



CAPITOLO 4

LA FINANZA PROVINCIALE

Lo stato attuale
e le prospettive
della finanza provinciale
di Carlo Buratti



La verifica dello stato di salute delle amministrazioni provinciali, così come quello degli altri enti territoriali, si scontra con la scarsa disponibilità di dati aggiornati sufficientemente analitici ed attendibili. Il quadro più aggiornato della finanza regionale e locale è fornito dalla Banca d'Italia nella Relazione 2004 e dalla Corte dei Conti nell'ultima Relazione al Parlamento. Entrambe le fonti forniscono i principali aggregati relativi al 2003 e dati più analitici per i due anni precedenti. La Banca d'Italia utilizza dati raccolti da varie fonti¹ con metodologie diverse e con riferimento a volte alla competenza, altre volte alla cassa. Le statistiche in oggetto vanno quindi prese con una certa cautela, soprattutto quando si vogliono valutare le variazioni anno su anno, a causa delle differenze talvolta sensibili fra cassa e competenza. Le statistiche della Corte dei Conti si basano, viceversa, sui rendiconti degli enti locali con esclusione, ovviamente, degli enti che non hanno provveduto ad inviare i propri documenti contabili alla Corte. Per le Province, tuttavia, l'analisi della Corte è sostanzialmente esaustiva (si vedano le note in calce alle singole tabelle), in particolare per il 2002 e 2003, quando sono presi in considerazione 98-100 enti. Il Ministero dell'Interno fornisce i dati più completi e attendibili, tratti dai certificati di conto consuntivo, ma le statistiche pubblicate sul sito internet del Ministero sono ferme al 2001 e pertanto non costituiscono una buona base per valutare i recenti sviluppi della finanza locale.

¹ I dati della Banca d'Italia fanno riferimento alle seguenti fonti. Gli importi dell'addizionale regionale e comunale all'Irpef e dell'Irap corrispondono ai dati di competenza giuridica (accertamenti) pubblicati nel *Bollettino delle entrate tributarie* a cura del Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze. L'ammontare delle tasse automobilistiche e quello dell'addizionale all'imposta sul gas metano sono stati ricostruiti sottraendo dal dato riferito al complesso delle amministrazioni pubbliche (Istat) la quota di pertinenza dello Stato (accertamenti del Ministero dell'economia e delle finanze). I dati relativi all'ICI, al tributo speciale per il deposito dei rifiuti in discarica, all'imposta sull'assicurazione RCA, all'imposta di trascrizione e a quella sulla pubblicità e le affissioni pubbliche sono di fonte Istat. L'ammontare della compartecipazione all'IVA è desunto dal bilancio di cassa dello Stato e quello della compartecipazione all'accisa sulla benzina corrisponde all'importo iscritto nelle contabilità speciali presso le Tesorerie provinciali dello Stato.



Tra una fonte e l'altra esistono differenze che, in qualche caso, non sono affatto trascurabili. Dal confronto dei dati della Banca d'Italia con quelli della Corte dei Conti emergono divergenze, come si vedrà, soprattutto per quanto attiene ai trasferimenti, ma divergenze significative si hanno anche per le altre voci, quando si prendano in considerazione le variazioni percentuali anno su anno. Si riportano quindi le informazioni statistiche di entrambe le fonti, cercando di trarne il maggior profitto².

I dati della Banca d'Italia (tabella 1) mostrano che nel 2003 le entrate correnti delle amministrazioni provinciali sono ammontate a 8.752 ml di euro con un incremento del 14,4% sul dato 2002 (7.652 ml) e del 21,0% sul 2001. La dinamica è imputabile in larga misura alle entrate tributarie (cresciute del 18,2% rispetto al 2002 e del 32,5% nel biennio 2002-03), ma anche le "altre entrate correnti" hanno avuto nel periodo una crescita molto sostenuta, pur attestandosi su valori assoluti molto più bassi. I trasferimenti da enti pubblici hanno invece fatto segnare il passo.

Tabella 1

Entrate correnti degli enti territoriali in milioni di euro

	2001	2002	2003	Diff. % 2003/02	Diff. % 2003/01
Imposte dirette	20671	24102	26942	11,8	30,3
Regioni (1)	18569	21603	23913	10,7	28,8
– <i>addizionale Irpef</i>	4430	4975	6166	23,9	39,2
– <i>tasse automobilistiche (famiglie)</i>	3227	3086	...		
Comuni	2102	2499	3029	21,2	44,1
– <i>addizionale Irpef</i>	715	1096	1572	43,4	119,9
– <i>ICI (aree edificabili)</i>	953	970	...		
Imposte indirette	55707	57371	59534	3,8	6,9
Regioni (1)	40288	40403	41654	3,1	3,4
– <i>IRAP</i>	31287	32072	33590	4,7	7,4
– <i>accisa sulla benzina</i>	2171	1596	1206	-24,4	-44,4
– <i>tasse automobilistiche (imprese)</i>	791	682	...		
– <i>addizionale su gas metano</i>	651	659	...		
– <i>tributo conferimento in discarica</i>	303	304	...		
Province	3169	3552	4198	18,2	32,5
– <i>imposta su RCA</i>	1517	1854	...		
– <i>IPT</i>	1057	1079	...		

² Della relazione della Corte dei Conti sono stati presi in considerazione i dati di competenza.

	2001	2002	2003	Diff. % 2003/02	Diff. % 2003/01
Comuni	12250	13416	13682	2,0	11,7
– ICI (al netto delle aree fabbricabili)	8744	9245	...		
– imposta pubblicità e pubbliche affissioni	396	403	...		
Trasferimenti da enti pubblici (consolidati)	55121	54205	53679	-1,0	-2,6
Regioni (1)	42817	42921	42307	-1,4	-1,2
– compartecipazione IVA	19800	28370	30328	6,9	53,2
Province (4)	2750	2718	2796	2,9	1,7
Comuni (4)	16628	16024	16320	1,8	-1,9
Altre entrate correnti	14448	15201	16620	9,3	15,0
Regioni (1)	3369	3074	3759	22,3	11,6
Province	1316	1382	1758	27,2	33,6
Comuni	9761	10745	11103	3,3	13,7
Totale entrate correnti (2)	145945	150879	156775	3,9	7,4
Regioni (1)	105043	108001	111633	3,4	6,3
Province	7235	7652	8752	14,4	21,0
Comuni	40741	42684	44134	3,4	8,3

(1) Sono incluse le Regioni a statuto speciale. (2) Includono i trasferimenti da enti pubblici consolidati. (3) Includono i trasferimenti da enti pubblici indicati specificamente per Regioni, Province e Comuni. (4) Le compartecipazioni Irpef di Comuni e Province sono incluse fra i trasferimenti, seguendo la classificazione del bilancio dello Stato.

FONTE: Banca d'Italia, Relazione 2004 per l'anno 2003 e nostre elaborazioni.

La Relazione della Corte dei Conti (tabella 2) presenta un quadro simile, ma con differenze non irrilevanti quando si guardi all'ammontare dei trasferimenti e delle "altre entrate" (o entrate extratributarie) e ai tassi di variazione 2002/03 di tutte le variabili. I trasferimenti risultano nettamente superiori nelle statistiche della Corte (+1.600 ml di euro nel biennio 2002-03) e, per converso, le entrate extratributarie sono di gran lunga inferiori alle "altre entrate correnti" indicate dalla Banca d'Italia (-1.878 ml di euro nel medesimo biennio). Le statistiche della Banca centrale includono ovviamente una parte dei trasferimenti (trasferimenti non da enti pubblici) nelle "altre entrate", ma non sembra essere, questa, una spiegazione sufficiente delle divergenze riscontrate. Il consolidamento dei dati effettuati dalla Banca centrale è probabilmente una spiegazione più convincente. È comunque evidente che lo spostamento di risorse dai trasferimenti alle entrate extratributarie modifica gli indici di autonomia finanziaria; pertanto, il calcolo del grado di autonomia tributaria e finanziaria sarà effettuato esclusivamente con riferimento ai dati della Corte dei Conti, che sembrano più attendibili, anche se non riferiti in genere alla totalità degli enti.





Nelle statistiche della Corte dei Conti il totale delle risorse correnti cresce dell'11,8% (contro il 14,4% della B.I.) raggiungendo nel 2003 8.476 ml. di euro (contro 8.752). Le entrate tributarie crescono del 16,2% (18,2%) attestandosi a 4.365 ml (4.198 ml). I trasferimenti, infine, crescono del 7,3% (contro il 2,9%) raggiungendo 3.682 ml nel 2003 (contro 2.796 ml). Le entrate extratributarie crescono al rispettabile tasso del 9,72%, ma restano comunque di entità non molto rilevante.

La dinamica delle entrate correnti delle Province appare decisamente superiore a quella di Regioni e Comuni, con uno scarto di ben 11 punti nel biennio 2002-03 e ancora maggiore nel periodo 2001-03 (cfr. tabella 1). La forte crescita delle risorse a disposizione delle amministrazioni provinciali si spiega con il trasferimento di competenze (e relativi finanziamenti) disposti dai decreti di attuazione della legge n. 59/1997 (Legge Bassanini); va, a questo proposito, sottolineato che l'attuazione del "federalismo amministrativo" non ha presentato un andamento sincrono per tutti i livelli decentrati di governo.

Tabella 2

Entrate correnti delle amministrazioni provinciali in milioni di euro (1)

	2002	2003	Variazione %
Entrate tributarie	3756	4365	16,2
Trasferimenti	3432	3682	7,3
Entrate extratributarie	391	429	9,8
Totale	7579	8476	11,8

(1) I dati si riferiscono a 100 enti.

FONTE: Relazione della Corte dei Conti 2004.

Comunque l'attuazione del decentramento amministrativo si è accompagnato a una sostanziale modifica della composizione delle entrate degli enti territoriali (tabella 3) che, in linea di massima, va giudicata positivamente. Per quanto riguarda le Province, l'incidenza delle entrate tributarie sul complesso delle entrate correnti fa registrare un balzo all'insù fra il 1998 e il 1999, passando dal 22,35% al 52,22%; cui fa seguito una ulteriore crescita nel 2000, quando si raggiunge la percentuale del 58,26%. I trasferimenti crollano, per converso, dal 72,91% del 1998 al 42,91% del 1999 al 35,91% del 2000. Questa dinamica è stata determinata dall'attribuzione alle Province, con l'art. 60 del D.Lgs. n. 446/1997, dell'intero gettito dell'imposta sulle assicurazioni R.C.A. con decorrenza 1.1.1999 e dall'istituzione dell'IPT, con il medesimo

decreto legislativo, a valere dall'1.1.1998³. In modo marginale ha influito anche la modifica dell'addizionale provinciale all'imposta erariale sui consumi di energia elettrica introdotta dalla legge n. 133/1999⁴.

