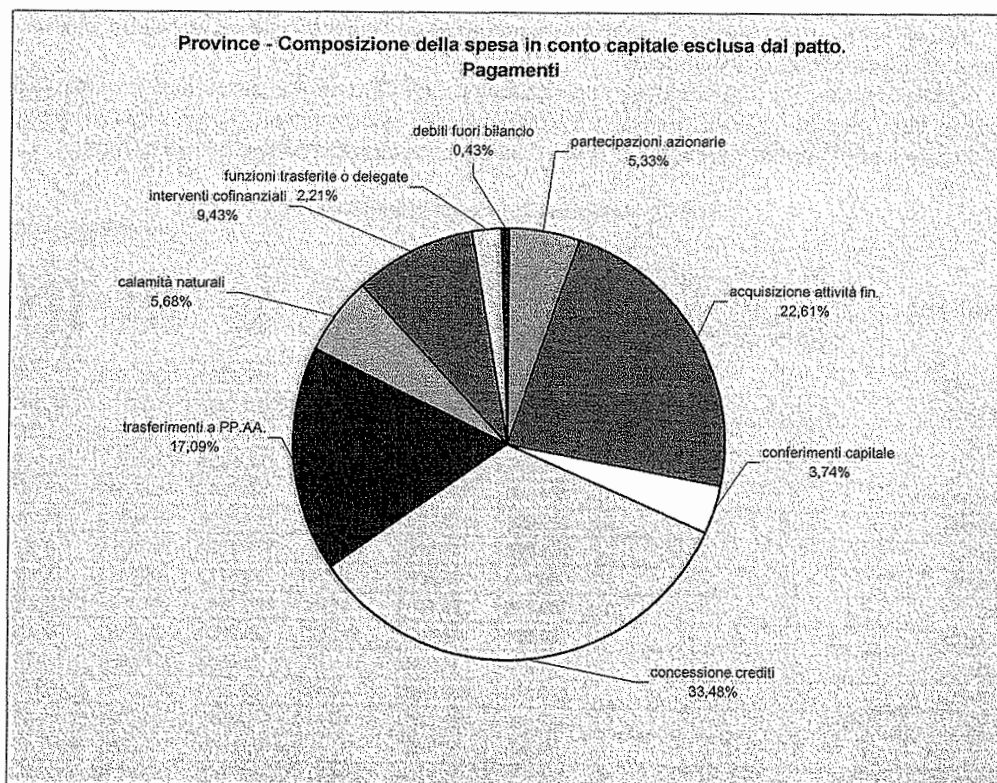


Grafico 4



Anche dall'osservazione dei comportamenti di ogni singola Provincia in ordine al rispetto degli obiettivi del Patto emerge una situazione non raffrontabile con quella degli esercizi precedenti. Infatti nel 2005 risulterebbero 11 le Province che -in base a dati ancora provvisori- non rispettano il Patto di stabilità (delle quali 8 hanno superato entrambi gli obiettivi).

Province – Enti che non rispettano il Patto aggregati per area geografica

area geografica	Enti esaminati	Enti che non rispettano l'obiettivo di cassa	Valore %	Enti che non rispettano l'obiettivo di competenza	Valore %
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/A)
Nord	39	5	12,8	5	12,8
Centro	19	1	5,3	1	5,3
Sud	21	4	19,0	3	14,3
Isole	12	0	0,0	0	0,0
totale nazionale	91	10	11,0	9	9,9

La tabella sintetica sopra riportata mostra una maggiore concentrazione di casi di inadempimento del Patto nel sud e nel nord Italia escludendo, pertanto, una valenza significativa della collocazione geografica degli Enti ai fini del rispetto degli obiettivi. Si è inoltre riscontrato che 7 delle 11 Province non adempienti erano considerate "virtuose", avendo riportato nel triennio 2001/2003 una spesa corrente media pro capite inferiore a quella prevista per la classe

di appartenenza. Tali Enti potevano, quindi, beneficiare per il 2005 di un aumento del livello di spesa dell'11,5% rispetto alla media del triennio.

I casi di mancato rispetto riguardano maggiormente l'obiettivo di cassa, che, come si è detto, si è rilevato di maggiore impegno.

