

## 6 Risultati finali ed equilibri generali finanziari ed economici

### Premessa

L'analisi sulla finanza locale, svolta annualmente dalla Sezione delle autonomie sulla base dell'esame dei rendiconti inviati dalle Province, dai Comuni (superiori agli 8.000 abitanti) e dalle Comunità montane, ai sensi dell'art. 13, comma 5, della legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modifiche, comprende la parte dei risultati finali, finanziari ed economici. Essa tende ad acquisire elementi di insieme la cui conoscenza è indispensabile all'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica<sup>86</sup> deputata a garantire l'interesse generale agli equilibri finanziari nel settore pubblico.

Come è noto, il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dal conto del patrimonio: i risultati riconducibili a ciascuno di essi sono complementari e consentono l'integrazione reciproca dei dati. Questo capitolo è dedicato ai risultati del conto del bilancio e del conto economico per trarre valutazioni sul mantenimento degli equilibri e/o sul sorgere di criticità<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Art. 7, comma 7, legge 131 del 2003.

<sup>87</sup> Per il **conto del bilancio** trattasi di 98 Province (su 100), 1.342 Comuni (pari al 68,96% della popolazione nazionale) e 273 Comunità montane su 356. Per il conto economico, di 98 Province e 1.342 Comuni. Il conto del bilancio si chiude con il risultato contabile di gestione (quadro riassuntivo della gestione di competenza) e con il risultato contabile di amministrazione (quadro riassuntivo della gestione finanziaria).

Nel quadro riassuntivo della gestione di competenza (secondo il modello approvato con d.P.R. 194/1996) è esposto il risultato contabile della gestione che si ottiene sommando alla differenza tra *riscossioni e pagamenti* la differenza tra *residui attivi e residui passivi (saldo degli accertamenti e degli impegni di competenza)*.

Nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria è esposto il risultato di amministrazione che si ottiene sommando, prima, al fondo di cassa al 1° gennaio la differenza tra tutte le riscossioni e tutti i pagamenti, sia in conto residui che in conto competenza: dal fondo di cassa al 31 dicembre così quantificato sono, poi, detratti gli eventuali "pagamenti per azioni esecutive non ancora regolarizzati" e si aggiunge, infine, la differenza tra tutti i residui attivi e tutti i residui passivi. In altri termini il risultato di amministrazione è la somma algebrica tra fondo di cassa, residui attivi e residui passivi al 31 dicembre, che, poi, altro non è che il saldo finanziario di tutte le gestioni pregresse, compresa quella di riferimento.

Il risultato di amministrazione può essere positivo (avanzo), negativo (disavanzo) o in pareggio. L'avanzo di amministrazione può utilizzarsi per le finalità e secondo le modalità previste dall'ordinamento (art. 187, d.lgs. 267/2000). Il disavanzo deve essere ripianato nei modi previsti dalla legge (art. 193, d.lgs. 267/2000).

La ricostruzione generale dei dati riguardanti lo stato della finanza al termine dell'esercizio necessita, poi, di considerare, oltre al risultato contabile di gestione della competenza e al risultato di amministrazione, anche l'equilibrio economico finanziario, specialmente quello di competenza, perché è così possibile verificare se le spese correnti sono state coperte con le entrate correnti. In questa prospettiva, l'art. 162, comma 6 del T.U. degli Enti locali stabilisce che il bilancio è deliberato in pareggio e che le previsioni di competenza relative alle spese correnti, (titolo I), sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, (titolo III – intervento III – IV – V), non possono essere superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli di bilancio dell'entrata (entrate correnti) e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Le eccezioni previste dall'art. 162 a copertura delle spese correnti riguardano:

- la possibilità di finanziare le spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale con i contributi per le concessioni edilizie (ora permessi di costruzione), in deroga al vincolo di destinazione previsto dall'art. 12 della legge n. 10 del 1977. La deroga era stata elevata dal 30% al 100% dall'art. 49 comma 7 della legge n. 449 del 1997. Peraltro, l'abrogazione del citato art. 12 della legge n. 10/1977 ad opera del D.P.R. n. 380/2001 aveva già fatto cessare l'originario vincolo di destinazione di queste entrate le quali andrebbero, ora, quali entrate di natura tributaria, iscritte al titolo I e non al IV- sull'argomento, peraltro, non c'è ancora certezza. Di fatto, allo stato, non si riscontra uniformità di allocazione nei bilanci degli Enti (vedasi anche il parere n. 1/2004 reso dalla Sezione Regionale per la Lombardia). Da ultimo, la legge finanziaria per il 2005 – n. 311 del 30/12/2004 – al comma n. 43 dell'articolo unico, ha disposto che l'utilizzazione di questi proventi, per la copertura delle spese correnti, sia limitata al 75% per il 2005 e al 50% per il 2006;
- la possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, nei limiti previsti dall'art. 187 comma 2 lettera c) del d. lgs. N. 267 del 2000;
- la possibilità di finanziare debiti fuori bilancio con l'alienazione di beni patrimoniali disponibili (art. 193 co.3 TUEL).
- A partire dal 2005 (comma 66, art. 1 legge n. 311/2002) gli Enti locali hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui;

### **Analisi dei dati**

Attraverso l'esame dei dati sono stati ricostruiti i *risultati di amministrazione*, i *risultati della gestione di competenza*, i *risultati del riaccertamento dei residui*, i *risultati economico-finanziari* ed i *risultati economici* dell'esercizio 2004 (nell'ambito di questi ultimi sono evidenziati il risultato della gestione operativa ed il risultato economico dell'esercizio). I dati sono posti, poi, a confronto con quelli dell'esercizio 2003<sup>88</sup>.

Anche quest'anno si è ritenuto di proseguire con la particolare analisi di alcuni *dati di cassa*. Questa risulta utile per un giudizio di attendibilità dei dati finanziari generali perché consente di mettere in luce situazioni di possibili criticità che diversamente rimarrebbero sommerse.

### **6.1 Risultati ed equilibri finanziari**

#### **6.1.1 Risultati di amministrazione, risultati della gestione di competenza e riaccertamento dei residui**

Le tabelle n.ri 1 e 2 ricostruiscono, per numero di Enti, il risultato di amministrazione e il risultato di gestione di competenza delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane; la n. 3 dà conto delle variazioni (sopravvenienze ed insussistenze) intervenute nel conto dei residui. Le tabelle n.ri 1.1, 2.1 e 3.1 ricostruiscono gli stessi risultati attraverso l'indicazione dei relativi saldi. Per una maggiore efficacia interpretativa è opportuno considerare prima le tabelle a coppia e, poi, contestualmente tutte e sei le tabelle allo scopo di evidenziare le differenze e le connessioni tra i risultati, rendendone così più chiara la ricostruzione.

Per quanto riguarda il *risultato di amministrazione* (tabelle 1 e 1.1), si rileva che nell'esercizio 2004 quasi tutti gli Enti espongono un avanzo di amministrazione (solo una Provincia, 15 Comuni e una Comunità montana espongono un disavanzo e un Comune e una Comunità un pareggio). Nel precedente esercizio erano in disavanzo una Provincia e 12 Comuni; in pareggio un Comune e una Comunità montana<sup>89</sup>.

I saldi complessivi, differenza tra avanzi e disavanzi, sono conseguentemente positivi. Nel 2004, per le Province: 945,660 milioni di euro (nel 2003: 885,772 milioni), pari al 4,47% dell'attivo finanziario (residui attivi più fondo cassa); nel 2003 era il 4,53%. Per i Comuni, nel 2004: 4,010 miliardi di euro (nel 2003: 4,039 miliardi), pari al 6,14% dell'attivo finanziario; nel 2003 era il 6,61%.

Per le Comunità montane, nel 2004: 69,305 milioni di euro pari al 2,77% dell'attivo finanziario; nel 2003: 67,964 milioni di euro. In valori relativi, quindi, il saldo complessivo non migliora in nessuna

- 
- Assunzione di mutui per il finanziamento di debiti fuori bilancio di parte corrente maturati fino al 7/11/2001 prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001;
  - Utilizzo del plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali per il finanziamento di spese correnti non ripetitive (art. 3, c. 28, legge 350/2003).

In tutte queste eccezioni, le fonti di finanziamento non vanno rinvenute nei primi tre titoli di entrata: i contributi concessori, tenuto conto di quanto sopra detto, e i proventi da alienazioni patrimoniali sono infatti iscritti al titolo IV, e l'avanzo di amministrazione costituisce una voce distinta che per l'art. 165 comma 11 deve essere iscritta in bilancio prima di tutte le entrate.