Il livello di autonomia tributaria si riduce dopo il 2000, toccando il valore di 48,87% nel 2001 e di appena il 43,96% nel 2002 (tabella 3). L'inversione di tendenza è dovuta a diversi fattori: l'esaurirsi dell'incentivazione del mercato automobilistico (contribuzione statale all'acquisto di veicoli nuovi in sostituzione di veicoli non catalizzati, da avviare alla rottamazione), la sospensione del pagamento dell'IPT disposta dal D.L. n. 138/2002 a favore di chi acquistava un veicolo nuovo o usato catalizzato consegnando contestualmente un veicolo non conforme alla normativa comunitaria sulle emissioni inquinanti, i trasferimenti assegnati dallo Stato e dalle Regioni a copertura dei costi delle nuove funzioni trasferite. L'indice di autonomia finanziaria (che tiene conto sia delle entrate tributarie che di quelle extra-tributarie) si attesta nel 2002 al 48,81%, un valore non disprezzabile ma inferiore a quello che può essere considerato l'obiettivo nel nuovo contesto federale creato con la riforma del Titolo V della Costituzione, dove sarebbe auspicabile che le entrate proprie coprissero all'incirca i due terzi delle risorse complessive.

Si noti che la compartecipazione all'Irpef introdotta dall'art. 31, comma 8 della Legge finanziaria 2003⁵ e confermata dall'art. 2, comma 18 della Legge finanziaria 2004, nella misura dell'1% del gettito riscosso in conto competenza nel territorio provinciale non contribuisce ad aumentare il livello di autonomia finanziaria, ma – anzi – lo riduce: tale entrata viene infatti registrata fra i trasferimenti dello Stato⁶. Da un punto di vista sostanziale, la compartecipazione non può essere considerata una entrata propria, in quanto non consente alle amministrazioni provinciali alcuna libertà di manovra dell'aliquota.

³ Il D. Lgs. n. 446/1997 ha soppresso sia l'imposta erariale di trascrizione, sia l'addizionale provinciale, istituendo in loro vece l'IPT (imposta provinciale di trascrizione).

⁴ L'addizionale provinciale sui consumi di energia elettrica esisteva fin dal 1983, ma la legge n. 133/1999 ne ha cambiato la natura, attribuendo alle Province il gettito dell'imposta per i consumi di energia effettuati in luoghi diversi dalle abitazioni e prevedendo la possibilità di variare l'aliquota fra 18 e 22 lire per kWh.

⁵ Tale compartecipazione era già prevista dal D. Lgs. n. 360/1998, poi modificato dall'art. 12 della legge n. 133/1999, ma ha trovato attuazione soltanto col la legge finanziaria 2003.

⁶ Il gettito della compartecipazione nel 2003 si aggira sui 375 ml di euro. Questa è la cifra che è stata inserita nei conteggi del Patto di stabilità.



Tabella 3

Composizione percentuale delle entrate correnti delle amministrazioni provinciali

	1998	1999	2000	2001	2002
Entrate tributarie	22,35	52,22	58,26	48,87	43,96
Trasferimenti	72,91	42,91	35,91	46,23	51,19
Entrate extratributarie	4,74	4,87	5,83	4,90	4,85
<i>Entrate tribut. + extratrib.</i>	<i>27,09</i>	<i>57,09</i>	<i>64,09</i>	<i>53,77</i>	<i>48,81</i>
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	91	98	86	96	98

Fonte: Relazione della Corte dei Conti 2004.

I dati della Tabella 3, tratta dalla Relazione della Corte dei Conti, vanno presi con una certa cautela in quanto il numero di amministrazioni considerate varia di anno in anno. È improbabile, però, che l'inversione di tendenza che tali dati evidenziano fra il 2000 e il 2001 venga meno qualora si consideri la totalità degli enti: gli scarti fra un anno e l'altro sono infatti molto consistenti.

Sebbene i dati mettano in evidenza una rapida dinamica delle risorse complessive di parte corrente, non si può esprimere un giudizio sull'adeguatezza di tali risorse senza tenere conto del fabbisogno per la copertura dei costi delle funzioni trasferite, sulla determinazione del quale il Governo e le Province danno valutazioni non del tutto concordanti.

Riguardo alla composizione delle entrate, va sottolineata la caduta del livello di autonomia tributaria e finanziaria dopo il 2000, anno di svolta dopo un periodo di rapida crescita del gettito dei tributi propri, dovuta alla devoluzione alle Province (dal 1999) dell'imposta sulle assicurazioni RCA e all'introduzione (dal 1998) dell'IPT in luogo della precedente addizionale (APIET). Entrambe le imposte hanno avuto inizialmente uno sviluppo del gettito molto positivo come conseguenza della crescita dei premi assicurativi e dei meccanismi di incentivazione del mercato dell'auto. Tuttavia l'IPT ha mostrato un gettito eccessivamente erratico determinato da fattori in larga misura non controllabili dalle amministrazioni provinciali (l'andamento del mercato automobilistico e le misure di incentivazione decise a livello centrale). Mentre l'imposta sulla RCA continua a crescere nel 2003 rispetto al 2002 (+ 15,5% gli accertamenti in conto competenza e + 15,6% le riscossioni totali), l'IPT ha una flessione del 3,4% in termini di accertamenti e del 4,5% come riscossioni totali, con una punta (sia per la competenza che per la cassa) di quasi il 23% in meno in Veneto e una anomala crescita del 265% in Moli-



se. Questa bizzarra dinamica del gettito rende meno agevole effettuare la programmazione di bilancio. L'imposta sull'assicurazione RCA, d'altro canto, presenta un gettito stabilmente crescente ma non ha le caratteristiche di una imposta propria in senso stretto; infatti, le amministrazioni provinciali non hanno la facoltà di incidere sulle aliquote e il tributo non assicura la trasparenza: non si tratta, cioè, di un tributo provinciale riconoscibile come tale dai cittadini locali. Di fatto, l'imposta sulla RCA incassata dalle Province è assimilabile a un trasferimento legato ai premi di assicurazione pagati localmente. È quindi sostanzialmente simile alla compartecipazione Irpef introdotta a partire dal 2003.



Tabella 4

Composizione percentuale delle entrate correnti dei Comuni (1)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	38,13	38,13	35,12	37,01	43,93	51,51
Trasferimenti	32,95	37,44	41,01	42,46	36,75	28,19
Entrate extratributarie	28,92	24,43	23,87	20,53	19,32	20,30
<i>Entrate tribut. + extratrib.</i>	<i>67,05</i>	<i>62,56</i>	<i>59,99</i>	<i>57,54</i>	<i>63,25</i>	<i>71,81</i>
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Dati relativi a 8.093 enti.

FONTE: Relazione della Corte dei Conti 2004.

Se si tiene conto, che l'imposta sull'assicurazione RCA non è un prelievo autonomo, il livello di autonomia tributaria e finanziaria è notevolmente più basso di quanto appaia dalla tabella 3⁷. Di fatto, l'autonomia tributaria delle Province è oggi legata alla possibilità di variare l'aliquota dell'IPT entro il limite del 20% della tariffa base, alla discrezionalità nella fissazione del tributo ambientale (dall'1% al 5% della TARSU, di cui costituisce di fatto una sovrimposta) e alla possibilità di fissare l'aliquota dell'addizionale sui consumi di energia elettrica fra 18 e 22 lire/kWh. Decisamente troppo poco per un ente investito di importanti funzioni nel campo dei trasporti, della viabilità, dell'ambiente, del collocamento, dell'istruzione, ecc.: funzioni strategiche che richiederebbero ben altra possibilità di manovra delle risorse proprie per rendere efficaci le scelte dell'amministrazione. Non si deve, a questo proposito, dimenticare che le imposte, tasse ed altre forme di prelievo, oltre ad ave-

⁷ Si consideri, infatti, che l'imposta sulle assicurazioni è la principale fonte di entrata delle Province.

re una funzione di finanziamento del bilancio, costituiscono anche strumenti per il raggiungimento di obiettivi extrafiscali (riguardo, per esempio, alla politica ambientale e del territorio).

Un confronto con i Comuni (tabella 4) mostra che questi ultimi godevano nel 2002 esattamente dello stesso livello di autonomia tributaria delle Province, ma di una autonomia finanziaria decisamente superiore per il maggior peso che hanno le entrate extratariffarie nei bilanci delle amministrazioni comunali. La stessa libertà di manovra tributaria di cui dispongono i Comuni (sulle aliquote e sugli altri elementi strutturali dei tributi) è superiore a quella oggi riconosciuta alle Province, sebbene gli ambiti di autonomia sostanziale si vadano riducendo anche per i primi in conseguenza dell'avvicinamento delle aliquote al livello massimo consentito dalla legislazione in essere. Sembra dunque ragionevole reclamare, anche per le Province, più ampi margini di manovra tributaria.

Le Province sono da sempre enti strutturalmente sani. Da quando esiste la disciplina del dissesto, soltanto un ente (la Provincia di Napoli) ha dichiarato lo stato di dissesto, a fronte di ben 418 Comuni. Nel biennio 2001-02 (l'ultimo di cui si conoscono i dati) tutte le 98 Province esaminate dalla Corte dei Conti nella Relazione al Parlamento presentano avanzi di amministrazione. Tuttavia la gestione di competenza risulta in disavanzo, in entrambi gli anni, per 60 enti: questi raggiungono quindi l'avanzo solo utilizzando i risultati positivi delle gestioni pregresse rappresentate dal fondo di cassa iniziale e dai residui trasferiti al nuovo esercizio; questo fatto potrebbe essere visto come un indice di difficoltà finanziarie che potrebbero emergere nel prossimo futuro.

Nel 2002-03 il Patto di stabilità è stato rispettato dal complesso delle Province, che hanno realizzato risultati sensibilmente migliori rispetto a quelli programmati⁸ (nel 2003, 470 ml di euro in più per la competenza e 435 ml per la cassa). Tuttavia 5 enti su 79⁹ non sono stati in grado di raggiungere uno o l'altro degli obiettivi (competenza e cassa). Il fenomeno ha interessato tanto il Sud che il Nord, ovvero la Lombardia, il Veneto, la Puglia, la Calabria e la Basilicata, con un ente ciascuno; solo una Provincia (in Basilicata) risulta non avere soddisfatto entrambi gli obiettivi. Il raggiungimento degli obiettivi è stato agevolato, sia nel 2002 che nel 2003, dall'esclusione dal computo del saldo delle spese per le funzioni trasferite.

I tagli dei trasferimenti, i vincoli del patto di stabilità e i limiti alla crescita della spesa introdotti dalle recenti leggi finanziarie hanno comunque ge-

⁸ Nel 2002 dopo l'esclusione dal calcolo delle spese per le funzioni trasferite.