Dalla tabella che segue emerge una situazione di difficoltà da parte delle Province ad adattarsi agli obiettivi del 2005; infatti, a differenza da quanto rilevato in passato, in alcuni ambiti regionali il risultato aggregato di spesa risulta superiore all'obiettivo programmato.

Tab. 2 – PROVINCE – risultati regionali

(in migliaia di euro)

REGIONE	Enti esaminati	Enti che rispettano l'obiettivo di cassa	Enti che rispettano l'obiettivo di comp.	obiettivo di cassa	pagamenti effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato	obiettivo di comp.	impegni effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato
PIEMONTE	8	8	8	610.368	605.093	5.275	864.231	639.338	224.893
LOMBARDIA	11	8	8	949.359	964.890	-15.531	1.321.206	1.172.774	147.563
LIGURIA	4	4	4	261.823	207.174	54.649	274.684	234.046	40.638
VENETO	7	5	5	551.933	639.805	-87.872	686.582	753.721	-67.139
E. ROMAGNA	9	9	9	724.408	633.348	88.892	925.360	582.868	340.287
TOSCANA	9	9	9	522.028	513.228	8.800	770.289	660.791	109.383
UMBRIA	2	2	2	183.609	133.518	50.091	170.652	164.251	6.401
MARCHE	4	4	4	198.145	196.408	1.737	272.572	246.087	26.485
LAZIO	4	3	3	380.798	386.414	-5.616	621.596	492.179	129.417
ABRUZZO	3	3	3	139.621	128.409	11.212	199.266	108.738	90.528
MOLISE	1	1	1	11.244	11.232	12	25.605	14.598	11.007
CAMPANIA	5	2	2	519.514	663.560	-144.046	797.229	865.314	-68.085
PUGLIA	5	5	5	347.269	335.895	11.374	427.392	406.204	21.188
BASILICATA	2	2	2	109.849	107.488	2.361	128.519	114.068	14.451
CALABRIA	5	4	5	281.372	302.886	-21.514	907.451	363.803	543.648
SICILIA	9	9	9	513.976	447.554	66.422	506.575	446.279	60.296
SARDEGNA	3	3	3	125.887	110.482	15.405	147.002	117.141	29.861
Totale complessivo	91	81	82	6.431.205	6.387.384	41.653	9.046.210	7.382.200	1.660.821

Il rispetto del limite di cassa può comportare difficoltà, in quanto non è determinato esclusivamente da scelte dell'amministrazione, ma può essere condizionato da fattori esterni. Il processo di trasferimento delle funzioni, che ha svolto effetti anche in esercizi anteriori al 2004⁵¹, ha determinato la formazione di notevoli masse di residui il cui pagamento non sempre può essere procrastinato.

Inoltre il limite esteso alla spesa d'investimento risulta di difficile attuazione non potendosi contenere il pagamento a favore dei creditori a fronte di opere pubbliche già finanziate, in corso di realizzazione e per le quali siano stati emessi stati d'avanzamento lavori.

È stata quindi diffusamente segnalata dagli Enti l'impossibilità di limitare i pagamenti, soprattutto quelli in conto residui, relativi ad interventi finanziati con fondi vincolati da parte delle Regioni per deleghe di funzioni non coperte dalla possibilità di esclusione dal computo, introdotta dal d.l. n. 44 del 2005.

Comuni

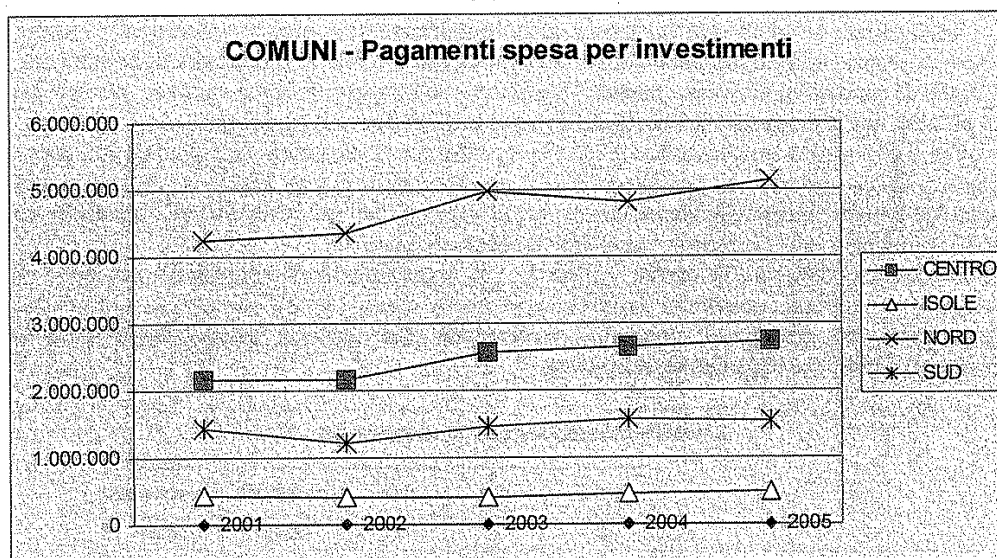
Va premesso che i Comuni analizzati in questa sede costituiscono un insieme ridotto rispetto a quelli tenuti nel 2005 all'osservanza del Patto; infatti le rilevazioni sono limitate agli Enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti, restandone esclusi –al momento– quelli tra i