L'art. 94 della legge n. 289 del 2002 ha consentito ai Comuni con meno di 3.000 abitanti di utilizzare il contributo del fondo nazionale ordinario per gli investimenti anche per il finanziamento delle quote capitale delle rate di ammortamento mutui. Il **conto economico** evidenzia "i componenti positivi e negativi dell'attività dell'Ente secondo criteri di competenza" ed è redatto secondo uno schema a struttura scalare, con le voci classificate secondo la loro natura e con la rilevazione di risultati parziali e del risultato economico finale (art. 229 T.U.E.L.).

Il risultato economico della gestione si ottiene detraendo i costi dai proventi della gestione stessa. Si considerano, poi, i proventi e gli oneri derivanti da aziende speciali e società partecipate per ottenere il risultato della gestione operativa. Infine, dopo aver considerato anche i proventi e gli oneri finanziari e i proventi e gli oneri straordinari, si consegue il risultato economico dell'esercizio. Il risultato finale è apprezzabile non solo in termini oggettivi (positivo-negativo) ma anche per la sua derivazione, o meno, da fatti gestionali stabilizzati.

<sup>88</sup> Ad altre parti della Relazione si rinvia per i saldi rilevanti ai fini del Patto di stabilità interno e ai risultati delle contabilità patrimoniali.

<sup>89</sup> La situazione per la totalità degli Enti è descritta nell'apposito capitolo "Gestioni in disavanzo".

categoria di Enti. Permane, anche se leggermente attenuata, una più elevata capacità di tesaurizzazione dei Comuni (6,14%) rispetto alle Province (4,47%) e alle Comunità montane (2,77%).

A differenza del risultato di amministrazione, quasi sempre positivo, quello della *gestione di competenza* (tabelle 2 e 2.1), per quasi i 2/3 degli Enti di tutte e tre le tipologie espone un disavanzo e nel biennio, per i Comuni aumenta il numero degli Enti in situazione negativa. Per le Province, invece, passa da 74 a 73 e per le Comunità montane da 178 a 162.

I saldi complessivi sono conseguentemente tutti negativi. Nel 2004, per le Province, il dato è di -335,135 milioni di euro (nel 2003: -267,067 milioni), pari al 2,09% delle entrate di competenza; nel 2003 era pari all'1,71%.

Per i Comuni, nel 2004: -738,453 milioni di euro (nel 2003: -50,027 milioni) pari all'1,10% delle entrate di competenza; nel 2003 era pari allo 0,08%.

Per le Comunità montane nel 2004: -13,092 milioni di euro, pari allo 0,89% delle entrate di competenza. In valori relativi, il saldo complessivo in miglioramento è solo quello delle Comunità montane che diminuisce dello 0,16% di differenza di punto.

I risultati del *riaccertamento dei residui* (tabelle 3 e 3.1) mostrano, per il 2004, 87 Province, 1.054 Comuni e 206 Comunità montane con saldi positivi, pochi Enti in pareggio ed il resto con saldi negativi.

Il numero di Enti con saldi positivi, nel confronto 2004-2003, è in crescita solo per le Comunità montane, mentre è in leggero calo per le Province e i Comuni.

L'importo dei saldi complessivi (differenza fra saldi positivi e negativi) è positivo per entrambi gli esercizi finanziari e per tutte e tre le categorie di Enti. Nel 2004, rispetto al 2003, è in crescita per Province, Comuni e Comunità montane. In ordine alla significatività degli importi il dato è leggibile sulla tabella 3.1 in rapporto agli stanziamenti dei residui attivi. Nel 2004 permane la maggiore incidenza del riaccertamento nelle Province (2,71%) rispetto ai Comuni (1,36%) e Comunità montane (0,74%). È, poi, di particolare importanza la notazione che la positività dei saldi complessivi, nel 2004, è imputabile al conto capitale, per le Province, nella misura del 31,61% (nel 2003: 46,38%), per i Comuni nella misura del 56,49% (nel 2003: 53,85%) e per le Comunità montane nella misura del 63% (nel 2003: 69%). Si tratta di valori consistenti che, contribuendo al formarsi dell'avanzo di amministrazione, necessitano che non venga dispersa la loro connotazione di parte capitale.<sup>90</sup>

Al riguardo è stata effettuata, per i Comuni, una elaborazione dei dati disponibili del 2004 che consentisse, con sufficiente attendibilità, di verificare la correttezza del trasferimento delle economie realizzate con il riaccertamento dei residui in conto capitale nel fondo per le spese in conto capitale che costituisce parte dell'avanzo di amministrazione. Dai 1.342 Comuni del campione generale sono stati selezionati gli Enti che hanno registrato un riaccertamento positivo superiore a 100.000 euro (n. 491 Enti)<sup>91</sup>. Questa economia la si sarebbe dovuta ritrovare in aumento al fondo per le spese in conto capitale nella consistenza rilevata alla chiusura dell'esercizio 2003 diminuita dell'avanzo di amministrazione applicato al conto capitale della competenza 2004<sup>92</sup>.

Orbene, l'elaborazione ha rivelato che in tutti gli Enti del campione il dato riscontrato è inferiore al dato atteso. La discrasia è presente per valori inferiori al 50% nel 27% dei casi, per valori maggiori al 50% e minori al 100% nel 64% dei casi, e, per valori superiori al 100% nel 9% dei casi (n. 44 Enti).

Un ulteriore approfondimento dell'indagine ha, poi, chiarito che per 226 Enti, pari al 46% del campione, le economie mancanti nel fondo per spese in conto capitale potrebbero essere confluite, in parte, nel fondo vincolato<sup>93</sup>.

<sup>90</sup> Naturalmente, quanto detto non vale per le spese in c/capitale finanziate con l'avanzo di parte corrente la cui incidenza, peraltro, non è particolarmente significativa.

<sup>91</sup> Sono stati tralasciati gli Enti con gli importi poco significativi.

<sup>92</sup> Quest'ultimo dato, non disponibile nel sistema, io si è dedotto, quale valore massimo possibile, nel saldo tra entrate e uscite in conto capitale di segno negativo (maggiori impegni rispetto agli accertamenti) con il limite della consistenza del fondo.

<sup>93</sup> In questo fondo confluiscono economie di spese correlate ad entrate a destinazione specifica tanto della parte corrente che di quella in conto capitale.

Può allora rilevarsi che per 265 Enti, pari al 54% del campione, il dato rilevato non corrisponde a quello atteso secondo una corretta procedura.

L'indagine suggerisce, quindi, l'urgente necessità che gli organi interni di revisione si facciano carico delle verifiche necessarie ad assicurare la conservazione della connotazione di parte capitale di queste risorse.

Tab. n. 1 - Risultati di amministrazione per n. Enti

|          | N. Enti | N. Enti in Avanzo |       | n. Enti in Disavanzo |      | N. Enti in Pareggio |      |
|----------|---------|-------------------|-------|----------------------|------|---------------------|------|
|          |         | 2003              | 2004  | 2003                 | 2004 | 2003                | 2004 |
| Province | 98      | 97                | 97    | 1                    | 1    | 0                   | 0    |
| Comuni   | 1.342   | 1.329             | 1.326 | 12                   | 15   | 1                   | 1    |
| C. m.    | 273     | 272               | 271   | 0                    | 1    | 1                   | 1    |

Tab. n. 1.1 - Risultati di amministrazione per saldi

(migliaia di euro)

|          | N. Enti | Avanzi    |           | Disavanzi |         | Saldi complessivi |           | Rapp. % con attivo finanz. |      | Diff. Punti% |
|----------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|-------------------|-----------|----------------------------|------|--------------|
|          |         | 2003      | 2004      | 2003      | 2004    | 2003              | 2004      | 2003                       | 2004 |              |
| Province | 98      | 1.090.399 | 1.183.295 | 204.627   | 237.635 | 885.772           | 945.660   | 4,53                       | 4,47 | -0,06        |
| Comuni   | 1.342   | 4.137.073 | 4.214.379 | 97.346    | 204.062 | 4.039.727         | 4.010.317 | 6,61                       | 6,14 | -0,47        |
| C. m.    | 273     | 67.964    | 69.305    | 0         | -0      | 67.964            | 69.305    | 2,79                       | 2,77 | -0,02        |

Attivo finanziario = Residui attivi + fondo di cassa al 31 dicembre

d.p. = differenza punti percentuali

Tab. n. 2 - Risultati della gestione di competenza per n. Enti

|          | N. Enti | N. Enti in Avanzo |      | N. Enti in Disavanzo |      | N. Enti in Pareggio |      |
|----------|---------|-------------------|------|----------------------|------|---------------------|------|
|          |         | 2003              | 2004 | 2003                 | 2004 | 2003                | 2004 |
| Province | 98      | 24                | 25   | 74                   | 73   | 0                   | 0    |
| Comuni   | 1.342   | 507               | 483  | 828                  | 853  | 7                   | 6    |
| C. m.    | 273     | 95                | 111  | 178                  | 162  | 0                   | 0    |