⁹ È il numero di enti verificato dalla Corte dei Conti nella Relazione al Parlamento 2004.



nerato seri problemi, sconvolgendo la programmazione di bilancio e limitando l'autonomia degli enti¹⁰. Sembra palese l'intento del Governo di promuovere con queste misure legislative, non tanto o non solo il rispetto del Patto europeo di stabilità e crescita, quanto la riduzione della spesa delle amministrazioni locali ritenuta, a torto o a ragione, "eccessiva". Qualunque siano le motivazioni, una disciplina vincolistica così rigida può essere accettabile, nel nuovo quadro costituzionale, solo nel breve periodo, per il raggiungimento di obiettivi macroeconomici. Non può invece divenire uno strumento di lungo termine, come la Corte costituzionale ha messo in evidenza in alcune recenti sentenze¹¹. A regime, i vincoli dovrebbero essere limitati ai saldi di bilancio, che sono la variabile che più importa ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita sottoscritto dai Paesi dell'U.E. Livello e composizione della spesa e delle entrate dovrebbero costituire una libera scelta delle amministrazioni regionali e locali.

Il ridisegno della fiscalità locale in attuazione dell'art. 119 Cost. non può prescindere dall'esigenza di attribuire agli enti territoriali una *effettiva* autonomia tributaria nel rispetto dei principi di coordinamento dettati dalla legge dello Stato. La riforma del fisco federale dovrebbe basarsi sui seguenti principi:

- salvaguardia e crescita del livello di autonomia tributaria, con l'attribuzione di imposte e tasse che siano manovrabili almeno per quanto riguarda le aliquote e con la previsione, da parte della legislazione regionale e/o statale, di tributi aggiuntivi attivabili a discrezione delle amministrazioni locali;

¹⁰ Va però notato che a differenza di quanto verificatosi per Comuni e Regioni con il blocco delle addizionali Irpef e delle aliquote Irap, la disciplina vincolistica non ha toccato le imposte provinciali. Si tratta evidentemente di un riconoscimento indiretto degli scarsissimi margini di manovra che già oggi hanno le Province.

¹¹ Si vedano a questo proposito le sentenze n. 4/2004 e n. 36/2004 sul Patto di stabilità e le sentenze n. 296/2003 e n. 297/2003 sui vincoli alla politica fiscale. La sentenza n. 36/2004 afferma: "... Non può dunque negarsi che, *in via transitoria* e in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre *per un anno* anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi ..." (il corsivo è nostro). E nelle sentenze n. 296 e n. 297 del 1993 la Corte, dopo avere affermato la legittimità della legislazione vincolistica statale sui tributi devoluti, riconosce che "In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli Enti locali, e di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119".





- stabilizzazione delle entrate tributarie, ovvero attribuzione di un *mix* di tributi che *nel complesso* non diano origine ad entrate eccessivamente erratiche, per consentire una efficace programmazione di bilancio;
- facilità di gestione e bassi oneri di adempimento per i contribuenti;
- distribuzione del gettito sul territorio non troppo disomogenea (con riferimento al gettito complessivo dei tributi locali, piuttosto che alla singola voce di entrata);
- legame, ove possibile, tra imposte, tasse e altri prelievi e le competenze attribuite alle amministrazioni locali, in particolare per le forme di imposizione aggiuntive e facoltative (principio di correlazione);
- trasparenza del prelievo, vale a dire riconoscibilità dei tributi locali da parte del cittadino-contribuente.

La manovrabilità delle imposte, la trasparenza del prelievo e il rispetto del principio di correlazione sono condizioni necessarie per responsabilizzare adeguatamente le amministrazioni locali: infatti, la manovrabilità consente la copertura dei costi della spesa pubblica, mentre la correlazione e la trasparenza forniscono al cittadino le informazioni necessarie per giudicare della bontà dell'azione amministrativa e sanzionare con il voto le gestioni insoddisfacenti. Poiché le esigenze summenzionate a volte confliggono fra di loro, occorre raggiungere un ragionevole compromesso.

Per quanto riguarda la Province, si ritiene che il nuovo fisco federale dovrebbe prevedere:

- la trasformazione dell'imposta sull'assicurazione RCA in un vero tributo locale con aliquote deliberate dalle amministrazioni provinciali entro un limite massimo fissato dalla legge statale e con versamento diretto nelle casse dell'ente territoriale;
- attribuzione alle Province di una quota dell'imposta di possesso degli autoveicoli (oggi regionale) in sostituzione dell'IPT che passerebbe alle Regioni¹². Tecnicamente, si potrebbe introdurre un bollo auto provinciale, accanto a quello regionale (che verrebbe proporzionalmente ridotto) con possibilità di discriminare l'aliquota secondo il livello delle emissioni nocive (cioè secondo la classificazione UE dei veicoli: non catalizzati, euro 3, euro 4, ecc.) e versamento diretto nelle casse della Provincia; oppure si potrebbe prevedere la gestione di entrambi i tributi (regionale e provinciale) da parte di un unico ente e il riversamento da parte di questo all'altro ente

¹² Il gettito dell'imposta di possesso degli autoveicoli è molto superiore rispetto all'IPT. Nel 2001-02 quest'ultima contava per poco più di un quarto del bollo auto..

- impositore della quota di sua spettanza (anche con questa soluzione il contribuente saprebbe a quanto ammonta la quota provinciale)¹³;
- mantenimento dell'attuale tributo ambientale, che ha margini di discrezionalità, e soppressione (con passaggio del relativo gettito alla Regione) della compartecipazione al tributo regionale per il conferimento dei rifiuti in discarica;
 - mantenimento dell'addizionale sui consumi elettrici in luoghi diversi dalle abitazioni, con le attuali modalità che prevedono la possibilità di variare l'aliquota nella misura del 20% circa (da 18 a 22 lire/kWh);
 - trasformazione della compartecipazione Irpef/Ire in una addizionale con possibilità di modificare l'aliquota entro valori minimi e massimi fissati dalla legge dello Stato, con versamento diretto alla Provincia (analogamente a quanto già avviene per le addizionali comunale e regionale), oppure in una compartecipazione a quota variabile sul modello spagnolo.

La riforma sopra delineata prevede una serie di tributi tutti manovrabili e trasparenti (in quanto è sempre possibile introdurre nella modellistica la misura del prelievo provinciale) e in gran parte collegati alle competenze provinciali. L'addizionale Irpef/Ire non è logicamente collegabile ad alcuna specifica funzione della Provincia, ma la sua introduzione si giustifica per varie ragioni: sia perché le Province, come ogni altro ente territoriale, svolgono fra l'altro funzioni che non sono specificamente attribuibili a singoli contribuenti o categorie di contribuenti, sia perché la condivisione di un cespite come l'irpef/Ire da parte di più livelli di governo può rendere più agevole il raggiungimento di certi obiettivi nazionali o locali. Ci si riferisce, per esempio, alla possibilità di far partecipare i diversi livelli di governo alla riduzione del prelievo fiscale attraverso alleggerimenti dell'Irpef/Ire e delle sue addizionali, ottenendo una ripartizione dei sacrifici (mancato gettito) fra enti proporzionale alle basi imponibili e quindi più equa ed accettabile; o alla possibilità di utilizzare sgravi Irpef/Ire come mezzo per realizzare la cosiddetta sussidiarietà orizzontale (sostituzione dell'intervento privato a quello pubblico) a livello locale oltre che a livello centrale.

Certamente, la distribuzione territoriale del gettito dell'imposta sul reddito è più sperequata rispetto ad altre forme di prelievo; tuttavia è possibile adottare una addizionale *flat rate* sulla stessa base imponibile dell'imposta

¹³ Ragionamento del tutto analogo si potrebbe fare qualora il bollo auto dovesse essere suddiviso fra Comuni e Province, come pare sia orientata a proporre l'Alta Commissione. In questo caso si tratta, però, di trovare una copertura al mancato gettito delle Regioni, più ampio rispetto a quello qui ipotizzato.



erariale o anche su un imponibile più esteso, con riduzione della *no tax area*, rendendo più omogeneo il prelievo per abitante.

Le conclusioni, provvisorie, cui è pervenuta l'Alta Commissione si allineano soltanto in parte agli orientamenti summenzionati. Le principali divergenze riguardano l'imposta di possesso degli autoveicoli – che si vorrebbe attribuire ai Comuni con la facoltà di modificare l'aliquota in base al possesso o meno di un garage, e con una possibile compartecipazione provinciale – e la preferenza per la sovrimposta Ire in luogo dell'addizionale, che risolve il problema della “trappola della povertà”¹⁴ ma rende più acuto il problema della maldistribuzione territoriale del gettito. La strada del federalismo, però, è ancora lunga e la partita è ancora tutta da giocare.



¹⁴ L'attuale addizionale comunale è dovuta se il contribuente deve versare l'Irpef e si applica al reddito imponibile al netto delle deduzioni (che di norma sono di modesta entità e non interessano tutti i contribuenti). La grande maggioranza dei contribuenti, quindi, paga l'addizionale anche su quei redditi che non sono assoggettati all'imposta erariale per effetto dell'applicazione delle detrazioni di imposta (per l'Irpef) o della *no tax area* (per l'Ire). La sostituzione dell'addizionale con una sovrimposta che si applichi sull'Irpef/Ire dovuta dal contribuente, elimina questa incongruenza, ma rende peggiore la distribuzione del gettito sul territorio. La “trappola della povertà” potrebbe essere eliminata anche applicando l'addizionale sulla base imponibile Irpef effettiva, cioè al netto delle deduzioni e della *no tax area* (o del reddito corrispondente alle detrazioni di imposta nel caso dell'Irpef).

I nuovi principi della contabilità locale di Francesco Delfino



Adeguamento delle norme in materia di enti locali in un'ottica di innovazione e sviluppo

L'art. 2 della legge 5.6.2003 n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001 n.3" contiene la delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3/2001.

L'analisi dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella legge delega consente di meglio comprendere come il lavoro che sta svolgendo l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno in materia di principi contabili rappresenti un momento di importanza strategica per orientare l'azione degli enti locali nella ricerca di un diverso e innovativo posizionamento nel sistema locale e nel più ampio contesto nazionale, europeo e internazionale.

La lettura dei principi contabili non può essere soltanto tecnicistica e ragionieristica ma deve beneficiare di un respiro ampio: solo in questo modo si può dare avvio ad un processo reale di crescita e ri-orientamento, sia degli attori politici, sia dei responsabili di gestione che vivono e operano negli enti locali.

Non occorre spendere molte parole per sottolineare quanto si renda urgente e necessario avviare e sviluppare tale processo.

Il primo principio e criterio direttivo di cui all'art. 2 della legge 131/2003 prevede che sia garantita la valorizzazione della potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane.

Tale valorizzazione comporta la formulazione di principi fondamentali da parte dello Stato e delle Regioni nell'ambito dei quali possa trovare concreta attuazione l'autonomia normativa degli enti locali anche tenendo conto di modalità organizzative differenziate in relazione alle caratteristiche di ciascuna comunità.

Altro criterio direttivo riguarda la valorizzazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nell'allocazione delle funzioni fon-



damentali nell'ottica di garantire "l'ottimale gestione" anche mediante gestione associata tra i Comuni.