⁵¹ Va ricordato al riguardo che in sede di decretazione d'urgenza è stata introdotta la detrazione per le spese di funzioni trasferite o delegate dalle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a partire dal 1° gennaio 2004 nei limiti dei corrispondenti trasferimenti.

5.000 e gli 8.000. Sono stati esaminati i risultati di 954 Enti rispetto ai 2276 che costituiscono l'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul Patto di stabilità interno ed in questa sede vengono trattati i risultati relativi ai 931 Comuni che hanno calcolato gli obiettivi di cassa e di competenza sulla base della spesa media triennale 2001/2003, senza usufruire della facoltà prevista dal comma 26bis dell'art. 1 della legge 311/2004. La minore estensione dell'indagine oltre alla limitazione dell'istruttoria è da addebitare anche all'impatto della nuova normativa che ha provocato una disomogeneità di comportamenti per la quale, in taluni casi, modelli non esattamente compilati sono stati esclusi dall'analisi per evitare che potessero turbare l'attendibilità dei risultati complessivi.⁵²

Nel 2005 l'attenzione è stata focalizzata sull'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale, infatti l'obiettivo perseguito dal Patto era il contenimento del loro livello di crescita. Guardando al trend della spesa complessiva nel periodo 2001-2005, si nota che i pagamenti della spesa corrente dei Comuni nel periodo recente hanno dimostrato un andamento blando ad eccezione del 2004 anno nel quale si sono manifestati gli effetti dei rinnovi contrattuali. I pagamenti della spesa in conto capitale (v. grafico 5) hanno riportato una flessione nel 2002 per poi svilupparsi in modo considerevole nell'anno successivo⁵³ e moderatamente negli esercizi seguenti (+4,11% nel 2005). Pertanto, sul fronte della cassa, i limiti del Patto avrebbero presumibilmente ottenuto gli effetti voluti, non risultando compresa la spesa in conto capitale e rilevandosi una lieve flessione di quella corrente.