Tab. n. 2.1 - Risultati della gestione di competenza per saldi

(migliaia di euro)

|          | N. Enti | Avanzi  |         | Disavanzi |           | Saldi complessivi |          | Rapp. % con entr. di comp. |      | Diff. Punti% |
|----------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-------------------|----------|----------------------------|------|--------------|
|          |         | 2003    | 2004    | 2003      | 2004      | 2003              | 2004     | 2003                       | 2004 |              |
| Province | 98      | 59.860  | 43.603  | 326.920   | 378.738   | -267.060          | -335.135 | 1,71                       | 2,09 | 0,38         |
| Comuni   | 1.342   | 641.504 | 317.251 | 691.531   | 1.055.704 | -50.027           | -738.453 | 0,08                       | 1,10 | 1,02         |
| C. m.    | 273     | 7.353   | 6.005   | 23.493    | 19.097    | -16.140           | -13.092  | 1,05                       | 0,89 | -0,16        |

Tab. n. 3 - Risultati del riaccertamento dei residui per n. Enti

|          | N. Enti | N. Enti con Saldo positivo |       | N. Enti con Saldo negativo |      | N. Enti con Saldo in pareggio |      |
|----------|---------|----------------------------|-------|----------------------------|------|-------------------------------|------|
|          |         | 2003                       | 2004  | 2003                       | 2004 | 2003                          | 2004 |
| Province | 98      | 92                         | 87    | 6                          | 11   | 0                             | 0    |
| Comuni   | 1.342   | 1.071                      | 1.054 | 270                        | 283  | 1                             | 5    |
| C. m.    | 273     | 198                        | 206   | 64                         | 55   | 11                            | 12   |

Saldi positivi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.&gt;0

Saldi negativi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.&lt;0

Saldo in pareggio: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.=0

Saldo in pareggio: nessun riaccertamento

Tab. n. 3.1 - Risultati del riaccertamento dei residui per saldi

(migliaia di euro)

|          | N. Enti | Saldi positivi |         | Saldi negativi |         | Saldi complessivi |         | Rapp. % con stanz. residui attivi |      | Diff Punti% |
|----------|---------|----------------|---------|----------------|---------|-------------------|---------|-----------------------------------|------|-------------|
|          |         | 2003           | 2004    | 2003           | 2004    | 2003              | 2004    | 2003                              | 2004 |             |
| Province | 98      | 363.819        | 411.083 | 27.128         | 16.060  | 336.691           | 395.023 | 2,69                              | 2,71 | 0,02        |
| Comuni   | 1.342   | 844.218        | 878.569 | 142.923        | 169.548 | 701.295           | 709.021 | 1,44                              | 1,36 | -0,08       |
| C. m.    | 273     | 13.532         | 17.103  | 2.157          | 2.891   | 11.375            | 14.212  | 0,70                              | 0,74 | 0,04        |

d.p.= differenza punti percentuali

Dalla considerazione contestuale delle sei tabelle e soprattutto delle tre che indicano i risultati "per saldi", è possibile ricostruire con sufficiente approssimazione<sup>94</sup> la dinamica del saldo complessivo di amministrazione delle tre categorie di Enti nel confronto 2004-2003. Così, per i Comuni (tabella 1.1), la differenza negativa di 29 milioni di euro (4.010 milioni meno 4.039 milioni) nel confronto 2004-2003 dei saldi complessivi, è dipesa dal risultato negativo della gestione di competenza per 738 milioni (tab. 2.1) e dal saldo positivo del riaccertamento dei residui per 709 milioni di euro (tab. 3.1). Per le Province, la differenza positiva di 60 milioni di euro è dipesa dal risultato negativo della gestione di competenza per 335 milioni di euro e dal saldo positivo del riaccertamento dei residui per 395 milioni. Per le Comunità montane, la differenza positiva di un milione di euro è dipesa dal risultato negativo della gestione di competenza per 13 milioni di euro e dal saldo positivo del riaccertamento dei residui per 14 milioni di euro.

Questi dati rendono di immediata percezione il fatto che il generalizzato risultato positivo di amministrazione, come d'altronde da più anni, lungi dal dipendere dalla gestione di competenza, trova la sua fonte nel riaccertamento dei residui che va a compensare, con importi assoluti quasi perfettamente corrispondenti, i saldi negativi della gestione di competenza. D'altra parte appare difficile poter fare un generalizzato apprezzamento positivo sulla comune situazione di avanzo di amministrazione a fronte, come si vedrà nel paragrafo successivo, dei dati relativi all'equilibrio economico-finanziario di competenza dove, per citare solo i Comuni, il 26,60% degli Enti sono in squilibrio anche dopo l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione applicato (il dato è del 13,26% per le Province e del 26,37% per le Comunità montane). Se l'avanzo di amministrazione fosse tutto costituito da un *plus* generato dalle gestioni di parte corrente, la sua applicazione al bilancio porterebbe in equilibrio economico-finanziario tutti gli Enti; ma, è stato appena visto che esso, per valori attorno al 50% del suo ammontare, è il frutto del riaccertamento dei residui del conto capitale.

### 6.1.2 Risultati economico-finanziari di competenza

Il risultato economico-finanziario di competenza consiste nella differenza tra entrate correnti accertate e spese correnti impegnate a cui è aggiunta la quota di capitale dei mutui e prestiti in scadenza. A questo possono concorrere anche altre forme di finanziamento consentite dalla legge<sup>95</sup>. Le quattro tabelle che seguono, si riferiscono ai risultati riscontrati nel 2004 (per numero di Enti e per saldi), confrontati con quelli del 2003.

Le prime due tabelle (tab. 4 e 4.1) sono costruite con l'apporto di tutte le risorse che l'ordinamento consente di utilizzare, compresa l'applicazione dell'avanzo di amministrazione. Le seconde due (tab. 4.2 e 4.3), invece, escludono le risorse relative a quest'ultima voce. Pertanto, si è voluto svolgere anche un'analisi che metta in rilievo l'entità dell'apporto di risorse non reperite nella gestione dell'esercizio, ma che derivano dai saldi positivi delle gestioni pregresse. Cosicché nell'esercizio 2004, per la prima ipotesi, si rileva un aumento, per tutte e tre

<sup>94</sup> La non perfetta corrispondenza dei dati è imputabile ai "pagamenti per azioni esecutive non regolarizzati".

<sup>95</sup> Vedasi nota 87.

le categorie, del numero di Enti in squilibrio<sup>96</sup>: per le Province da 7 a 13, per i Comuni da 262 a 357, per le Comunità montane da 68 a 72.

Nel 2004, il risultato “per saldi complessivi” (differenza tra avanzi e disavanzi) è positivo per le Province: 809,690 milioni di euro, pari al 9,01% delle entrate correnti della competenza a fronte di 746,969 milioni di euro del 2003, pari all’8,41%. Per i Comuni, nel 2004, con 357 Enti in squilibrio su 1.342 totali, il saldo complessivo è positivo per 924,036 milioni di euro, pari all’2,62% delle entrate correnti della competenza (nel 2003, positivo per 877,878 milioni pari al 2,50%). Per le Comunità montane, nel 2004, con 72 Enti in squilibrio su 273 totali, il risultato è positivo per 56,500 milioni di euro, pari al 10,45% delle entrate correnti di competenza a fronte di 34,766 milioni di euro del 2003, pari al 6,60%.