La valorizzazione di tali principi richiede una forte capacità di analizzare con strumenti adeguati l'intera "filiera" che caratterizza l'attività degli enti nell'esercizio delle proprie funzioni, dal momento della programmazione, alla gestione e rendicontazione, al controllo interno.

Coordinare, raccordare e integrare le politiche a livello locale richiede sia una definizione chiara delle linee programmatiche ai vari livelli, sia uno svolgimento razionale e integrato dei processi di gestione e quindi di controllo: gli strumenti sono fondamentali e gli strumenti si progettano e si realizzano in un quadro di riferimento di principi che sia solido e strutturato per l'intero sistema pubblico nei vari livelli di governo.

Ulteriore criterio direttivo contenuto nella legge prevede di attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno che garantiscano l'ottimale funzionamento dell'ente. Tale principio rappresenta l'introduzione di una particolare "forza" all'autonomia dell'ente, anche nell'attuazione del fondamentale processo di "programmazione e controllo" e nell'individuazione dei relativi strumenti.

I sistemi di controllo interno attuano e rendono concreto il binomio autonomia e responsabilità e garantiscono il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità.

Il legislatore richiede anche di prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti medesimi ai fini dell'attribuzione dei fondi perequativi e dell'attuazione degli interventi speciali che consentano la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e la rimozione degli squilibri economici e sociali, oltre a interventi per scopi diversi.

Tali principi fondamentali devono consentire la determinazione fedele e veritiera, prima della situazione economica e quindi del profilo finanziario degli enti locali, con possibilità di comparazione e confrontabilità tra gli enti, al fine dell'attuazione degli interventi finanziari sia perequativi, sia speciali.

L'introduzione di parametri obiettivi e uniformi per tutti gli enti locali presuppone la rigorosa applicazione da parte dei medesimi di principi in materia di contabilità e finanza che garantiscano la fedele e veritiera rappresentazione della situazione finanziaria, economica e patrimoniale di ogni ente.

Appare con evidenza che in tale contesto normativo la determinazione di principi fondamentali in materia di ordinamento contabile e finanziario rappresenta un obiettivo strategico se si vuole garantire l'ottimizzazione del pro-

cesso di responsabilizzazione degli enti locali nell'esercizio delle proprie funzioni in regime di "autonomia e responsabilità", binomio avvicicabile a quello fondamentale della "programmazione e controllo".

Il lavoro sui principi contabili deve quindi guardare al futuro dell'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali, in un'ottica di innovazione e di sviluppo, come impone il quadro costituzionale e l'attuazione del medesimo.

È verissimo che in una società che induce a "limitarsi all'informazione e ad accettare l'illusione che sono gli strumenti e i metodi a risolvere i problemi, è necessaria una proposta culturale che stimoli a riflettere e a ragionare"¹, per costruire il nuovo.



Finalità e postulati dei principi contabili

È la parte che stabilisce i fondamenti e i "pilastri" di struttura dei principi.

È definita, prima di tutto, la funzione dei principi contabili sia quale interpretazione in chiave tecnica delle norme in materia di ordinamento contabile e finanziario, sia quale collegamento a dette norme di tutte quelle alle quali si deve fare riferimento anche "integrando" eventuali lacune del quadro normativo complessivo.

Le finalità sono quelle di:

- promuovere l'armonizzazione delle procedure contabili al fine di rappresentare in modo veritiero e corretto i programmi dell'ente e l'andamento economico, finanziario e patrimoniale favorendo altresì il consolidamento degli enti pubblici;
- assistere tutti i gestori del sistema di bilancio, non solo il responsabile del Servizio economico-finanziario, nell'applicazione delle norme;
- assistere il collegio dei revisori;
- assistere tutti gli utilizzatori del Sistema di bilancio ad interpretare le informazioni contenute nei documenti rilevanti per la programmazione, gestione e rendicontazione.

È da sottolineare come i postulati introducano il concetto di "sistema di bilancio" che è fondamentale per interpretare e comprendere il quadro completo dei principi. Considerare il sistema significa superare la frammentazione dei documenti previsionali, gestionali, di controllo e rendicontazione e

¹ Elio Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002.



attuare l'integrazione tra gli strumenti sia in termini di contenuti sia in termini organizzativi nel sistema delle politiche e nel sistema delle responsabilità gestionali e di risultato.

Fare sistema significa anche "finalizzare" l'azione pubblica locale e superare l'autoreferenzialità e il formalismo per orientare le decisioni verso l'ottenimento di risultati concreti e misurabili a favore di tutti gli utilizzatori del sistema aziendale e quindi di tutti i portatori di interessi.

Il quadro sistematico si riferisce quindi alla serie di documenti che costituisce il sistema di bilancio ai vari livelli:

- programmazione di mandato o strategica;
- programmazione di indirizzo triennale e annuale e relativi preventivi;
- gestione annuale e infrannuale;
- tesoreria;
- programmazione e attuazione degli investimenti;
- revisione economico-finanziaria;
- controlli interni;
- rendicontazione.

Sono individuati altresì gli utilizzatori del sistema di bilancio tra cui i cittadini, i consiglieri ed amministratori, gli organi di controllo e gli altri enti pubblici, i dipendenti, i finanziatori, i fornitori e gli altri creditori. Ma nel processo di decisione politica, sociale ed economica i portatori d'interesse sono molteplici e nei confronti di questi il sistema aziendale pubblico deve essere "accountable" cioè responsabile e capace di rendere conto della propria attività.

Nei postulati riferiti alle finalità del bilancio risulta di particolare rilevanza quello indicato con il numero ventitré che individua il percorso nel quale si esplicita la funzione politico-amministrativa del sistema di bilancio: dal programma amministrativo del sindaco o presidente, alle linee programmatiche comunicate al Consiglio, al piano generale di sviluppo dell'ente quale strumento di programmazione strategica di mandato; da tale livello di visione programmatica ai documenti di programmazione, relazione previsionale e programmatica, bilancio pluriennale, bilancio annuale sino all'esplicitazione dell'indirizzo operativo e gestionale nel piano esecutivo di gestione, allorché obbligatorio. Se dal livello degli strumenti di programmazione si transita alle operazioni gestionali diventa fondamentale osservare il principio dell'equilibrio economico durevole nel tempo che supera e perfeziona una visione meramente finanziaria degli equilibri di bilancio, richiedendo anche un'informativa supplementare di natura patrimoniale ed economica.

L'ottica è sempre quella aziendale e quindi di particolare rilievo risulta il ruolo del rendiconto: non soltanto dedicato a fornire informazioni economiche, finanziarie e patrimoniali ma anche destinato ad evidenziare i risultati socialmente rilevanti prodotti dall'amministrazione in una visione di "bilancio sociale".

Nella parte finale sono individuati i postulati del sistema di bilancio secondo l'ordinamento finanziario e contabile di cui all'art.162 del testo Unico, mentre di particolare innovatività risultano i postulati del sistema di bilancio secondo i principi contabili:

- comprensibilità;
- significatività e rilevanza;
- informazione attendibile;
- coerenza, interna ed esterna;
- attendibilità e congruità;
- flessibilità;
- neutralità;
- prudenza;
- comparabilità;
- competenza finanziaria e competenza economica;
- conformità del procedimento di formazione del bilancio ai principi contabili;
- verificabilità dell'informazione.

Principio contabile n. 1 – Programmazione e previsione nel sistema di bilancio

Il principio è finalizzato a favorire e chiarire l'interpretazione delle norme e a integrare il quadro di riferimento in ordine alle fasi di programmazione e previsione.

Dopo aver definito l'attività di programmazione, il relativo processo e la rappresentazione nel sistema di bilancio, si sottolinea la valenza pluriennale del medesimo richiamando come l'aspetto contabile abbia oscurato gli aspetti programmatori e gestionali del sistema, contribuendo a radicare un diffuso disinteresse da parte degli operatori appartenenti a settori diversi da quello economico-finanziario alla concreta predisposizione degli strumenti di programmazione e di bilancio.

Il bilancio di previsione non può essere concepito se non come momento conclusivo della fase di programmazione e previsione destinato a rappresen-



tare con chiarezza non solo gli aspetti contabili delle scelte ma soprattutto la motivazione e la coerenza con la programmazione strategica e d'indirizzo e con il quadro economico-finanziario.

Appare di particolare rilievo il richiamo all'ottica del quadro normativo nelle principali scelte di orientamento del sistema:

- la componente contabile è solo una delle componenti di formazione e lettura del bilancio e quindi degli indirizzi di programmazione;
- le competenze contabili diventano un'esigenza comune di tutti i soggetti preposti alla programmazione e gestione dell'azienda pubblica locale, pertanto i principi contabili devono essere patrimonio di tutto l'intero sistema aziendale sia della componente politica, sia della componente direzionale;
- l'introduzione della contabilità patrimoniale ed economica, con elementi di contabilità analitica, l'esposizione chiara degli obiettivi quali risultati da raggiungere e delle risorse disponibili rendono possibile il coinvolgimento di tutti gli operatori dell'ente;
- tutti gli operatori devono essere responsabilizzati nel sistema di bilancio, verso l'esterno, cioè verso tutti i portatori d'interesse che operano al di fuori dell'ente.

Il principio introduce ed analizza quindi gli strumenti di programmazione e di previsione.

Prima di tutto gli strumenti di programmazione di mandato:

- le linee programmatiche;
- il piano generale di sviluppo.

Quest'ultimo documento assume particolare rilevanza come strumento obbligatorio previsto dall'art.165 comma 7 dell'ordinamento e dagli articoli 42, terzo comma e 46, terzo comma in riferimento e coerenza con le linee programmatiche di mandato.

Esso rappresenta lo strumento principale della programmazione strategica e contiene le linee dell'azione dell'ente nell'organizzazione e nel funzionamento degli uffici, nei servizi da assicurare ai cittadini, nelle risorse finanziarie corrente acquisibili, nelle fonti di finanziamento e nei programmi d'investimento e delle opere pubbliche da realizzare.

Il principio richiama l'utilità di una specifica sessione consiliare della programmazione da tenere prima della decisione di Giunta sulla programmazione, al fine di orientare le decisioni dell'organo esecutivo stabilendo gli indirizzi fondamentali che devono caratterizzare il quadro delle scelte sia strategiche, sia di programmazione triennale e annuale.



Gli altri strumenti di programmazione preliminari alla previsione annuale e pluriennale sono analizzati a livello di principio:

- programmazione triennale dei lavori pubblici (art. 14 – legge 11.2.94, n. 109)
- programma triennale del fabbisogno di personale (art. 91 – D.Lgs.18.8.2000, n. 267)

Il principio si sofferma quindi sugli strumenti di previsione del sistema di bilancio:

- relazione previsionale e programmatica;
- bilancio annuale di previsione;
- bilancio pluriennale;
- piano esecutivo di gestione;
- allegati al bilancio di previsione.