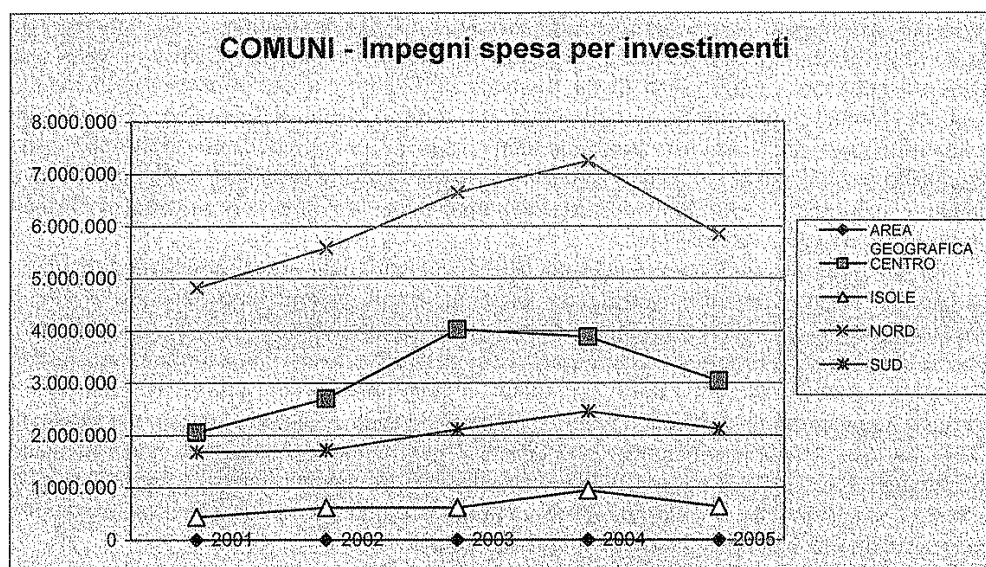
Grafico 5



⁵² Problemi di standardizzazione sono emersi per gli Enti della Regione Sardegna che, avvalendosi della deroga alla disciplina nazionale prevista all'art. 1, comma 11, della legge regionale 21 aprile 2005, hanno detratto dalle spese rilevanti anche quelle per funzioni delegate e trasferite dalla Regione prima del 2004 nonché le spese d'investimento finanziate con fondi regionali. In diversi casi è solo in virtù di tali depurazioni che gli Enti riescono a rientrare nei parametri programmati. La legge regionale è stata emessa successivamente al mese di marzo, termine ultimo per le Regioni a statuto speciale per stabilire in accordo con il Ministero dell'economia e finanze una autonoma disciplina del patto di stabilità. Non si tratta, quindi, di un patto "regionale", ma solo di deroghe puntuali alla normativa nazionale che tuttavia rendono molto difficile omogeneizzare le risultanze con quelle degli altri Enti soggetti al patto.

⁵³ I dati esposti nei grafici 5 e 6 sono stati elaborati mettendo a confronto i risultati del 2005 dei Comuni esaminati, rilevati dai prospetti del patto di stabilità, con quelli del quadriennio 2001-2004 tratti dai rendiconti e si riferiscono all'intero titolo II che contiene anche partite finanziarie di rilevante importo che possono influire sull'andamento della spesa in conto capitale. Si è ritenuto, tuttavia, depurare dai dati suddetti quelli relativi alle concessioni di crediti effettuate nell'intero periodo da parte del Comune di Milano, data l'enorme rilevanza di tali operazioni che avrebbero turbato il dato complessivo dei Comuni.

Grafico 6



Analizzando la situazione sul fronte della competenza si giunge a conclusioni di segno opposto in quanto, nell'ultimo biennio, gli impegni di parte corrente si dimostrano in aumento, con livelli di variazione crescenti, mentre lo sviluppo della spesa in conto capitale, elevato dal 2001 al 2004, nel 2005 mostra un'evidente inversione di tendenza (v. grafico 6).

Ciò a dimostrazione che non si è riusciti a contenere la dinamica dei pagamenti di spesa in conto capitale relativi a realizzazioni già avviate, mentre una manovra di più ampia prospettiva è stata maggiormente orientata sugli impegni per gli investimenti, operando un controllo più blando nei confronti di quelli della spesa corrente.

Per quanto concerne le entrate tributarie, gli accertamenti di competenza nel 2005 si dimostrano in moderato aumento, tuttavia superiore a quello delle Province. L'addizionale IRPEF risulta in crescita più dinamica rispetto ad altre imposte, nelle quali i Comuni dispongono di effettive prerogative di gestione.

Comuni – entrate correnti di competenza

(milioni di euro)

	2003	2004	2005	Variazione%	Variazione%
	A	B	C	(B/A)	(C/B)
Entrate tributarie	13.510	13.966	14.082	3,37	0,83
ICI	5.890	6.023	6.041	2,25	0,31
Addizionale Irpef	796	782	842	-1,75	7,69
Trasferimenti	6.047	5.475	5.050	-9,46	-7,76
Entrate Extratributarie	5.322	5.539	5.293	4,08	-4,45
TOTALE	24.879	24.981	24.426	0,41	-2,22

L'esame che segue viene condotto su due distinti insiemi, il primo riguardante i Comuni assoggettati al monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato ed il secondo i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti.

Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti.

Per questo insieme di Comuni vengono esaminati i dati di 220 Enti rispetto ai 292 complessivi, rilevandosi un livello di adempimento piuttosto elevato.