**Tab. 4 - Risultati economico-finanziari di competenza – accertamenti e impegni - per numero di Enti**

|                 | n.<br>Enti | N. Enti in Avanzo |      | N. Enti in Disavanzo |       |      |       | N. Enti in Pareggio |      |
|-----------------|------------|-------------------|------|----------------------|-------|------|-------|---------------------|------|
|                 |            | 2003              | 2004 | 2003                 | %     | 2004 | %     | 2003                | 2004 |
| <b>Province</b> | 98         | 91                | 85   | 7                    | 7,14  | 13   | 13,26 | 0                   | 0    |
| <b>Comuni</b>   | 1.342      | 1.079             | 969  | 262                  | 24,28 | 357  | 26,60 | 1                   | 16   |
| <b>C. m.</b>    | 273        | 203               | 197  | 68                   | 24,90 | 72   | 26,37 | 2                   | 4    |

**Tab. 4.1 - Risultati economico-finanziari di competenza – accertamenti e impegni - per saldi**

|                 | n.<br>Enti | Avanzi    |           | Disavanzi |         | Saldi complessivi |         | Rapp. % con entrate correnti di compet. |       |
|-----------------|------------|-----------|-----------|-----------|---------|-------------------|---------|-----------------------------------------|-------|
|                 |            |           |           |           |         |                   |         |                                         |       |
|                 |            | 2003      | 2004      | 2003      | 2004    | 2003              | 2004    | 2003                                    | 2004  |
| <b>Province</b> | 98         | 769.488   | 865.707   | 22.519    | 56.017  | 746.969           | 809.690 | 8,41                                    | 9,01  |
| <b>Comuni</b>   | 1.342      | 1.238.288 | 1.326.464 | 360.410   | 402.428 | 877.878           | 924.036 | 2,50                                    | 2,62  |
| <b>C. m.</b>    | 273        | 41.193    | 62.025    | 6.427     | 5.525   | 34.766            | 56.500  | 6,60                                    | 10,45 |

Prendendo a riferimento, ora, anche la seconda ipotesi in cui non viene considerato l’apporto dell’avanzo di amministrazione e ponendo a confronto i dati delle due diverse elaborazioni si rileva:

- per l’esercizio 2004 le Province in disavanzo rimangono dello stesso numero (13), i Comuni passano da 357 a 404 e le Comunità montane da 72 a 73. Nel 2003, sempre nel medesimo confronto, lo spostamento percentuale non è significativamente dissimile;
- sempre per il 2004 l’avanzo di amministrazione applicato alle spese correnti è stato, per le Province di 13,104 milioni di euro, per i Comuni di 447,110 milioni di euro e per le Comunità montane di 434.000 mila euro.

Il confronto suggerisce la notazione che l’applicazione dell’avanzo di amministrazione sposta relativamente poco il risultato economico-finanziario di esercizio per Province e Comunità montane. Per i Comuni, invece, l’applicazione dell’avanzo è ben più significativa.

**Tab. 4.2 - Risultati economico-finanziari di competenza al netto dell’avanzo di amministrazione applicato – per numero di Enti**

|                 | n.<br>Enti | N. Enti in Avanzo |      | N. Enti in Disavanzo |      | N. Enti in Pareggio |      |
|-----------------|------------|-------------------|------|----------------------|------|---------------------|------|
|                 |            | 2003              | 2004 | 2003                 | 2004 | 2003                | 2004 |
| <b>Province</b> | 98         | 89                | 85   | 9                    | 13   | 0                   | 0    |
| <b>Comuni</b>   | 1.342      | 1.057             | 923  | 284                  | 404  | 1                   | 15   |
| <b>C. m.</b>    | 273        | 198               | 197  | 74                   | 73   | 1                   | 3    |

<sup>96</sup> I dati indicati nella presente relazione sono leggermente difforni da quelli riportati da alcuni Enti nel quadro generale dei risultati differenziali. Infatti, per questi Enti, dalla voce quote mutui in scadenza, si è dovuta stralciare la parte relativa all’estinzione anticipata del debito mediante ricorso ad altro indebitamento a condizioni più favorevoli che, chiaramente non ha valenza economica.

**Tab. 4.3 - Risultati economico-finanziari di competenza al netto dell'avanzo di amministrazione applicato – per saldi**

|          | n.<br>Enti | Avanzi             |           | Disavanzi |         | Saldi complessivi |         | Rapp. % con entrate correnti di compet. |       |
|----------|------------|--------------------|-----------|-----------|---------|-------------------|---------|-----------------------------------------|-------|
|          |            | 2003               | 2004      | 2003      | 2004    | 2003              | 2004    | 2003                                    | 2004  |
|          |            | (migliaia di euro) |           |           |         |                   |         |                                         |       |
| Province | 98         | 746.655            | 860.967   | 23.749    | 64.381  | 722.906           | 796.586 | 8,14                                    | 8,87  |
| Comuni   | 1.342      | 1.147.977          | 1.088.704 | 411.052   | 611.778 | 736.925           | 476.926 | 2,10                                    | 1,35  |
| C. m.    | 273        | 40.508             | 61.603    | 6.530     | 5.537   | 33.978            | 56.066  | 6,45                                    | 10,37 |

**6.1.3 Accertamenti e impegni in c/competenza**

Le seguenti tabelle (n.ri 5 e 6) espongono le componenti della gestione di competenza (accertamenti e impegni) e le corrispettive variazioni tra l'esercizio 2004 e 2003 per consentire di verificare il "peso" di ciascuna di esse nella determinazione dei risultati finanziari finali.

Nell'esercizio 2004, gli accertamenti complessivi aumentano nelle prime due tipologie di Enti: 2,01% nelle Province, 4,59% nei Comuni e diminuiscono nelle Comunità montane per un valore di -4,95%.<sup>97</sup>

In base alla scomposizione degli accertamenti delle entrate in titoli emergono le seguenti variazioni, per le cui possibili cause v. *supra* il capitolo sull'evoluzione delle entrate correnti:

- gli accertamenti delle entrate tributarie aumentano del 4,06% per le Province e del 3,47% per i Comuni;<sup>98</sup>
- gli accertamenti dei trasferimenti alle Province e ai Comuni diminuiscono, rispettivamente, del 7,32% e del 7,13%, mentre quelli alle Comunità montane aumentano del 1,61%;
- gli accertamenti delle entrate extratributarie aumentano del 44,39% nelle Province, del 3,86% nei Comuni e 7,01% nelle Comunità montane;
- gli accertamenti delle entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti diminuiscono del 5,38% nelle Province, aumentano dell' 8,78% nei Comuni e diminuiscono dell' 11,23% nelle Comunità montane.
- gli accertamenti delle entrate da accensione di prestiti aumentano per le prime due tipologie di Enti: 19,02% nelle Province, 15,97% nei Comuni e 11,11% nelle Comunità montane. (Sulle entrate in conto capitale, v. il relativo capitolo).

**Tab. n. 5 - Accertamenti in c/competenza: variazioni % 2004/2003**

| Enti     | Totale % | Variazioni % 2004/2003 per Titoli |       |        |       |       |       |
|----------|----------|-----------------------------------|-------|--------|-------|-------|-------|
|          |          | I                                 | II    | III    | IV    | V     | VI    |
| Province | 2,01     | 4,06                              | -7,32 | 44,39  | -5,38 | 19,02 | 17,39 |
| Comuni   | 4,59     | 3,47                              | -7,13 | 3,86   | 8,78  | 15,97 | 0,69  |
| C. m.    | -4,95    | 1,61                              | 7,01  | -11,23 | 11,11 | -5,51 | 0     |

Nell'esercizio 2004, gli impegni complessivi aumentano, rispetto all'esercizio precedente, per le prime due categorie di Enti: del 3,29% per le Province e del 5,66% per i Comuni. Diminuiscono del -5,10% per le Comunità montane.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Per l'art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000, i titoli dell'entrata per Province, Comuni, Città metropolitane ed Unioni di Comuni sono: I entrate tributarie; II entrate derivanti da trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; III entrate extratributarie; IV entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; V entrate derivanti da accensioni di prestiti; VI entrate da servizi per conto di terzi.

Per le Comunità montane, i titoli dell'entrata sono: I entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; II entrate extratributarie; III entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; IV entrate derivanti da accensioni di prestiti; V entrate da servizi per conto di terzi.

<sup>98</sup> Le Comunità montane non hanno entrate tributarie (cfr. la nota precedente).

Dalla scomposizione degli impegni delle spese in titoli emergono le seguenti variazioni, per le quali si veda il capitolo sull'evoluzione della spesa corrente:

- nei Comuni gli impegni per le spese correnti presentano un lieve aumento (1,09%), così come per le Province (1,90). Nelle Comunità montane, l'aumento è più sostenuto (3,61%);
- gli impegni per le spese in conto capitale presentano un incremento nei Comuni (12,65%) e una flessione nelle Province (-3,69%) e nelle Comunità montane (-11,37%).

**Tab. n. 6 - Impegni in c/competenza: variazioni % 2004/2003**

| Enti     | Totale % | Variazioni % 2004/2003<br>per Titoli |        |       |       |
|----------|----------|--------------------------------------|--------|-------|-------|
|          |          | I                                    | II     | III   | IV    |
| Province | 3,29     | 1,09                                 | -3,69  | 94,02 | 17,39 |
| Comuni   | 5,66     | 1,90                                 | 12,65  | 4,58  | 0,70  |
| C. m.    | -5,10    | 3,61                                 | -11,37 | 20,57 | -5,50 |

#### 6.1.4 Le variazioni nel conto dei residui

Alla fine dell'esercizio 2004 (tab. n. 7), i residui attivi totali, provenienti sia dalla competenza che dagli esercizi precedenti, evidenziano un incremento complessivo, rispetto all'esercizio precedente, del 9,38% nelle Province, del 6,33% nei Comuni e del 2,16% nelle Comunità montane.