I contenuti del principio assumono alcuni aspetti di particolare rilevanza perché richiedono un approccio innovativo e di sviluppo sia da parte dei responsabili delle politiche, sia da parte dei responsabili di gestione:

- il postulato dell'economicità che comporta prima una valutazione delle attività fondata sulla considerazione dei costi e dei ricavi o proventi, poi una loro ridefinizione in impegni ed accertamenti in funzione dell'eventuale disallineamento tra competenza economica e competenza finanziaria;
- la particolare attenzione alla valutazione delle risorse necessarie per la realizzazione dei programmi e dei progetti sia riferiti alla spesa corrente sia d'investimento;
- il richiamo all'individuazione dei programmi nella relazione previsionale e programmatica quale fondamentale attività di definizione delle "politiche" che è di competenza dell'organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo;
- la sottolineatura dell'esigenza di una illustrazione esauriente e il più possibile dettagliata delle politiche dell'ente da parte della Giunta nella presentazione del bilancio di previsione;
- la valenza strategica del bilancio pluriennale quale momento di traduzione delle scelte di medio periodo in termini finanziari e in coerenza con la programmazione di mandato, dei lavori pubblici e del fabbisogno di personale;
- la valenza operativa del piano esecutivo di gestione che deve evidenziare i piani operativi di conseguimento delle risorse, nonché di impiego e combinazione dei fattori produttivi per il raggiungimento di obiettivi definiti e misurabili.



Principio contabile n.2 – La gestione nel sistema di bilancio



186

La prima considerazione nasce dalla necessità che i principi richiamati si applichino ad un “sistema aziendale” cioè all’”unità elementare dell’ordine economico generale, dotata di vita propria e riflessa, costituita da un sistema di operazioni promanante dalla combinazione di particolari fattori e dalla composizione di forze interne ed esterne”² nel cui ambito si esplicita il sistema di bilancio come delineato dai postulati dei principi contabili.

L’introduzione del concetto di sistema costituisce fondamento e condizione essenziale per l’applicazione dei principi: l’ente locale che agisce come un organismo frammentato e disorganico e che impiega strumenti di programmazione, gestione e controllo al di fuori di una logica di sistema non può concretamente agire in modo conforme ai richiamati principi e quindi al principio di legalità.

Peraltro l’equilibrio economico nell’azienda pubblica locale non riesce ad esprimere la combinazione di efficienza/efficacia e non riesce compiutamente a confrontare l’utilità creata e quella consumata, occorre pertanto ampliare l’indagine introducendo strumenti idonei a misurare altri aspetti della gestione dell’ente locale nell’ottica di un’economicità che combina più propriamente efficacia ed efficienza e quindi rende l’azione pubblica locale anche conforme all’ordinamento giuridico generale³.

L’economicità della gestione completa il quadro di riferimento dei fondamenti perché da un lato richiama la combinazione efficienza/efficacia dall’altro richiede che tale combinazione sia compatibile e si realizzi in modo concomitante con la dimostrata capacità di garantire l’equilibrio tra costi e proventi della gestione.

Equilibrio che richiede la valutazione economica della gestione prendendo a riferimento “il costo”, vale a dire il valore delle risorse umane e strumentali effettivamente utilizzate, anziché la “spesa” che rappresenta l’esborso monetario legato alla loro acquisizione.

Nel contempo la valutazione riguarda i “proventi” e non le entrate richiamando il principio fondamentale dell’inerenza tra proventi e costi, valutando i primi quali reintegri di consumi realizzati in concreto.

Ma l’equilibrio economico è obiettivo da realizzare “a valere nel tempo” cioè deve essere durevole, quale garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell’ente.

² E. Giannessi, *Le aziende di Produzione originaria*, Corsi, Pisa, 1960.

³ G. Farneti, *Introduzione all’economia dell’azienda pubblica*, Giappichelli, Torino, 1995, pagg. 357/358.

Il raggiungimento di risultati globali che rispettino il binomio efficienza/efficacia in un quadro di economicità dell'azione pubblica locale e di equilibrio economico durevole nel tempo comporta necessariamente che l'ente locale deve condurre la gestione e le operazioni che la caratterizzano in una visione unitaria ed integrata.

L'azienda, quale sistema complesso funzionante, al fine di superare il frazionamento e la settorialità, necessita di interventi concreti sulla struttura organizzativa.

La visione integrata della gestione è condizione essenziale perché l'ente locale possa essere presente nei processi di "marketing territoriale" che richiedono semplificazione dei processi, elevata efficienza ed efficacia realizzativa, capacità di competere e di creare valore aggiunto per il sistema economico locale, eliminazione di processi costosi e autoreferenziali.

Non si può parlare di principi contabili di gestione senza definire il quadro delle responsabilità.

I dirigenti e i responsabili degli uffici e dei servizi negli enti privi di personale di qualifica dirigenziale sono responsabili in via esclusiva:

- della correttezza amministrativa;
- dell'efficienza dell'azione pubblica;
- dei risultati della gestione;
- del raggiungimento degli obiettivi formulati negli strumenti di programmazione costituenti il sistema di bilancio.

In particolare il principio contabile sulla gestione deve orientare e guidare l'esercizio dell'attività gestionale di cui i titolari dei servizi sono direttamente responsabili.

I principi contabili sono destinati a tutti i responsabili degli uffici e dei servizi e non si limitano a in alcun modo a orientare l'attività connessa con l'applicazione di metodologie contabili.

Il principio deve orientare anche la rilevazione dei fatti amministrativi d'esercizio per il raggiungimento di una serie di finalità:

- Informare in merito alla situazione patrimoniale-finanziaria;
- Informare in merito ai mutamenti della situazione patrimoniale-finanziaria;
- Informare sugli andamenti economici dell'ente;
- Integrare le informazioni sull'equilibrio finanziario per consentire la formulazione di un giudizio completo sul futuro dell'ente in termini economici, finanziari e patrimoniali.





Anche i procedimenti di gestione devono essere correttamente rilevati in base al principio:

- per ottenere informazioni attendibili sull’acquisizione delle entrate e sull’erogazione delle spese;
- per valutare la congruenza dei procedimenti di gestione in ordine all’equilibrio economico-patrimoniale e finanziario in un’ottica di sostenibilità delle scelte di gestione;
- per fornire informazioni gestionali veritiere a tutti gli utilizzatori e portatori di interesse;

È la definizione di un quadro che richiede una nuova “etica” del sistema di rappresentazione contabile delle azioni pubbliche e dei fatti amministrativi di esercizio: etica della responsabilità e della veridicità quale fedele rappresentazione della realtà gestionale dell’ente e della situazione aziendale complessiva.

Il principio sulla gestione analizza quindi le varie fasi di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese: fasi finanziarie fondate sugli istituti dell’accertamento e dell’impegno.

Particolare rilievo assumono anche i principi sull’inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni quale applicazione nel procedimento amministrativo del principio di coerenza interna tra strumenti di programmazione e azione esecutiva o di indirizzo, sui debiti fuori bilancio e sul riaccertamento degli impegni di spesa riportati a residuo.

Principio contabile n.3 – Il rendiconto degli enti locali

Il rendiconto si inserisce nel complessivo sistema di bilancio al fine di fornire informazioni sui programmi e i progetti realizzati e in corso di realizzazione e sull’andamento economico-finanziario e patrimoniale dell’ente. il rendiconto consente anche l’esercizio del controllo che il Consiglio esercita sulla Giunta quale organo esecutivo, nell’esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

Ma il rendiconto deve consentire, oltre a fornire le informazioni economico-patrimoniali e finanziarie, di valutare l’impatto delle politiche locali e dei servizi resi sul benessere sociale e sull’economia insediata.

È il profilo dell’”accountability” che l’ente deve dimostrare: cioè della capacità di responsabilizzazione rispetto ai risultati attesi e di rendere conto della propria attività.

È responsabilizzazione interna sull'uso delle risorse e sull'orientamento a risultati efficaci. È "accountability" esterna invece nell'aspetto rilevante delle modificazioni e dell'impatto che l'attività di governo dell'ente locale produce sul sistema economico-locale, sulla soddisfazione dei cittadini e sul benessere della comunità.

È accountability nell'aspetto contabile in base ai risultati raggiunti nell'applicazione del sistema di contabilità finanziaria generale ed eventualmente analitica. Il principio incoraggia a corredare il rendiconto di un'informativa supplementare che faciliti la comprensione della struttura contabile.

Ma il rendiconto in base al principio, deve essere redatto con la partecipazione attiva di tutti i responsabili dei servizi, non soltanto nell'operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi ma soprattutto nell'analisi dei risultati raggiunti, dei programmi realizzati in riferimento agli indirizzi di programmazione dell'ente di cui al piano generale di sviluppo, alla relazione previsionale e programmatica e agli indirizzi annuali e triennali, al piano esecutivo di gestione.

Di particolare rilevanza è l'aspetto della comparabilità delle informazioni di cui al rendiconto della gestione: comparabilità nel tempo, nel divenire dei vari anni di gestione dell'ente, e nello spazio tra i diversi enti locali. La comparabilità riguarda anche il confronto con il bilancio di previsione originario, cioè del preventivo iniziale che non tiene conto delle variazioni successive approvate in corso d'anno sino all'assestamento generale: ciò consente di valutare gli scostamenti tra le previsioni iniziali collegate agli indirizzi di programmazione annuale e triennale e le realizzazioni di consuntivo.

L'informativa che il rendiconto fornisce deve essere:

- significativa per il processo decisionale degli utilizzatori;
- attendibile;
- capace di rappresentare fedelmente i risultati e la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente;
- atta a riflettere la sostanza economica delle operazioni gestionali;
- neutrale, prudente e completa in tutti gli aspetti rilevanti.

A livello di rendiconto il sistema di bilancio include:

- il conto del bilancio;
- il conto economico;
- il conto del patrimonio;
- il prospetto di liquidazione.

Il conto del bilancio rileva e dimostra i risultati della gestione finanziaria con riferimento alla funzione autorizzatoria del bilancio di previsione.





Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione secondo criteri di competenza economica come definiti dai postulati dei principi contabili.

Il conto del patrimonio deve dare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente.

Il prospetto di conciliazione ha la finalità di mettere in evidenza i collegamenti tra i risultati finanziari e quelli economico-patrimoniali rilevati dalla contabilità generale.

L'ultima parte del principio si riferisce alla relazione al rendiconto, documento di particolare importanza, strettamente collegato con la relazione previsionale e programmatica, che deve:

- esprimere le valutazioni in ordine all'efficacia dell'azione pubblica sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti;
- analizzare gli scostamenti tra previsioni e realizzazioni;
- monitorare le cause degli scostamenti;
- evidenziare i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche.

I postulati e i nuovi principi contabili rappresentano il quadro di riferimento dell'azione pubblica locale sia per i responsabili delle politiche sia per la dirigenza e i responsabili dei servizi.