Nella tabella di seguito riportata, i risultati dell'intero aggregato dei Comuni maggiori sono messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

Tab. 3- Comuni > 30.000 abitanti - Risultati consolidati
Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)

SPESA			
TITOLO I – SPESE CORRENTI		Impegni	Pagamenti
Scor	TOTALE TITOLO I	20.708.726	19.583.739
S1	Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	7.489.051	7.072.011
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	209.107	215.783
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	165.572	144.380
S4	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	20.773	19.786
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	79.023	69.333
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	108.907	86.430
S7	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	33.382	28.082
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)	12.602.911	11.947.934
TITOLO II – SPESE IN CONTO CAPITALE		Impegni	Pagamenti
Scap	TOTALE TITOLO II	17.519.981	15.587.488
S8	Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	235.797	187.611
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	99.806	91.845
S10	Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	208.032	285.620
S11	Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	10.163.837	9.326.160
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	120.094	49.317
S13	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	438.503	249.786
S14	Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	521.889	130.917
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	80.482	58.148
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	84.272	52.084
S17	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	37.905	118.945
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)	5.529.364	5.037.055
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (SCorN+SCapN)	18.132.275	16.984.989
S18	Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	424.962	220.257
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO			
S19	Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri Enti	28.844	16.795
S20	Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	7.616	27.300
CS05C	RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO (CSN-S18-S19+S20)	17.686.085	16.775.237
OP05	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	21.628.880	19.272.025

I risultati all'esame dimostrano una situazione in linea di continuità rispetto a quella rilevata negli anni passati durante i quali i Comuni ottenevano il saldo richiesto con differenziali positivi. Anche per il 2005 il margine tra l'obiettivo ed il risultato conseguito si presenta esteso sia per la competenza che per la cassa.

Da tali risultati le difficoltà ad adempiere da parte di questa categoria di Comuni non sembrano maggiori rispetto a quanto avvenuto in passato, e il passaggio al controllo sulla spesa non pare aver comportato un impegno più gravoso.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con uno scarto più ampio, pur essendo questa la gestione in cui si verifica più di frequente lo sfioramento dei limiti programmatici.

Il risultato dei Comuni deriva dall'andamento della spesa corrente nell'ultimo periodo, laddove sin dal 2003 si è potuta osservare una crescita controllata. L'andamento della spesa corrente, più spinto nel 2004, ha risentito degli impegni conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto Enti locali; tale categoria di spesa tuttavia è esclusa dal computo dell'obiettivo per il Patto di stabilità interno.

Per questo insieme di Comuni nel 2005 il tasso di crescita degli impegni di spesa corrente è di poco inferiore al 2% risultando, quindi, inferiore a quello medio complessivo dei Comuni oggetto d'indagine. La situazione della cassa si rileva, invece, in flessione (-1,6%).

Nel triennio precedente, la spesa in conto capitale dei Comuni ha conosciuto un momento di costante espansione. Nel 2005 si rileva, invece, una forte contrazione degli impegni di spesa in conto capitale (oltre il 14%) ed una crescita dei pagamenti (3,6%). Come già detto in precedenza, all'interno del dato complessivo del titolo II comunicato per il 2005, una quota ingente di impegni e pagamenti viene detratta ai fini del Patto di stabilità in quanto riferita a concessioni di crediti.

Si tratta di una esclusione che ha un peso determinante nei risultati complessivi del comparto. Infatti, la spesa del titolo II esclusa dal Patto rappresenta, sia per gli impegni che per i pagamenti, circa il 68% del totale. Il livello di tale titolo di spesa ne risulta così drasticamente abbattuto e di conseguenza da tale comparto si genera un differenziale positivo che, stante l'unicità del vincolo sulla spesa operante nel 2005, può essere riversato a vantaggio della spesa corrente. Anche su questo fronte, comunque, la spesa netta rilevante per il Patto è decisamente inferiore al totale delle voci che vengono detratte e che assorbe, sia come pagamenti che come impegni, oltre il 60% del titolo I.

Tra le diverse voci escluse dal totale della spesa in conto capitale (v. grafico 7), nei Comuni superiori quella per la concessione crediti risulta determinante (oltre l'80% sia in termini di cassa che di competenza); è significativa in tutte le aree geografiche, ma con un deciso addensamento nelle Regioni del centro nord. Il fenomeno va in gran parte imputato alla situazione della Lombardia nella quale si registra il volume di gran lunga più elevato di spesa in conto capitale e un'incidenza spiccata delle detrazioni⁵⁴. In sostanza il dato del titolo II risulta influenzato dalla presenza di operazioni finanziarie di notevole importo che ne elevano enormemente il livello. Si dovrebbe trattare prevalentemente di movimenti di fondi effettuati per la gestione della liquidità sui conti di tesoreria non assoggettati ai vincoli della tesoreria unica.