In base alla distinzione dei residui attivi totali in c/competenza (tab. 7.1) e in c/residui (tab. 7.2) emergono le seguenti variazioni:

- i residui attivi in c/ competenza aumentano del 3,56% nei Comuni e diminuiscono, rispettivamente, del -2,52% nelle Province e del -17,11% nelle Comunità montane.
- i residui attivi in c/residui (quelli riportati da precedenti esercizi) aumentano nelle Province del 17,38%, nei Comuni dell' 8,31%, e nelle Comunità montane del 17,02% e segnalano, soprattutto per le Province e le Comunità montane, crescenti difficoltà nell'acquisire con la riscossione le entrate accertate. Non può, poi, escludersi che una parte dei residui attivi correnti comprenda crediti inesigibili per prescrizione e/o altre cause, ma ancora iscritti in bilancio per insufficienti ed inadeguate verifiche al momento del riaccertamento<sup>100</sup>.

Nell'ambito dei residui attivi in c/competenza, nelle Province si rileva un elevato incremento dei residui da entrate tributarie (92,58%) e un buon decremento di quelli da accensione di mutui (-20,71%). Nei Comuni il decremento riguarda le entrate correnti, mentre aumentano i residui attivi in conto capitale.

Nell'ambito dei residui attivi da residui si segnala un abnorme aumento, per le Province di quelli da entrate tributarie (60,97%)<sup>101</sup> e per le Comunità montane di quelli da trasferimenti correnti (34,38%).

**Tab. 7 - Residui attivi totali**

| Enti     | Totale % | Variazioni % 2004/2003<br>per Titoli |      |       |        |       |       |
|----------|----------|--------------------------------------|------|-------|--------|-------|-------|
|          |          | I                                    | II   | III   | IV     | V     | VI    |
| Province | 9,38     | 8,24                                 | 4,76 | 38,90 | 23,60  | -5,98 | 15,29 |
| Comuni   | 6,33     | -3,05                                | 3,02 | 4,74  | 13,50  | 5,69  | 4,39  |
| C. m.    | 2,16     | 3,84                                 | 8,83 | 2,79  | -16,00 | 24,53 | 0,00  |

<sup>99</sup> Per il già citato art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000, i titoli della spesa sono, per tutte e tre le categorie di Enti: I spese correnti; II spese in conto capitale; III spese per rimborso di prestiti; IV spese per servizi per conto di terzi.

<sup>100</sup> Vedasi al riguardo il paragrafo successivo "Analisi dei dati di cassa".

<sup>101</sup> Dovrebbe essere l'effetto della istituzione, nel 2003, della compartecipazione provinciale all' Irpef.



Tab. 7.1 - Residui attivi in c/ competenza

| Enti     | Totale % | Variazioni %2004/2003<br>per Titoli |       |        |       |        |       |
|----------|----------|-------------------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|
|          |          | I                                   | II    | III    | IV    | V      | VI    |
| Province | -2,52    | 0,99                                | -8,29 | 92,58  | 3,91  | -20,71 | 31,87 |
| Comuni   | 3,56     | -9,95                               | -9,37 | -0,33  | 26,96 | 2,88   | 0,98  |
| C. m.    | -17,11   | -14,07                              | 7,08  | -19,66 | -6,11 | -24,97 | 0,00  |

Tab. 7.2 - Residui attivi da residui (2004/2003)

| Enti     | Totale % | Variazioni % 2004/2003<br>per Titoli |       |       |        |        |      |
|----------|----------|--------------------------------------|-------|-------|--------|--------|------|
|          |          | I                                    | II    | III   | IV     | V      | VI   |
| Province | 17,38    | 60,97                                | 9,74  | -1,67 | 43,59  | 4,87   | 6,62 |
| Comuni   | 8,31     | 7,33                                 | 16,56 | 8,05  | 7,34   | 7,52   | 6,51 |
| C. m.    | 17,02    | 34,38                                | 11,68 | 18,70 | -18,21 | 152,43 | 0,00 |

I residui passivi totali, sia quelli in c/competenza che quelli in c/residui (tab. n. 8), nell'esercizio 2004, presentano un incremento del 9,10% nelle Province, dell' 7,57% nei Comuni e del 2,74% nelle Comunità montane.

Dalla distinzione tra residui passivi in c/competenza e quelli in c/residui emergono le seguenti variazioni:

- i residui passivi in c/competenza aumentano del 7,48% nei Comuni, e diminuiscono, rispettivamente, nelle Province del -4,73% e nelle Comunità montane del -12,22%.
- i residui passivi in c/residui (da precedenti esercizi), aumentano del 20,97% nelle Province, del 7,64% nei Comuni e del 12,42% nelle Comunità montane.

Nelle Province si rileva un incremento particolarmente elevato (24,93%) in quelli per spese di investimento, nei Comuni e nelle Comunità montane in quelli per rimborso prestiti con percentuali, rispettivamente, del 43,47% e del 69,89%.

Tab. 8 - Residui passivi totali

| Enti     | Totale % | Variazioni % 2004/2003<br>per Titoli |       |        |       |
|----------|----------|--------------------------------------|-------|--------|-------|
|          |          | I                                    | II    | III    | IV    |
| Province | 9,10     | 1,28                                 | 12,51 | 39,24  | 5,3   |
| Comuni   | 7,57     | 0,89                                 | 10,54 | -17,56 | 3,69  |
| C. m.    | 2,74     | 1,55                                 | 2,25  | 12,48  | 15,78 |

Tab. 8.1 - Residui passivi in c/ competenza

| Enti     | Totale | Variazioni % 2004/2003<br>per Titoli |        |        |        |
|----------|--------|--------------------------------------|--------|--------|--------|
|          |        | I                                    | II     | III    | IV     |
| Province | -4,73  | -6,48                                | 4,67   | 43,05  | -3,47  |
| Comuni   | 7,48   | 0,74                                 | 14,17  | -28,85 | -6,83  |
| C. m.    | -12,22 | -5,62                                | -12,26 | 3,4    | -28,93 |

Tab. 8.2 - Residui passivi da residui

| Enti     | Totale | Variazioni % 2004/2003<br>Per Titoli |       |       |        |
|----------|--------|--------------------------------------|-------|-------|--------|
|          |        | I                                    | II    | III   | IV     |
| Province | 20,97  | 10,48                                | 24,93 | 4,62  | 14,17  |
| Comuni   | 7,64   | 1,14                                 | 8,64  | 43,47 | 14,56  |
| C. m.    | 12,42  | 12,27                                | 9,96  | 69,89 | 128,64 |

### 6.1.5 Analisi di alcuni dati di cassa

I dati di cassa, per loro natura, sono in grado di dare una rappresentazione della finanza sufficientemente stabilizzata perché, a differenza degli accertamenti e degli impegni, che non necessariamente si risolvono (nella gestione di competenza e in quella dei residui) in incassi e pagamenti, sono dati definiti. Allora, la presenza di eventuali squilibri di cassa<sup>102</sup>, di entità e modalità significative<sup>103</sup> nei consuntivi degli Enti locali, fa sorgere un ragionevole dubbio sull'attendibilità dei risultati finanziari espressi in questi documenti contabili.

Infatti, attraverso lo squilibrio di cassa, l'Ente può creare risorse fittizie che vanno a surrogare poste attive del bilancio corrente non attendibili, riuscendo a mantenere sommersi gli squilibri finanziari e a procrastinare la rilevazione di disavanzi di gestione e/o di amministrazione. Ciò è quello che, a posteriori, è stato sempre riscontrato in tutti i casi di dissesto il quale, per l'appunto, esplode quando neanche con l'espedito degli squilibri di cassa si riesce più a sostenere la gestione.

La presenza di questi ultimi è, allora, sintomo di sicura criticità. Questa Sezione ha avuto già modo di affermare<sup>104</sup> che “gli squilibri di cassa, oltre certi limiti, hanno valenza quali marcatori di squilibri finanziari complessivi”.