Il lavoro di approfondimento, di aggiornamento e di elaborazione di nuovi principi continua ad opera dell'Osservatorio per la finanza e contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'Interno.

Le politiche di bilancio di Giovanni Ravelli



Premessa

Possono, i bilanci, influenzare le politiche di un ente o sono queste ultime a permeare, plasmare, definire i bilanci stessi?

Questa domanda non può avere una univoca risposta in quanto ambedue le affermazioni sono vere, in un processo di armonica composizione degli strumenti programmatici e gestionali.

Innanzitutto consideriamo che, con il termine “bilancio”, possiamo definire un insieme di documenti dedicati alla pianificazione e programmazione della gestione, documenti capaci non solo di sviluppare tutte le possibilità creative dell’alta direzione politica dell’ente, ma, anche, di condizionare, nell’esplicazione della funzione cosiddetta “autorizzatoria”, la successiva attività gestionale posta in essere dalla struttura dell’ente stesso.

Ecco perché il momento dell’approvazione del “bilancio” rappresenta il massimo dell’espressione politica del Consiglio di un ente locale. Con il bilancio vengono affrontati tutti i problemi gestionali, vengono ipotizzate le soluzioni da dare, si esprimono vere e proprie battaglie politiche tra maggioranza ed opposizione.

In sede di discussione e di approvazione del bilancio, si misurano le forze delle compagini politiche e non è infrequente che, proprio in quell’occasione, si possano verificare problemi di tenuta delle maggioranze stesse.

È indubbio che l’importanza data al momento di approvazione di questo insieme di documenti è dovuta al fatto che il bilancio, per l’ente locale ma, si potrebbe dire, per tutto il settore pubblico in generale, è il primario contenitore delle politiche che connotano un’amministrazione, politiche costruite ed armonizzate tramite uno strumento che si basa su un supporto di natura contabile.

I principi generali che rappresentano il fondamento del sistema contabile pubblico, consentono alle politiche di prendere corpo, di strutturarsi in modo concreto e di definire materialmente i presupposti per una loro realizzazione.

I principi del bilancio e la definizione delle politiche

È indubbio che le politiche poste in essere da un ente possano essere influenzate da esigenze, cosiddette, di bilancio, al punto da definire “politiche di bilancio” alcune modalità di costruzione della gestione che traggono fondamento da visioni, da esigenze o, a volte, da possibilità di natura economica o finanziaria.

L’attuazione ed il rispetto dei principi generali sono il fondamento, l’alimentazione principale di queste “politiche” che tendono, in ultima analisi, a realizzare in modo appropriato, più attivo e capace di ampliare la valenza dei risultati, le vere e proprie politiche gestionali tipiche di ogni amministrazione.

In questi ultimi tempi gli enti locali, e le Province in particolare, hanno ampliato notevolmente la capacità di affrontare la programmazione della gestione alla luce delle esigenze di costruire correttamente le proprie programmazioni per garantire, in ultima analisi, la migliore performance possibile nell’attuazione dei propri programmi.

Un punto fermo, una esigenza ineludibile nell’ambito dei bilanci degli enti pubblici, per ogni aspetto che riteniamo rappresenti una “politica” cui riferire la gestione, è costituito dalla necessità di immaginare sempre due momenti di valutazione:

- La previsione, con la definizione del momento programmatico contenente i risultati che si intendono ottenere;
- La verifica in sede di rendiconto dei risultati ottenuti.

Politiche finanziarie

Il primo principio generale da rispettare è costituito dall’obbligo di realizzare un “equilibrio finanziario di competenza”.

E così il bilancio condiziona la gestione: certamente le esigenze di intervento sono notevoli, ma le possibilità date dalle risorse disponibili impone scelte, a volte anche dolorose, quali l’aumento della pressione tributaria o il contenimento di esigenze di spesa ritenute estremamente utili.

Il processo iterativo della costruzione dei bilanci con i loro contenuti programmatici, a volte con estrema fatica, arriva comunque alla definizione di una “quadratura” che risente inevitabilmente delle esigenze subite dagli organi deliberanti come “contabili”. La legge universale della scarsità delle risorse disponibili in presenza di esigenze sempre più importanti, si concretizza in ogni occasione. Da qui l’attivazione di “politiche” atte a superare e ricondurre in un ambito di fattibilità tutte le problematiche presentate.



Politica economica

Si può definire come “politica di bilancio” l’attenzione posta non solo all’equilibrio finanziario della gestione (comunque garantito dall’ordinamento che non ammette la strutturazione di bilanci in disavanzo), ma anche dell’equilibrio “economico”.

In altri termini si può sottolineare la tendenza, evidente negli ultimi esercizi anche perché stimolata dalle regole del “patto di stabilità interno”, a prevedere ed a realizzare un equilibrio tra le risorse acquisite e quelle consumate, con una sempre più evidente tensione verso un aumento del cosiddetto “risparmio pubblico”.

Si realizza così una specie di inversione di tendenza rispetto a politiche che, anche in un recente passato, hanno privilegiato il consumo immediato di risorse trasportando a carico delle generazioni future gli oneri derivanti dalla necessità di onorare e rimborsare un debito pubblico divenuto, complessivamente nel nostro Stato, quasi insostenibile.

Oramai queste impostazioni, che potremmo davvero definire “virtuose” sono ineludibili anche considerando che, dall’avvento della moneta unica europea, viene meno il sostegno che un tempo era fornito dalla debolezza della lira che, con un’inflazione in alcuni anno addirittura a due cifre, aiutava a far diminuire, in termini reali, una rilevante quantità di debiti accumulati anche dal settore pubblico.

L’equilibrio intergenerazionale, rilevabile da una attenzione all’equilibrio economico, consente di evitare la depauperazione del patrimonio pubblico mediante un aumento della capitalizzazione dei valori che costituiscono ed incrementano l’insieme delle risorse costituite non solo da concreti elementi derivanti da opere di investimento ma anche da valori cosiddetti intangibili che si rendono disponibili per le future generazioni.

Politica sociale e di genere

L’attenzione all’equilibrio economico stimola, poi, altre attenzioni che possono connotare il rispetto di esigenze diffuse e che si possono vedere come politiche riferite al bilancio.

L’esigenza di conoscere, e di condizionare (non dimentichiamo che i bilanci sono primariamente strumenti di programmazione) le politiche sociali di un ente rappresentativo del proprio territorio, fa sorgere, nei bilanci, una nuova visione: il cosiddetto “bilancio sociale” che condiziona (in sede preventiva) e rappresenta (in sede consuntiva) l’impatto che le politiche gestio-



nali avranno o hanno avuto sugli elementi sociali, i cosiddetti stakeholders, che si interfacciano con l'attività dell'amministrazione.

Un particolare aspetto del bilancio sociale può essere rappresentato dal cosiddetto "bilancio di genere", che rappresenta le politiche volte a sostenere alcune fasce deboli di stakeholders, quali le donne, i bambini, gli immigrati, ecc.



Politica ambientale

Un altro aspetto che evidenzia politiche complessivamente volte ad ottenere un risultato trasversale all'intera gestione è costituito dalla evidenziazione delle politiche ambientali.

Si parla, così di "bilancio ambientale" immaginando una vista logica dell'insieme delle programmazioni che metta in evidenza:

- I risultati attesi in termini miglioramento del rispetto dell'ambiente sia con riferimento alle attività puramente gestionali che mediante un adeguato utilizzo delle possibilità di regolamentare le attività dei terzi tramite l'uso degli strumenti normativi a disposizione di una singola amministrazione
- I risultati ottenuti in sede di rendiconto.

Anche in questo caso, trattandosi di bilancio pubblico, l'aspetto ambientale dovrebbe permeare soprattutto gli strumenti programmatici fin dal momento della previsione, rappresentando non solo una valutazione complessiva degli effetti sull'ambiente dell'insieme dei progetti e programmi, ma anche un impegno politico dell'ente per raggiungere determinati risultati, così come avviene per la restante parte delle programmazioni di bilancio.

E così, in sede di rendiconto, nel momento in cui si andranno a valutare in termini generali i risultati delle politiche finanziarie, economiche e sociali, verranno valutati i risultati ottenuti sotto il profilo ambientale

La rappresentazione delle politiche

Un altro aspetto che è opportuno cogliere è quello riferito alla capacità dei bilanci, cioè degli strumenti di programmazione che compongono il documento annualmente approvato, di rappresentare compiutamente le politiche dell'ente in modo chiaro, comprensibile dai soggetti che lo devono definire ed approvare, capace davvero di esprimere tutta la valenza programmatica ed autorizzatoria richiesta e di rappresentare, durante l'esercizio, in modo compiuto l'andamento della gestione.

La situazione attuale

Per la verità non può essere sottaciuto che, attualmente, la modulistica in vigore, definita ancor oggi, dal D.P.R. 194 del 1996, rappresenta un elemento di problematicità che potrebbe essere risolto con l'adeguamento della contabilità degli enti locali alle regole già in vigore per lo Stato e per gli enti pubblici non economici.

In effetti il documento che in ogni amministrazione locale viene approvato con il nome di "Bilancio", è costituito essenzialmente da un modulo, uguale per tutti i Comuni e per tutte le Province, che rappresenta i flussi finanziari, soprattutto riferiti alla spesa, articolandoli in "Funzioni" e "Servizi" predefiniti dalla modulistica stessa, che difficilmente corrispondono alle organizzazioni degli enti che la utilizzano.

Infatti è difficilmente immaginabile che la capacità informativa e gestionale (non dimentichiamo che il bilancio è uno strumento "autorizzatorio" della gestione) sia uguale in un piccolo Comune ed in un Comune metropolitano.

La Relazione Previsionale e Programmatica, anche se definita da una modulistica, rappresenta invece un momento di maggiore chiarezza e comporta una più adeguata capacità non solo informativa ma anche in grado di rappresentare un supporto al governo della gestione.

Nella pratica, per superare queste problematiche, avviene che, oltre agli strumenti di legge, governati da modulistiche, ogni ente produce strumenti informativi più appropriati basati, essenzialmente, sulla riclassificazione del Piano Esecutivo di Gestione, che supporta, analizza e definisce le politiche contenute nei documenti formali.

Una possibile evoluzione degli strumenti di bilancio

La ridefinizione delle regole contabili, attualmente in fase di discussione, potrebbe aiutare un affinamento degli strumenti attualmente in uso.

In sostanza l'obiettivo che si potrebbe cogliere potrebbe essere quello di immaginare come l'insieme degli strumenti di programmazione ed autorizzazione, tipici dei bilanci di previsione, potrebbe essere ridefinito in modo da ampliare i momenti di flessibilità ed adattarsi alle peculiarità dei singoli enti.

L'esigenza di uniformità, determinata dalla necessità di consolidare i conti pubblici, sin dal momento della previsione per finire con la gestione e la rendicontazione, potrebbe essere soddisfatta da modalità di riclassificazione dei conti uguali per tutto il settore.