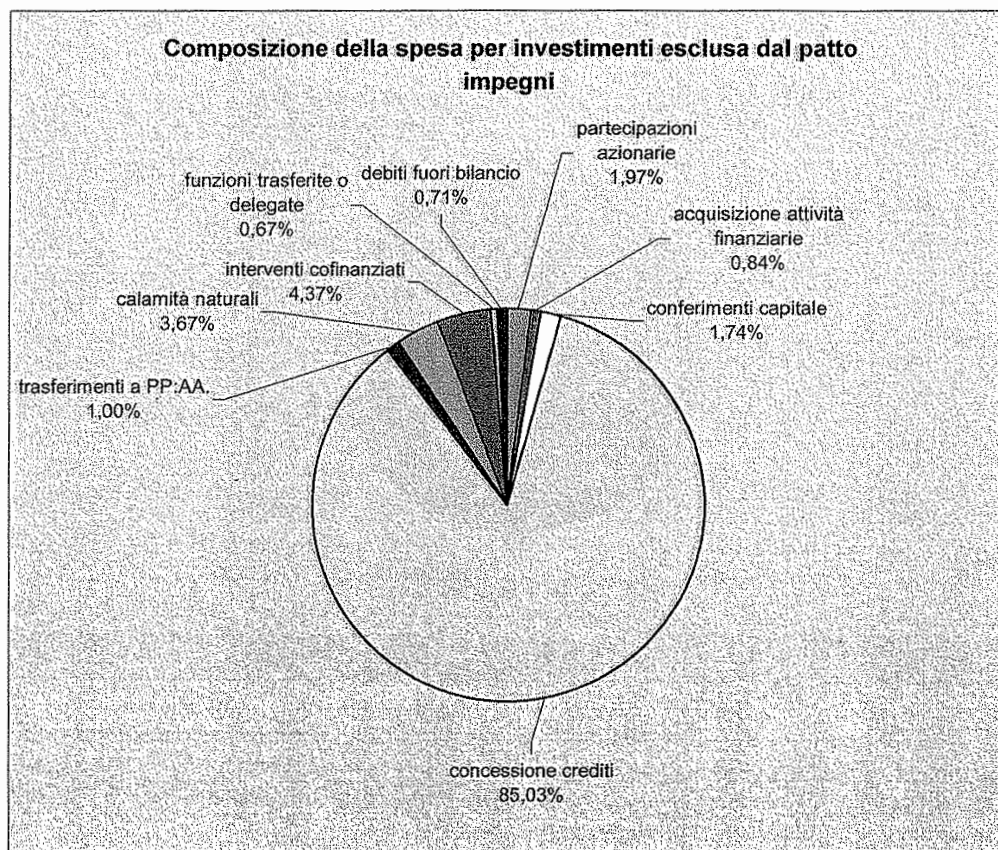
Tra le operazioni in esame possono essere annoverate partite meramente finanziarie consistenti in semplici movimenti di fondi, oppure modalità innovative di gestione delle uscite dell'ente attraverso modelli tesi a spostare la spesa finale su altri soggetti.

La rilevanza di queste operazioni che, se di breve periodo, transitano ripetutamente nel conto consuntivo elevando il livello della spesa, è un chiaro sintomo della presenza di liquidità e di una gestione attiva della stessa.

⁵⁴ Il dato relativo ai Comuni lombardi risulta influenzato da quello di Milano che espone 8.546.021 mila euro di pagamenti del titolo II ed una detrazione per concessione crediti di 8.114.120 mila euro. Al riguardo va rilevato che una situazione analoga si proponeva anche nel triennio precedente al 2005 per cui tale comportamento non può ritenersi esclusivamente volto ad eludere i vincoli del patto elevando la detrazione della concessione crediti.