L'elaborazione ha riguardato i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti che nel 2004 presentavano, nel confronto incassi correnti totali – aumentati del dato di cassa dell'avanzo di amministrazione e degli oneri di urbanizzazione contenuto nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali – pagamenti correnti totali più quote capitale di mutui e prestiti in scadenza, un saldo negativo (squilibrio economico finanziario di cassa)<sup>105</sup>. Questo saldo è stato, poi, rapportato al dato di cassa totale delle spese correnti più quote capitale di mutui e prestiti in scadenza per misurarne la significatività (entità). Calcolato il dato medio percentuale di incidenza, sono stati selezionati gli Enti con una incidenza percentuale superiore alla media<sup>106</sup> (8,07%). Per questo nuovo campione di Enti (n. 108) è stata rilevata la quota parte e individuata la relativa provenienza della cassa utilizzata per coprire lo squilibrio: da anticipazioni e finanziamenti a breve, dal conto capitale, dal conto terzi, dal fondo cassa vincolato.

I dati della elaborazione hanno svelato, innanzitutto, quali risorse gli Enti hanno utilizzato per sopperire alla deficienza di incassi di parte corrente (tabella n. 1): l'1,02% proviene dalle anticipazioni del tesoriere e dai finanziamenti a breve, il 4,32% dal conto delle partite di giro, il 5,46% dal fondo di cassa vincolato ed il restante 89,20%, dal saldo del conto capitale. Queste ultime risorse sono state generate da un grosso *plus* di incassi sui pagamenti che ha anche contribuito a rimpinguare il fondo di cassa finale. Questo andamento della finanza dei Comuni che vede un eccesso molto significativo degli incassi rispetto ai pagamenti nel conto capitale – a fronte di uno squilibrio della parte corrente – è sicuramente l'effetto della facilità con cui questi Enti riscuotono il capitale del loro indebitamento senza corrispondenza cronologica con

<sup>102</sup> Costituiscono squilibrio di cassa tutte le situazioni in cui vengono utilizzate per il pagamento di spese correnti – naturalmente non in via del tutto provvisoria per sopperire a momentanei “deficit” di liquidità – risorse provenienti dal conto degli investimenti, dal conto terzi, dalle anticipazioni del tesoriere e dalle entrate a destinazione vincolata, le quali assumono impropriamente la funzione di strumenti di finanziamento della spesa corrente. Il dato comune di queste situazioni è il non rientro delle disponibilità nei conti propri e nei tempi dovuti, quanto meno a fine dell'esercizio.

<sup>103</sup> In via convenzionale l'entità può essere distinta in: “moderata” per un valore fino al 15% del rapporto squilibrio/pagamenti correnti totali; “elevata” per un valore dal 15% al 25%; “molto elevata” per un valore oltre al 25%. La modalità in:

1. “temporanea” – permanenza dello squilibrio in un solo anno,
2. “persistente” – permanenza in due anni,
3. “cronica” – permanenza in tre anni.

<sup>104</sup> Vedasi referti pregressi “Gestioni in disavanzo”.

<sup>105</sup> Per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti soggetti al monitoraggio di cassa e ai limiti di giacenza (art. 47, c. 1, della legge 27/12/1997, n. 449, come modificato dall'art. 66, c. 1, legge 23/12/2000, n. 388, prorogato per il triennio 2005-2007 dall'art. 1, c. 20, legge 30/12/2004, n. 311), l'utilizzo di tali risorse non esprime necessariamente un deficit di liquidità di parte corrente, bensì la conseguenza applicativa della citata normativa.

<sup>106</sup> Ci si è così disinteressati degli squilibri che, in quanto nella media, possono presumersi dovuti a ordinari deficit di liquidità nella gestione della parte corrente.

l'effettuazione della spesa. Il fenomeno qui rilevato per gli Enti superiori agli 8.000 abitanti<sup>107</sup> è esteso a tutti i Comuni e ricorre, in maniera anche molto vistosa, nel successivo esercizio 2005<sup>108</sup>.

Di questi Enti del campione, il 63% ha uno squilibrio moderato che non va oltre il 15% di incidenza, il 14,80% raggiunge il 25% di incidenza e il 22,20% supera il 25% di incidenza (n. 24 Enti).

Tabella n. 1 - Comuni - squilibri di cassa corrente - provenienza risorse

| Totale squilibrio finale % | da ant.ni di cassa e fin.ti a breve | da conto capitale | da partite di giro | da fondo cassa |
|----------------------------|-------------------------------------|-------------------|--------------------|----------------|
| 100 %                      | 1,02%                               | 89,20%            | 4,32%              | 5,46%          |

  

| N. Enti del campione | A<br>(totale B+C+D) 100%<br>squilibrio oltre la media<br>(8,07% di incidenza) | B<br>squilibrio fino al<br>15% di incidenza | C<br>squilibrio<br>>15 <=25% | D<br>squilibrio<br>>25% |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| 1.342                | 108                                                                           | 68                                          | 16                           | 24                      |
| 100%                 | 8,03%                                                                         | 63,00%                                      | 14,80%                       | 22,20%                  |

## 6.2 Risultati ed equilibri economici

Le elaborazioni riguardano Comuni e Province.

Come è noto il conto economico, documento rappresentativo della situazione della dinamica reddituale, in assenza di una contabilità economica che rappresenti i fatti di gestione nel loro svolgersi, è costruito sui dati della contabilità finanziaria mediante correzioni e integrazioni di elementi economici effettuate a fine esercizio. I dati sono quelli della contabilità di competenza (accertamenti e impegni) della gestione corrente (entrate dei primi tre titoli e spese correnti).

Il risultato economico dell'esercizio è determinato attraverso successive accumulazioni di componenti, ciascuna delle quali esprime il contributo di una particolare area di gestione alla redditività generale. Il modello (d.P.R. n. 194/1996) prevede un "risultato della gestione operativa" — a sua volta scomposto fra il "risultato della gestione" ed il saldo delle aziende speciali e partecipate — quale partizione di tipo organizzativo — e il "risultato economico dell'esercizio" a cui concorrono, oltre al primo risultato, i "proventi ed oneri finanziari" (interessi attivi e passivi sull'indebitamento) ed i "proventi ed oneri straordinari" (insussistenze, sopravvenienze, plusvalenze, ecc.).

Alla Sezione è apparso di interesse, al fine di svolgere valutazioni sugli equilibri economici della gestione, oltre alla conoscenza oggettiva della positività o negatività dei risultati, l'analisi del dato che esprime la vicinanza o lontananza del risultato della gestione operativa rispetto al dato finale, perché quest'ultimo è tanto più apprezzabile quanto più dipende da una situazione economica stabile e non è determinato da fatti straordinari e contingenti, e quanto più non risulta condizionato da gestioni finanziarie più o meno onerose. Seguono, separatamente per Comuni e Province, le analisi dei dati ricavati dal conto economico dell'esercizio 2004 con confronti, in alcune parti, con quelli del 2003<sup>109</sup>.

<sup>107</sup> Vedasi anche il capitolo "equilibri del conto capitale".

<sup>108</sup> Vedasi il capitolo relativo ai dati di cassa della finanza locale nell'esercizio 2005.

<sup>109</sup> Per semplificare, i pochi Enti in perfetto pareggio sono stati assimilati a quelli con risultato positivo.

### 6.2.1 Comuni

Le seguenti tabelle nn. 1 e 1.1 esprimono i dati, per numero di Enti e per saldi, per il 2004 e il 2003, del Risultato Economico di Esercizio (REE), del Risultato della Gestione Operativa (RGO) e, limitatamente alla tabella per numero di Enti, per entrambe le categorie congiuntamente considerate.

Sulle risultanze della tabella n. 1 è possibile una prima immediata considerazione: nel 2004 diminuisce il numero di Enti con risultati positivi. Questo andamento (-7% per il REE e -5% per il RGO) ha una valenza di particolare significato negativo per il RGO che è un saldo al netto dei “proventi ed oneri finanziari” (POF) che, tranne rari casi, è sempre di segno negativo in quanto espressione del costo dell’indebitamento al netto degli interessi attivi (oltre che, naturalmente, dei “proventi ed oneri straordinari” POS).

La tabella 1.1 offre i dati dei quattro saldi e mette in rilievo le reciproche connessioni.

Innanzitutto si rileva, nel confronto 2004-2003, un forte decremento del risultato della gestione operativa (-17,40%) e un altrettanto, ancora più elevato, decremento del risultato economico di esercizio (-23,60%).

Il saldo proventi/oneri finanziari è sempre negativo, ma migliora diminuendo in valore assoluto del 2,34%.

Il saldo proventi/oneri straordinari rimane positivo ma diminuisce in valore assoluto dell’8,87%.

Nel 2004 il saldo POF assorbe il 56,25% del RGO (nel 2003 il 47,58%) e il risultato economico di esercizio deriva per il 59,53% dal RGO depurato e per il 40,07% dai proventi/oneri straordinari (nel 2003 i rispettivi valori erano del 66,40% e 33,60%).