Anche il momento della rilevazione dei fatti di gestione potrebbe trovare elementi di analisi ulteriori rispetto a quelli definiti dalla programmazione, in modo da soddisfare tutte le esigenze di conoscenza che le “politiche” diano espressioni.



Mentre il momento di programmazione ed autorizzazione potrebbe avvenire con riferimento ad elementi minimali appropriati e definiti con viste logiche correlate alle politiche dell'ente, gli strumenti di rilevazione potrebbero arrivare ad analizzare minutamente la gestione contribuendo in modo preciso e rispettoso dei principi generali, a rappresentare l'insieme dei risultati sotto tutti i profili voluti (finanziario, economico, analitico, patrimoniale, sociale, ambientale, di genere ecc.).

Innovazione finanziaria
e valorizzazione
del patrimonio
di Luisa Gottardi



Il processo di trasformazione della finanza locale

L'utilizzo di strumenti di finanza innovativa da parte degli enti locali è fenomeno relativamente recente. La loro finanza – e quella delle Province in particolare – ha infatti conosciuto una profonda trasformazione negli ultimi 10-15 anni, caratterizzandosi per una progressiva riduzione della quota di entrate derivanti da trasferimenti erariali a favore di una crescente autonomia finanziaria, grazie a devoluzione di gettiti prima erariali e partecipazioni ad altre imposte; tale trasformazione ha di fatto indotto ad una riflessione più attenta circa la possibilità di utilizzare una serie di nuovi strumenti in grado di valorizzare al meglio il patrimonio economico dell'ente al fine, prioritario, di recuperare risorse da destinare agli investimenti attraverso modalità alternative a quelle tradizionali.

Un processo che prende dunque avvio solo all'inizio degli anni 90, ma che conosce da ultimo una decisa accelerazione. Prima di allora la finanza locale aveva come principale interlocutore la Cassa Depositi e Prestiti, cui faceva ricorso per i mutui, e la stessa Tesoreria unica impediva, di fatto, una politica autonoma di gestione attiva della liquidità, disincentivando qualsiasi operazione che avesse come fine ultimo la valorizzazione delle liquidità e del patrimonio.

Le progressive modifiche della legislazione in materia hanno successivamente attribuito quote via via crescenti di autonomia finanziaria agli enti locali, costringendoli, tra l'altro, a sviluppare e consolidare al proprio interno una serie di competenze tecnico professionali specifiche in grado di gestire sapientemente la funzione finanza, in un'ottica più manageriale e dinamica, capaci di far fronte, da un lato al profondo processo di riassetto istituzionale avviato con la legge di riforma delle autonomie locali n.142 del 1990 e culminato con il nuovo Titolo V della Costituzione e, dall'altro, al progressivo aumento della capacità impositiva degli enti.

In questo contesto va necessariamente sottolineato il ruolo giocato dall'adesione del sistema delle regioni e delle autonomie locali al patto di stabilità



interno, a partire dal 1999, quale contributo al raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari nazionali, determinati dall'appartenenza alla UE e dunque coerenti con il patto di stabilità e crescita europeo. Ciò, unitamente al progressivo ridursi dei trasferimenti erariali da parte dello Stato, ha nel tempo ha determinato una ulteriore spinta alla ricerca di modalità alternative e innovative di reperimento di risorse correnti e per investimenti nonché per ridurre al minimo gli oneri derivanti da indebitamenti pregressi.

Il costante controllo del saldo finanziario imposto dal patto di stabilità, e quindi la necessità di monitorare con attenzione regolare i flussi di cassa – seppure con modalità applicative mutevoli di anno in anno – unitamente alla riduzione dei fondi trasferiti dallo Stato, ha quindi posto le condizioni affinché si utilizzassero sempre più strumenti di finanza innovativa. Ciò vale in maniera ancor più significativa nel caso delle Province, le quali non godono ancora di una vera autonomia finanziaria né hanno leve fiscali degne di rilievo: fatta eccezione per l'IPT, le Province non traggono risorse da tributi propri e la maggior parte di esse dipendono ancora in buona parte da un sistema di finanza derivata.

In un panorama istituzionale che equipara Stato, Regioni, Province e Comuni e all'indomani di un ponderoso processo di decentramento amministrativo che ha visto proprio le Province quali destinatarie di una serie importante di deleghe da parte dello Stato e delle Regioni, è evidente l'impellente esigenza di trovare fonti di finanziamento aggiuntive o, se vogliamo, innovative, che consentano di garantire in maniera coerente ed efficiente l'esercizio di nuovi compiti e funzioni che sono stati loro attribuiti, in modo da poter rispondere, se non anticipare, ai bisogni e le aspettative delle collettività amministrare.

I recenti interventi normativi

Con il nuovo art. 119 della Costituzione viene sancita l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti, in un quadro di coordinamento della finanza pubblica, dove è preclusa la possibilità di ricorrere all'indebitamento per spese che non siano di investimento.

Parallelamente al mutamento istituzionale che di fatto ha delocalizzato i centri di spesa, è accresciuta l'esigenza, da parte dello Stato, di avere elementi di conoscenza precisi circa le attività di ricorso al credito messe in atto dagli enti locali. In questo senso l'articolo 41, co.1, della legge 488/2001 (legge finanziaria 2002), e il regolamento emanato con dm 389/2003, nonché l'art.

3, commi 16,17 e 18 della legge finanziaria n.350/2003 (con cui si declinano i concetti di indebitamento e investimento)¹, esprimono proprio la volontà di assicurare un accesso al mercato efficace e prudente (in questo senso le vicende Cirio e Parmalat hanno giocato un ruolo psicologico importante anche se l'accostamento – non espresso – è apparso ingeneroso nei confronti degli enti territoriali), in una direzione che tuteli il consumatore come pure l'ente da un certo margine di rischio che comunque è insito in alcune operazioni finanziarie e, al tempo stesso, fornisca allo Stato tutti gli elementi conoscitivi necessari a realizzare un effettivo coordinamento della finanza pubblica, ciò anche in ragione del mutato assetto della Cassa Depositi e Prestiti, che fino a tempi recenti ha rappresentato l'interlocutore privilegiato degli enti locali per i mutui.



¹ Per gli enti di cui al comma 16 costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata non collegati a un'attività patrimoniale preesistente e le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85 per cento del prezzo di mercato dell'attività oggetto di cartolarizzazione valutato da un'unità indipendente e specializzata. Costituiscono, inoltre, indebitamento le operazioni di cartolarizzazione accompagnate da garanzie fornite da amministrazioni pubbliche e le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti vantati verso altre amministrazioni pubbliche. Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio. Modifiche alle predette tipologie di indebitamento sono disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito l'ISTAT, sulla base dei criteri definiti in sede europea.

Ai fini di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, costituiscono investimenti: *a*) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; *b*) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; *c*) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; *d*) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; *e*) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; *f*) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; *g*) i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; *h*) i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; *i*) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

Gli strumenti tradizionali

Appare opportuno offrire preliminarmente una sommaria analisi delle forme di reperimento delle risorse più comunemente utilizzate.

Va sottolineato che esistono precise regole che gli enti sono tenuti ad osservare prima di avviare le procedure di indebitamento; come criterio generale va verificato che l'ammontare degli interessi annuali da pagare non superino il 25% delle entrate totali dell'ente (titoli 1, 2 e 3) sommati a quelli dei debiti precedentemente contratti, al netto di contributi statali o regionali in conto interessi. Inoltre, seppur in maniera differenziata, esistono dei vincoli relativi ad eventuali situazioni di dissesto – o di condizioni strutturalmente deficitarie –, nonché alla situazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente e all'avvenuta delibera di bilancio annuale.

- **Mutuo.** La forma di finanziamento storica e più radicata, che non richiede, per la sua semplicità, particolari competenze. Anche il regime di sostanziale monopolio detenuto dalla Cassa Depositi e Prestiti almeno fino agli anni 90, ha giocato un ruolo in questo senso: la mancanza di alternative competitive ha determinato una stasi nel mercato e ha disincentivato qualsiasi progettazione alternativa da parte degli enti. Merita in proposito un cenno anche un altro canale di reperimento di liquidità che è rappresentato dalla rinegoziazione dei mutui, fenomeno che proprio negli ultimi mesi, grazie a quanto disposto dal Dm 20.6.2003, ha conosciuto un incremento, consentendo agli enti locali che avevano contratto mutui con la Cassa DDPP negli ultimi anni e ne sostenevano i gravosi oneri di interesse – meno competitivi rispetto agli altri istituti di credito – di rinegoziarne le condizioni, liberando così ulteriori risorse.
- **Obbligazioni.** Il prestito obbligazionario nel sistema degli enti locali prende avvio con la legge di riforma delle autonomie locali n.142/90, anche se il completamento sistematico per l'attuazione è avvenuto attraverso interventi normativi successivi. L'emissione di una obbligazione per la Provincia può rappresentare una strada di raccolta di liquidità di medio periodo, molto simile ad un mutuo (anche se in questo caso i creditori sono molteplici) ma con ricadute più evidentemente politiche sull'ente, il quale deve mettersi in condizione di configurarsi come soggetto affidabile e quindi appetibile da parte dell'acquirente. È evidentemente uno strumento che richiede conoscenze più complesse rispetto al semplice mutuo perché necessità innanzitutto della costituzione di un fondo di ammortamento ovvero di conclusione di contratto *swap*, oltre che di alcuni requisiti di "stabilità" finanziaria ben definiti. L'emissione obbligazionaria finanzia esclu-



sivamente spese per investimenti e deve avere ammontare pari almeno al valore dell'investimento e può essere immessa sul mercato con diverse modalità. L'intermediario (solitamente una Banca) deve essere in grado di collocare i titoli attraverso un'offerta pubblica (con conseguente deposito in Consob del prospetto informativo che reca tra l'altro la specificazione che il prestito non è garantito da specifici oneri a carico dello Stato), ovvero essere disponibile a garantire il mancato totale collocamento attraverso l'acquisto delle obbligazioni non acquistate dai risparmiatori. Frequente è anche l'utilizzo dell'acquisto a fermo, con cui l'ente finanziatore si fa carico dell'intero prestito e quindi cade l'obbligo della comunicazione alla Consob. In alcuni casi le obbligazioni possono essere convertibili, ovvero dare il diritto all'acquirente di acquistare azioni di società dell'ente locale, il quale, a sua volta, potrà contemporaneamente privatizzare la sua azienda senza dover reperire le risorse per la restituzione del credito; altra fattispecie è il prestito obbligazionario *cum warrant*, dove il sottoscrittore ha la possibilità di scegliere, alla scadenza, di acquistare o meno quote di una società controllata dall'ente, diventandone così azionista, pur permanendo nel tempo il diritto al rimborso dell'obbligazione.