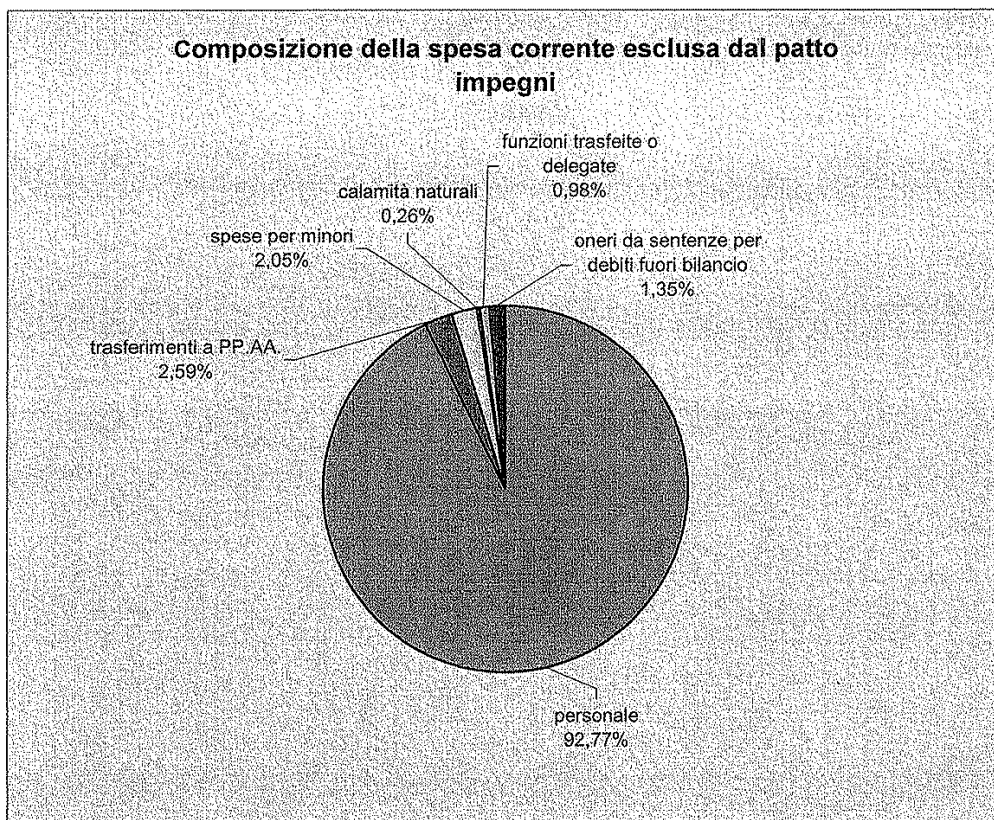
Nel complesso nel 2005 i Comuni maggiori sembrano operare il rispetto del Patto avvalendosi delle opportunità che ha offerto la normativa, cercando di adeguare la struttura della spesa ad un modello fondato sull'attività di soggetti esterni.

Grafico 7



Osservando invece la composizione delle detrazioni dalla spesa corrente, la voce più significativa riguarda il personale, seguita dai trasferimenti a pubbliche Amministrazioni e dalle spese per i minori; mentre le altre poste detratte non raggiungono l'1% della spesa esclusa (v. grafico 8).

Grafico 8



Il quadro positivo che emerge dall'analisi aggregata cela, peraltro, una situazione molto differente da quella degli esercizi precedenti in merito al rispetto del Patto a livello individuale. Dall'osservazione dei comportamenti di ogni singolo Comune, infatti, si rileva che 19 Enti non rispettano uno o entrambi gli obiettivi programmatici.

Comuni > 30.000 - Enti che non rispettano il Patto aggregati per area geografica

area geografica	Enti esaminati	Enti che non rispettano l'obiettivo di cassa	Valore %	Enti che non rispettano l'obiettivo di competenza	Valore %
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/A)
nord	83	2	2,4	2	2,4
centro	47	1	2,1	2	4,3
sud	67	5	7,5	4	6,0
isole	23	2	8,7	5	21,7
totale nazionale	220	10	4,5	13	5,9

I casi di mancato rispetto, a differenza di quanto avviene per le Province, riguardano maggiormente l'obiettivo di competenza, ambito in cui più rilevanti possono essere le modifiche a seguito della rendicontazione ed in cui, pertanto, potrebbe verificarsi una inversione di tendenza alla luce delle risultanze definitive.