È di tutta evidenza come, per entrambi gli esercizi, il risultato economico finale, per valori compresi tra il 30-40%, non sia dipeso da fatti di gestione della competenza, ma dall’accertamento di insussistenze e sopravvenienze<sup>110</sup>.

**Tabella n. 1 – Comuni - Risultato economico per numero Enti**

| Annualità   | N.ro totale di Enti | REE              |                  | RGO              |                  | REE e RGO        |                  |                    |                    |
|-------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|
|             |                     | N. Enti Positivi | N. Enti Negativi | N. Enti Positivi | N. Enti Negativi | N. Enti Positivi | N. Enti Negativi | % N. Enti Positivi | % N. Enti Negativi |
| <b>2003</b> | <b>1.324</b>        | 1.044            | 278              | 1.185            | 137              | 1.200            | 322              | 75,68              | 24,32              |
| <b>2004</b> | <b>1.324</b>        | 973              | 351              | 1.127            | 197              | 903              | 421              | 68,20              | 31,80              |

REE = Risultato economico dell'esercizio

RGO = Risultato della gestione operativa

**Tabella n. 1.1 – Comuni - Risultato economico per saldi**

| Annualità           | RGO(a)    | POF(b)     | b/a%      | POS©    | REE(d)    | (migliaia di euro) |           |
|---------------------|-----------|------------|-----------|---------|-----------|--------------------|-----------|
|                     |           |            |           |         |           | (a-b)/d%           | c/d%      |
| <b>2003</b>         | 3.200.237 | -1.522.650 | 47,58     | 848.814 | 2.526.401 | 66,40              | 33,60     |
| <b>2004</b>         | 2.643.580 | -1.486.971 | 56,25     | 773.506 | 1.930.115 | 59,53              | 40,07     |
| <b>migl./pegg.%</b> | -17,40    | 2,34       | d.p. 8,67 | -8,87   | -23,60    | d.p. -6,87         | d.p. 6,48 |

REE = Risultato economico dell'esercizio

RGO = Risultato della gestione operativa

POF = Proventi oneri finanziari

POS = Proventi oneri straordinari

d.p. = differenza di punti percentuali

La successiva elaborazione si propone di rilevare più in dettaglio, per fasce di Enti, quanta parte di risultato della gestione operativa (RGO) viene assorbita dal saldo dei “proventi e

<sup>110</sup> Il valore ottimale del rapporto percentuale R.E.E./R.G.O. è il 100% che indica l’ininfluenza del saldo POS. Le posizioni percentuali da 0 a 100 misurano anche, per differenza, il grado di assorbimento operato da quest’ultimo saldo sul R. G. O. Le posizioni percentuali superiori a 100 sono espressione della incidenza sul REE anche di fatti straordinari positivi (POS).

oneri finanziari” (POF). In altri termini, si tratta di misurare la sostenibilità economica dell’indebitamento.

Il concetto non è da sottovalutare. Fino ad oggi il Legislatore si è preoccupato di fissare la sostenibilità del ricorso al credito con riferimento ai soli parametri finanziari dell’entrata corrente (25% prima, 12% ora), che, invece, potrebbero opportunamente combinarsi con parametri tratti dal saldo economico della gestione operativa.

Il nuovo campione è costituito dagli 892 Enti con risultato positivo nella considerazione congiunta del REE e del RGO<sup>111</sup>.

I dati (tabella n.2) indicano che per il 51,80% degli Enti il costo dell’indebitamento assorbe fino al 50% delle risorse prodotte dalla gestione operativa e che nel 33,00% l’assorbimento va dal 50 fino al 100%. Dove i valori sono oltre il 100% (15,20% degli Enti: n. 136) trattasi di Comuni gravati da oneri finanziari che sono in tutti i casi superiori al saldo della gestione operativa e che, nel 10,40% dei casi lo sono fino al doppio di questo, mentre nel 4,00% dei casi lo sono fino a cinque volte e, addirittura, nello 0,80% dei casi oltre quest’ultimo valore.

La loro positività economica è, quindi, del tutto apparente ed effimera perché derivata dal saldo dei proventi ed oneri straordinari. Va da sé che per gli Enti con risultato economico negativo della gestione operativa, il costo dell’indebitamento può trovare finanziamento solo nel risultato degli oneri e proventi straordinari adeguatamente positivo o gravare sul risultato economico finale.

Tab. n 2 – Comuni- POF/RGO 2004

| Valori%  | >0 <50% | >50 <100% | % (parziale) | >100 <200 | >200 <500 | >500 | % (parziale) | Totali |
|----------|---------|-----------|--------------|-----------|-----------|------|--------------|--------|
| n. Enti  | 462     | 295       | 75,70        | 92        | 36        | 7    | 13,50        | 892    |
| inc.za % | 51,80   | 33,00     | 84,80        | 10,40     | 4,00      | 0,80 | 15,20        | 100,00 |

POF = Proventi e oneri finanziari

RGO = Risultato della gestione operativa

## 6.2.2 Province

Su 98 Province indagate nel 2004 (tabella n. 1), 84 mostrano un risultato economico di esercizio (REE) positivo e 14 negativo. Nel 2003 erano, rispettivamente, 89 e 9.

Il risultato della gestione operativa (RGO), nel 2004, è positivo per 85 Enti e negativo per 13. Nel 2003 era positivo per 94 e negativo per 4.

Per entrambi i saldi congiuntamente considerati, nel 2004, il dato è 78 Enti positivi e 20 negativi. Nel 2003 di 89 Enti positivi e 9 negativi.

I dati mostrano, nel passaggio dal 2003 al 2004, una diminuzione del numero di Enti in saldo positivo: 5 in meno per il REE e 9 in meno per il RGO.

Per quanto attiene al risultato economico per saldi, nel confronto 2004-2003, i dati (tabella n. 1.1) mostrano un peggioramento del RGO (-6,63%) e del REE (-9,93%).

Il secondo risultato sconta, per un verso, l’andamento negativo della differenza costi-ricavi della gestione, per l’altro, il lieve miglioramento nella negatività del POS. Aumenta anche l’incidenza del saldo proventi- oneri finanziari sul RGO che passa dal 24,69% del 2003 al 27,52% del 2004. In una situazione siffatta, nel 2004, il risultato economico di esercizio deriva tutto dal RGO depurato del POF, mentre le restanti risorse vengono assorbite dal saldo negativo POS.

Una possibile notazione di confronto con la situazione economica dei Comuni, riguardante la cennata incidenza dei proventi-oneri finanziari sul RGO, è quella che rileva come questi ultimi Enti abbiano un onere finanziario proporzionalmente doppio a quello delle Province. Tale situazione si rileva stabile nel tempo.

<sup>111</sup> Per gli Enti con risultati negativi la valutazione di insostenibilità dell’indebitamento è in “re ipsa”. Dagli Enti (903) indicati con entrambi i saldi positivi sono stati stralciati 6 Comuni con saldi uguali a zero (pareggio) e 5 Comuni con saldo POF positivo.

Tabella n. 1 – Province - Risultato economico per numero Enti

| Annualità | N.ro totale di Enti | R E E            |                  | R G O            |                  | REE e RGO        |                  |                    |                    |
|-----------|---------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|--------------------|
|           |                     | N. Enti Positivi | N. Enti Negativi | N. Enti Positivi | N. Enti Negativi | N. Enti Positivi | N. Enti Negativi | % N. Enti Positivi | % N. Enti Negativi |
| 2003      | 98                  | 89               | 9                | 94               | 4                | 89               | 9                | 90,82              | 9,18               |
| 2004      | 98                  | 84               | 14               | 85               | 13               | 78               | 20               | 79,59              | 20,41              |

REE = Risultato economico dell'esercizio

RGO = Risultato della gestione operativa

Tabella n. 1.1 – Province – Risultato economico per saldi

(migliaia di euro)

| Annualità     | RGO(a)    | POF(b)   | b/a%      | POS©    | REE(d)  | (a-b)/d%     | c/d%      |
|---------------|-----------|----------|-----------|---------|---------|--------------|-----------|
| 2003          | 1.147.511 | -283.314 | 24,69     | -36.398 | 827.799 | 100 + (4,40) | 4,40      |
| 2004          | 1.071.486 | -294.873 | 27,52     | -30.966 | 745.646 | 100 + (4,15) | 4,15      |
| migl./pegg. % | -6,63     | -4,08    | d.p. 2,83 | 14,92   | -9,93   | d.p. 0,25    | d.p. 0,25 |

REE = Risultato economico dell'esercizio

RGO = Risultato della gestione operativa

POF= Proventi oneri finanziari

POS = Proventi oneri straordinari

d.p.= differenza di punti percentuali

L'analisi prosegue, così come è stato operato per i Comuni, sul campione 2004 di Enti con saldo positivo del REE e RGO congiuntamente considerati (88 Enti)<sup>112</sup>.