- ***Project financing***. Sebbene complessa in tutti i suoi aspetti esecutivi, la finanza di progetto è lo strumento che meglio risponde all'esigenza di realizzare, in via principale, opere infrastrutturali, distribuendone gli elevati costi anche tra soggetti privati, minimizzando il rischio per l'ente pubblico ovvero per i piccoli risparmiatori. Senza entrare nelle specifiche caratteristiche del project financing, i cui principali aspetti sono generalmente noti mentre il procedimento di attuazione può essere differenziato in base agli interessi in gioco e ai soggetti privati che ne sono protagonisti, va sottolineato che per le Province questo strumento non risulta particolarmente appetibile per via della necessità intrinseca di recuperare, attraverso l'opera completata, il costo di realizzo: essendo le Province principalmente impegnate nella costruzione e manutenzione di edifici scolastici, strade e opere di messa in sicurezza dei territori, diventa assai più complicato individuare infrastrutture che siano remunerative e dunque in grado di garantire il rientro dei capitali impegnati.
- ***Leasing***. Consente di dotare l'ente di beni e strumenti senza dover immobilizzare una parte consistente del proprio patrimonio, bensì dietro corresponsione di canoni mensili. La modalità più semplice è il leasing operativo dove il fornitore si impegna a dotare l'ente della strumentazione richiesta dietro pagamento di canoni di locazione mensili. Il leasing finanziario invece consiste nella fornitura, da parte di una società di intermediazione





202

di un bene che a sua volta ha acquistato dal fornitore e che metterà a disposizione dell'ente, il quale al termine del contratto può, previo pagamento del riscatto, acquistarlo definitivamente. Infine il sale and lease-back è una forma ancora differente di leasing, spesso utilizzata per realizzare liquidità da immobili: l'ente vende alla società di intermediazione un determinato bene che verrà a sua volta messo a disposizione dell'ente dietro pagamento di canone mensile,

- **Factoring.** È una forma di acquisizione di liquidità che origina da crediti vantati all'esterno dell'ente ma che lo stesso, dopo le procedure previste, non è riuscita a riscuotere ovvero a rinunciato ad essi. In questo caso la società di factoring acquista il credito dall'ente accollando su di sé il rischio di insolvenza (pro soluto) o meno (pro solvendo) e definendo in maniera preventiva se pagare all'ente locale immediatamente o solo dopo aver riscosso. La società va individuata tramite gara e i crediti vantati dovranno essere di natura omogenea.

I "nuovi" strumenti

- **Cartolarizzazione.** Una forma che potremmo definire evoluta del *factoring*, è la cartolarizzazione dei crediti, che consiste nella emissione di titoli negoziabili sul mercato che originano da crediti. La legge 30 aprile 1999 n.130 ha da poco regolato la cd *securitization*, colmando una lacuna normativa ormai improcrastinabile. Attraverso la cartolarizzazione gli enti locali, dopo aver individuato una massa di crediti sostanzialmente affini ed omogenei da punto di vista finanziario e giuridico e che siano ovviamente liquidi, certi ed esigibili, si rivolgono ad una società veicolo costituita appositamente, dotata di propria personalità giuridica che, attraverso l'emissione di titoli sul mercato, potrà pagare il prezzo di cessione all'ente locale da cui ha ricevuto i crediti, generando così liquidità immediata. Nel settore pubblico la cartolarizzazione dei crediti ha conosciuto un'espansione evidente negli ultimi anni soprattutto in riferimento al patrimonio immobiliare degli enti. Per gli enti locali le valutazioni da fare sono ovviamente molteplici. Innanzitutto l'effettiva riuscita dipende ovviamente da molti fattori, primo tra tutti la qualità e quantità del credito ceduto – specie se non legato ad un patrimonio immobiliare –, e dunque del corrispettivo valore che la società veicolo riterrà di pagare all'ente, nonché della capacità di effettivo realizzo di liquidità a fronte degli oneri connessi ad operazioni così complesse. Ma ancor più delicata è la valutazione di ordine politico

che ogni ente deve effettuare nel momento in cui intenda reperire risorse su crediti futuri, erodendo di fatto le capacità patrimoniali dell'ente negli anni a venire.

- *Contratti derivati*. Sulla scorta delle esperienze di natura imprenditoriale e privatistica anche le amministrazioni pubbliche locali si sono lentamente avvicinate con successo alle politiche di liability management ovvero di gestione attiva del debito, grazie anche alla progressiva riduzione delle risorse correnti statali nonché dei sempre più stringenti vincoli legati al patto di stabilità interno. In questo senso i contratti derivati rappresentano uno strumento sempre più interessante per garantire una crescente redditività del proprio patrimonio – nonché della propria esposizione debitoria pregressa –, ma che richiede, è bene sottolinearlo, un grande *know how* in grado di valutare e minimizzare i rischi connessi alle operazioni con i derivati. Naturalmente queste iniziative non solo non devono celare volontà speculative ma, al contrario devono garantire gli equilibri di bilancio senza intaccare in maniera sostanziale la potenziale capacità finanziaria e patrimoniale futura dell'ente.

I derivati sono così chiamati perché il loro valore è legato all'evoluzione del valore di un altro valore c.d. sottostante. Hanno conosciuto larga diffusione negli enti locali solo negli ultimissimi anni, anche per via della mancanza di una chiara e specifica normativa in materia.

In linea generale gli swap sono i derivati più utilizzati, anche a causa dalla loro duttilità e della capacità di adattarsi ad una pluralità di esigenze differenti.

- *Lo swap* è un contratto nel quale due contraenti si impegnano a scambiarsi in un determinato periodo dei flussi monetari il cui valore dipende dall'applicazione di parametri specifici, come ad esempio tassi di interesse o tassi di cambio tra valute. Sinteticamente si configura come uno scambio finanziario tra due controparti senza alcuna cessione di prodotti concreti: l'unico riferimento è un capitale virtuale definito nozionale mentre mutui o altri prestiti sottostanti non si modificano in alcun modo. Con il dm 420/96 è stato previsto l'obbligo di swap per emissione di titoli in valuta estera al fine di coprire il rischio da cambio; ora con il regolamento ex art. 41 della legge 448/01, tale previsione è sancita anche per i mutui con soluzione unica alla scadenza, a meno che non si costituisca un fondo di ammortamento.

Differenti sono le tipologie di swap.

Interest rate swap (Irs). In questa fattispecie una delle due parti può pagare o incassare il differenziale tra un tasso fisso mentre l'altra corrisponde con





tasso variabile, sempre in riferimento ad un capitale nozionale di riferimento. Questo tipo di contratto può essere utile nei casi in cui un ente stia sostenendo un mutuo con un tasso fisso divenuto nel tempo non più conveniente. In questo caso contrae con un istituto finanziario un Irs al quale corrisponde un flusso di interesse su tasso variabile e riceve un tasso fisso pari a quello necessario per pagare il mutuo. Abbinando agli Irs altri strumenti, come ad esempio le opzioni, si ottengono differenti forme di contratto. Uno di questi è denominato *Cap*: un ente che acquista un cap ha diritto a ricevere, in date prestabilite, l'eventuale differenza, se positiva, tra un tasso variabile e un tasso massimo predeterminato chiamato strike-rate. Nel caso in cui la differenza fosse negativa, l'acquirente del cap non ha diritto a nulla. In questo caso la presenza di un limite massimo predeterminato tutela l'ente locale da eventuali rialzi dei tassi di interesse oltre una certa soglia. Analoga tipologia è denominata *floor*: parallelamente al cap, chi acquista un floor ha diritto a ricevere, in date prestabilite, l'eventuale differenza positiva tra un tasso variabile e un tasso massimo predeterminato ma in questo caso è l'ente locale che vende il floor all'istituto finanziatore e si assume il rischio che il tasso variabile scenda al di sotto di un determinato limite.

Un mix tra i due strumenti è il *collar*: attraverso un "corridoio" di tassi individuati da un minimo e un massimo (*cap* e *floor* appunto), i due soggetti si tutelano a vicenda dalle oscillazioni individuando così un canale di fluttuazione dei tassi che entrambi ritengono sostenibile.

Currency swap (swap di cambio). In questo caso il flusso dei pagamenti, avviene su valute diverse coinvolgendo anche capitale.

Swap in & out. Forse la modalità più rischiosa: in questa fattispecie quando l'ente acquista uno swap a tasso variabile (a fronte di un tasso fisso) incassa subito un premio (*up-front*) pari al massimo all'1% del capitale nazionale assumendosi l'onere però di pagare all'istituto finanziario, in caso di aumento dei tassi oltre ad un certo limite, un tasso interbancario indicizzato euribor oltre ad una elevata commissione

Questa breve e sommaria disamina degli strumenti a disposizione degli enti locali al fine di individuare i percorsi più idonei al reperimento di risorse da destinare all'investimento come pure ad una riduzione della rigidità dei propri bilanci, va completata con un breve cenno all'importanza del *rating*, ossia il giudizio di qualità – o se vogliamo di credibilità finanziaria – che viene rilasciato da agenzie indipendenti e che rappresentano il grado di solvibilità dell'ente. Non tutte le operazioni finanziarie che abbiamo finora visto richiedono espressamente per legge il giudizio di rating, ma è implicito che

questo rappresenti comunque un *plusvalore*, soprattutto a fronte della progressiva autonomia finanziaria degli enti (e della retrocessione dello Stato in qualità di garante), nonché della crescente attenzione verso la tutela dei risparmiatori. Un buon rating, quale indicatore sintetico della capacità di un ente di rimborsare capitale ed interessi nei termini previsti, consente percorsi più agevoli e favorevoli per l'ottenimento dei mutui e l'emissione di prestiti obbligazionari. Le Province, seppur con ritardo rispetto a Regioni e Comuni, hanno in questi ultimissimi anni attivato le procedure per ottenere il proprio rating (attualmente i rating ufficiali delle Province sono 19).

La finanza locale e gli strumenti operativi hanno subito dunque una profonda metamorfosi corrispondente in parte al processo di riordino istituzionale, ma ancora non completa nei suoi aspetti principali: autonomia di entrata e di spesa nonché autonomia tributaria. In questo senso le Province sono il livello di governo locale che più di altri risente della mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, strette da un lato da un quadro assolutamente carente di autonomia impositiva e, dall'altro, da un processo di decentramento massiccio che le rende principali attrici sul versante degli investimenti e della infrastrutturazione dei territori.

In questo senso hanno dovuto nel breve termine dotarsi di professionalità e competenze specifiche per utilizzare con oculatezza e responsabilità gli strumenti finanziari che il sistema creditizio ha messo loro a disposizione; ma è evidente che lo sforzo finora condotto con successo e il grado di performance finora ottenuto – considerando anche la continuità dei risultati positivi in termini di rispetto del patto di stabilità interno –, non potranno mantenersi inalterati a lungo se non verranno individuati gli strumenti idonei a garantire loro una reale autonomia finanziaria.

