

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 14

A.S. n. 1182: "Conversione in legge del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali".

Marzo 2002

Articolo 1

L'articolo contiene norme transitorie volte a disciplinare, in relazione all'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali per l'esercizio finanziario 2002, la procedura in caso di eventuale inadempienza da parte degli enti stessi. Tale disposizione, mirante ad armonizzare la legislazione vigente con il nuovo dettato costituzionale derivante dall'approvazione della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001), non comporta effetti sotto il profilo finanziario.

Articolo 2

L'articolo, finalizzato a fronteggiare le difficoltà di bilancio delle unioni di comuni, prevede una assegnazione di fondi per l'anno 2001 di ulteriori 20 milioni di euro a valere sul fondo ordinario per province e comuni, come risultante per l'anno 2002 in base alla legislazione vigente.

Secondo la RT tale disposizione non comporta nuove o maggiori spese a carico del bilancio dello Stato, in quanto verrebbero utilizzate risorse già in bilancio per province e comuni. Tuttavia, proprio tale considerazione induce a ritenere necessario un approfondimento, per verificare le conseguenze dell'aumento dell'entità dell'attuale stanziamento preordinato, nell'ambito del citato fondo, al finanziamento delle unioni di comuni. Dal momento, infatti, che detto stanziamento è compreso in un capitolo di bilancio riferito al complesso dei comuni e delle province, occorrerebbe esplicitare rispetto a quale altra finalizzazione verrebbe operata una diminuzione corrispondente.

In mancanza di ciò, l'utilizzo delle risorse del citato fondo verrebbe a configurarsi come una copertura su stanziamenti di bilancio, come è noto vietata dalle norme di contabilità.

Al riguardo, si ricorda che il fondo ordinario per il concorso dello Stato al finanziamento degli enti locali è stato istituito in relazione al decreto legislativo n. 504 del 1992, in materia di riordino della finanza degli enti territoriali. Lo stanziamento per l'anno 2002 del capitolo 1601 della tabella del Ministero dell'interno ammonta, per la competenza, a circa 7,4 mld di euro, con una diminuzione di circa 1,4 mld di euro rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2001. Dalla relazione illustrativa al provvedimento in esame si evince che lo stanziamento per le unioni di comuni ammontava per il 2001 a 56 mld di lire e che, a causa dell'incremento del numero di tali unioni, esso ha consentito di coprire solo il 33 per cento del fabbisogno.

Articolo 3

L'articolo in esame modifica la normativa inerente il patto di stabilità interno per il 2002, di cui all'articolo 24 della legge n. 448 del 2001 (Legge finanziaria per il 2002). In particolare, il comma 1 è volto ad unificare le due diverse definizioni della spesa corrente contenute nel comma 2 del citato articolo 24 (l'una rileva infatti con riferimento all'applicazione dei vincoli legislativi imposti con tale norma sulla dinamica del saldo finanziario degli enti locali e l'altra ai fini del contenimento delle spese correnti). In particolare, l'unificazione delle due definizioni consentirebbe di non considerare, ai fini del calcolo delle spese correnti, per le quali è fissato un tetto massimo di

crescita del 6 per cento rispetto all'ammontare degli impegni dell'anno 2000, gli interessi passivi, le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato, dall'Unione Europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilità interno e quelle di carattere eccezionale (collegate ad esempio, come specificato dalla circolare n. 11 del Ministero dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2002, a eventi calamitosi, a consultazioni elettorali e referendarie, a sentenze esecutive e atti equiparati). Risulta quindi ristretta la base su cui collocare l'espansione massima consentita della spesa.

Il comma 2 dell'articolo 3 inserisce il comma 4-*bis* nel medesimo articolo 24; il primo periodo del comma 4-*bis* consente agli enti che hanno esternalizzato alcuni servizi negli anni 1997, 1998 e 1999, di contabilizzare - ai fini del vincolo sugli impegni di cui al comma 2 del citato articolo 24 e di quello sui pagamenti di cui al comma 4 del medesimo articolo - all'interno delle spese correnti dell'anno 2000, la spesa relativa alla gestione diretta del servizio sostenuta nell'anno precedente l'esternalizzazione, invece dell'impegnato o del pagato relativo all'esercizio 2000, nel caso essa risulti di importo superiore. Tale facoltà viene introdotta per non penalizzare proprio quegli enti che si sono attivati per ridurre alcuni costi di gestione, nello spirito della normativa del patto di stabilità interno.

Il secondo periodo del medesimo comma 4-*bis* prevede poi che nel complesso delle spese correnti per l'anno 2002 l'ente non tenga conto delle maggiori spese (rispetto al 2000) derivanti da impostazioni contabili diverse tra il bilancio 2000 e il bilancio 2002 relative alla gestione di servizi a carattere imprenditoriale. Viene inoltre stabilito che non si tiene conto delle maggiori spese del 2002 rispetto al 2000 sostenute in relazione a convenzioni con enti pubblici e privati integralmente finanziate dalle stesse convenzioni.

Nella RT si afferma che l'articolo 3 non determina effetti finanziari, in quanto la manovra di finanza pubblica per il 2002 in relazione al patto di stabilità interno (corrispondente a 1.137 milioni di euro) deriva dalla disposizione del comma 1 dell'articolo 24 della legge finanziaria 2002, riguardante il contenimento della crescita del saldo finanziario 2002 entro il limite del 2,5 per cento rispetto al corrispondente saldo finanziario 2000 e che tale disposizione non viene modificata.

Tale conclusione merita un approfondimento. E' opportuno infatti rammentare che l'unica quantificazione degli effetti di contenimento delle spese correnti degli enti locali fornita dal Governo è quella contenuta nella RT riferita al disegno di legge iniziale della finanziaria, ed è riferita quindi ad un testo che indicava nel 4,5 per cento degli impegni assunti nel 2000 il limite di crescita delle spese correnti - al netto delle spese per interessi passivi e di quelle finanziate da programmi comunitari - per le province e per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. La versione definitiva della norma in questione è peraltro quella risultante dall'approvazione di un emendamento da parte della Camera dei deputati, in base al quale l'aumento massimo per l'anno 2002 delle spese correnti di province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti - al netto di quelle per interessi o finanziate da programmi comunitari, nonché, ai sensi di un nuovo comma, di quelle inerenti il trasferimento di funzioni statali o regionali - è stato elevato al 6 per cento rispetto alle spese effettuate nel 2000. Contestualmente, veniva introdotto un vincolo anche in termini di incremento del disavanzo, fissato nel 2,5 per cento rispetto a quello del 2000. L'emendamento contenente le modifiche sopra esposte non era corredato di una relazione tecnica, che sarebbe stata invece opportuna - come sottolineato nella Nota di lettura n. 9

di questo Servizio del dicembre 2001 - per verificare che l'effetto netto delle due modifiche continuasse a garantire gli effetti di contenimento associati alla norma originaria.

Ne potrebbe risultare che le disposizioni contenute nei commi 1 e 2 dell'articolo in esame - nell'indebolire il vincolo di crescita delle spese correnti mediante l'esclusione di una serie di aggregati dalle spese correnti il cui incremento deve rimanere entro il 6 per cento dell'ammontare degli impegni per l'anno 2000 - sembrano influire sui risparmi a suo tempo quantificati. Occorre, pertanto, una puntuale verifica delle ipotesi in base alle quali la RT sostiene la neutralità delle disposizioni stesse sotto il profilo finanziario.