Anche qui, si vuole verificare in dettaglio quanta parte del risultato della gestione operativa (RGO) viene assorbita dal saldo dei proventi ed oneri finanziari (POF). Come si è detto, si tratta di misurare la sostenibilità economica dell'indebitamento.

I dati (tabella n. 2) indicano che per il 75,30% degli Enti il costo dell'indebitamento assorbe fino al 50% delle risorse prodotte dalla gestione operativa, mentre nel restante 18,20% dei casi la quota di assorbimento va dal 50 fino al 100%. Anche per le Province, però, il 6,50% degli Enti esprime valori superiori al 100% che denunciano una insufficienza del saldo della gestione operativa a finanziare il costo dell'indebitamento. Anche qui, quindi, si tratta di positività economica del tutto apparente ed effimera perché derivata dal saldo dei proventi ed oneri straordinari. Va da sé che per gli Enti con risultato economico negativo della gestione operativa, il costo dell'indebitamento può trovare finanziamento solo nel risultato degli oneri e proventi straordinari adeguatamente positivo o gravare sul risultato economico finale.

Tab. n 2 - Province - POF/RGO 2004

| valori   | >0 <50% | >50 <100% | >100% <=200 | Totali |
|----------|---------|-----------|-------------|--------|
| n. Enti  | 58      | 14        | 5           | 77     |
| Incid. % | 75,30   | 18,20     | 6,50        | 100%   |

P.O.F.=proventi e oneri finanziari

R.G.O.=risultato gestione operativa

### 6.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati dei rendiconti, nel raffronto 2004-2003 si rileva, per Province e Comuni, un leggero *plus* di crescita (1%) degli impegni rispetto alla crescita degli accertamenti.

Per le Comunità montane, invece, la tendenza al decremento (-5% circa) interessa, quasi nella stessa misura, gli accertamenti e gli impegni.

I dati assoluti indicano valori di crescita, per accertamenti ed impegni, del 2% e del 3% per le Province e del 4,59% e 5,66% per i Comuni.

I residui attivi di fine esercizio crescono del 9,38% per le Province, del 6,33% per i Comuni e del 2,16% per le Comunità montane.

<sup>112</sup> È stata stralciata una Provincia perché con saldi uguali a zero (pareggio).

Anche per i residui passivi il dato tendenziale è uguale: per le Province 9,10%, per i Comuni 7,57% e per le Comunità montane 2,74%.

Si rileva, quindi, una leggera tendenza alla crescita delle spese e delle entrate per Province e Comuni a fronte di un deciso calo (-5%) per le Comunità montane.

Nel 2004 il risultato di amministrazione è positivo per quasi tutti gli Enti delle tre categorie. Solo 15 Comuni, 1 Provincia e 1 Comunità montana del campione denunciano disavanzi e 1 Comune e 1 Comunità montana sono in perfetto pareggio.

Naturalmente i saldi complessivi di amministrazione (differenza tra avanzi e disavanzi), non possono che essere positivi per tutte e tre le categorie di Enti. Nel 2004 questi saldi, rapportati all'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) hanno valori del 4,47% per le Province, del 6,14% per i Comuni e del 2,77% per le Comunità montane. Questi dati vanno, peraltro, apprezzati solo in connessione a quanto è riportato in prosieguo.

La gestione di competenza è negativa per il 74% delle Province, il 63% dei Comuni e il 59% delle Comunità montane. Naturalmente, i saldi complessivi non possono che essere negativi.

Il riaccertamento dei residui ha saldi negativi solo per l'11,22% delle Province, il 21,37% dei Comuni ed il 20,14% delle Comunità montane. I saldi complessivi (differenza fra variazioni positive e negative) sono di conseguenza tutti positivi.

I saldi negativi della gestione della competenza ed i saldi positivi del riaccertamento dei residui danno la misura della variazione intervenuta nei risultati di amministrazione del 2004 rispetto al 2003.

Queste variazioni sono di segno positivo per Province e per Comunità montane e negativo per i Comuni.

Per i Comuni, posto il peggioramento di 29 milioni di euro (4,039 miliardi -4,010 miliardi) (tabella n. 1.1) questo è dipeso da -738 milioni della gestione di competenza e da +709 milioni del riaccertamento dei residui; per le Province, posto il miglioramento di 60 milioni di euro, questo è dipeso da -335 milioni di euro della gestione di competenza e da +395 milioni del riaccertamento dei residui; per le Comunità montane, posto il miglioramento di 1 milione di euro, questo è dipeso da -13 milioni di euro della gestione di competenza e da +14 milioni del riaccertamento dei residui.

È di tutta evidenza, allora, che il risultato in attivo dei saldi complessivi di amministrazione mostrato dalle contabilità degli Enti locali non si determina, anno dopo anno, con il risparmio accumulato nella gestione della competenza; esso deriva, invece, dall'insieme del miglioramento dei conti determinato dalla revisione annuale delle partite contabili pregresse.

Singolare fenomeno in cui un risultato costante nel tempo (avanzo di amministrazione) ha la sua genesi in fatti per loro natura straordinari (ma in concreto ricorrenti - riaccertamento dei residui).

Nel 2004, questo miglioramento ha riguardato una forte eliminazione di residui passivi mitigata da un peggioramento del conto dei residui attivi. La parte corrente e quella in conto capitale ne sono interessate per quasi il 50% ciascuna. È questa ultima posta che merita la maggiore attenzione perché le economie del conto capitale non liberano risorse ma le spostano. Esse sono sottoposte a vincoli che ne evitino la distrazione dalla destinazione di investimento. In passato, questa Sezione ha potuto riscontrare, al riguardo, non sufficiente attenzione da parte degli Organi interni di revisione; che poi si tratti di risorse non liberamente utilizzabili, lo si vede dai risultati economico-finanziari di competenza che misurano la capacità di coprire le spese correnti più le quote di debito in scadenza con le entrate correnti e le altre risorse consentite dall'ordinamento, compresa l'applicazione dell'avanzo di amministrazione. Anche se questi saldi complessivi (differenza tra avanzi e disavanzi) sono di segno positivo è da rilevare che, per i Comuni, il 26,60% degli Enti non raggiunge l'obiettivo dell'equilibrio. Il corrispondente dato è del 13,26% per le Province e del 26,37% per le Comunità montane.

Quanto fin qui considerato trova fondamento nell'analisi dei dati finanziari così come sono leggibili, quasi con immediatezza, nei documenti contabili. Peraltro, la presenza di riscontrati squilibri di cassa di parte corrente in alcuni Comuni (n. 108), di entità e modalità più o meno significative —con il valore di marcatori di squilibri finanziari complessivi che a questi può essere riconosciuto— conduce a credere che la reale situazione della finanza di quegli Enti locali possa essere diversa da quella che appare dai conti ufficiali.

Nell'ambito di questi ultimi Enti, è stato accertato che oltre 89% delle risorse necessarie a coprire lo squilibrio di parte corrente proviene da un *plus* di incassi/pagamenti della gestione del conto capitale.

Questo andamento, *plus* di incassi sui pagamenti, generalizzato nella finanza dei Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, è verosimilmente l'effetto della riscossione dell'intero capitale dell'indebitamento senza corrispondenza cronologica con l'effettuazione della spesa e risulta persistere —dati di cassa RGS (Ragioneria Generale dello Stato)— anche nell'esercizio 2005 per la generalità degli Enti comunali.

Per quanto attiene al conto economico i dati rivelano che il 31,80% dei Comuni ed il 20,41% delle Province, nel 2004, presentano saldi negativi. Il dato è sensibilmente in peggioramento rispetto al 2003.

Il saldo dei proventi ed oneri finanziari (costo dell'indebitamento), salvo rari casi sempre negativo, per i Comuni assorbe il 56,25% delle risorse della gestione operativa (nel 2003: il 47,58%). Il dato per le Province è del 27,52% (nel 2003: 24,69%). È di notazione che, fra gli Enti con risultato economico positivo, il 15,20% dei Comuni ed il 6,50% delle Province ha un saldo negativo dei proventi ed oneri finanziari di importo superiore al risultato della gestione operativa con valori che giungono anche oltre il 500%. Va da sé che per gli Enti con risultato economico negativo della gestione operativa, il costo dell'indebitamento può trovare finanziamento solo nel risultato degli oneri e proventi straordinari adeguatamente positivo o gravare sul risultato economico finale.

Non appare, allora, da sottovalutare l'opportunità che il ricorso all'indebitamento sia vincolato anche a parametri di sostenibilità economica oltre che finanziaria.