

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLVI-*bis*

N. 1

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2004-2005

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786,
convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51)*

DELIBERAZIONE N. 15 DEL 2006

Trasmessa alla Presidenza il 20 luglio 2006

PAGINA BIANCA

<i>Deliberazione n. 15/AUT/2006</i>	<i>Pag.</i>	5
---	-------------	---

RELAZIONE

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2005

1. Il sistema normativo e linee di sviluppo della finanza locale	<i>Pag.</i>	9
1.1 Ordinamento degli enti locali e sistema di finanziamento	»	9
1.2 Innovazioni introdotte nelle ultime leggi finanziarie .	»	11
1.3 Nuovi compiti assegnati alla Corte con la finanziaria 2006	»	23
2. La finanza locale nell'esercizio 2005	»	28
2.1 Prime analisi dei risultati esercizio dell'esercizio 2005	»	28
2.2 Analisi dei flussi di cassa 2005 nel complesso degli Enti	»	33
2.3 Il Patto di stabilità interno	»	45
APPENDICE	»	73

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2004

3. La finanza locale nel quadro della finanza pubblica .	»	79
3.1 Gli obiettivi della manovra	»	79
3.2 Il patto di stabilità interno	»	81
4. Equilibri di parte corrente	»	93
4.1 Entrata	»	93
Addizionale e compartecipazione Irpef	»	107
ICI-TARSU-TARI	»	111
4.2 Spesa	»	129
5. Equilibri di conto capitale	»	139
5.1 Quadro generale	»	139
5.2 Entrata	»	141

5.3 Spesa	Pag. 152
5.4 Risultati finanziari	» 159
6. Risultati finali ed equilibri generali finanziari ed economici	» 161
6.1 Risultati ed equilibri finanziari	» 162
6.2 Risultati ed equilibri economici	» 171
6.3 Considerazioni d'insieme	» 174

PARTE III

FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

7. Debiti fuori bilancio	» 177
7.1 Nozione e disciplina normativa	» 177
7.2 L'indagine della Sezione	» 178
7.3 Considerazioni d'insieme	» 184
8. Gestioni in disavanzo di Province e Comuni	» 199
8.1 Il quadro normativo	» 199
8.2 Rilevazioni della Sezione	» 200
8.3 Considerazioni d'insieme	» 201
9. Il dissesto finanziario negli enti locali	» 209
9.1 Indagine su alcune gestioni straordinarie di liquidazione dei dissesti dichiarati negli anni 2001-2003	» 210



Deliberazione n. 15/AUT/2006

C o r t e d e i C o n t i

in

Sezione delle Autonomie

nell'adunanza del 7 luglio 2006

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e di altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 che stabilisce che la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti da parte dei Comuni, Province, Città metropolitane ed altri Enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 7 luglio 2006, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

approva

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli Enti locali negli esercizi finanziari 2004 e 2005.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 7 luglio 2006.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 20 luglio 2006

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2005

1 Il sistema normativo e linee di sviluppo della finanza locale

1.1 Ordinamento degli Enti locali e sistema di finanziamento

1.1.1 La revisione (mancata) del T.U. sugli Enti locali

Nella precedente Relazione è stata delineata l'evoluzione dell'ordinamento degli Enti locali, partendo dalle nuove norme costituzionali e dalla legge di applicazione, n. 131/03. Si è dato conto della Relazione del "Comitato tecnico" per l'attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della citata legge 131/03 e dello schema di decreto legislativo che il Governo avrebbe dovuto presentare alle Camere nella materia in esame. Questo schema, che è stato oggetto di alcune modifiche, non è stato presentato al Parlamento entro il termine previsto dalla delega.

Alla mancata emanazione del decreto delegato per la revisione del TUEL, che avrebbe introdotto comunque alcune innovazioni nell'assetto normativo generale degli Enti locali, non ha fatto riscontro, nel 2005, alcun'altra norma significativa, al di fuori delle disposizioni contenute nella legge finanziaria, che sono esaminate successivamente, e di norme di dettaglio che si ricordano per completezza dell'informazione.

La legge 18.4.2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) ha stabilito, all'art. 23, comma 3, che i contratti che hanno ad oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'art. 113 del TUEL, che scadano entro 6 mesi dall'entrata in vigore di questa legge, possono essere prorogati, per una sola volta, per un periodo di tempo non superiore alla metà della originaria durata contrattuale, ma a condizione che sia concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5%. In ogni caso la durata di questi contratti prorogati non può superare la data del 31.12.2008.

Il d.l. n. 44/2005 (convertito nella legge n. 88/2005) all'art. 1 *octies*, stabilisce che, in deroga alla normativa vigente, i trasferimenti erariali correnti e la quota di compartecipazione IRPEF, spettanti per l'anno 2005 ai Comuni sciolti per fenomeni di infiltrazione mafiosa ai sensi dell'art. 143 del TUEL, possono essere erogati dal Ministero dell'interno in unica soluzione, su richiesta della Commissione straordinaria nominata ai sensi dell'art. 144 dello stesso Testo unico.

Il d.l. n. 273/2005 (cd. "milleproroghe", convertito nella legge n. 51/2005) ha prorogato di un anno il termine entro il quale le Regioni possono a loro volta prorogare l'affidamento dei servizi del trasporto pubblico locale.

In materia di segretari comunali il DL n. 44/2005 (convertito nella legge n. 88/2005) concede anche ai Comuni situati in Regioni diverse la facoltà di utilizzare in convenzione lo stesso segretario comunale. Il DL n. 203/05 ha, invece, previsto all'art. 10 *bis*, commi 2-4, che la Presidenza del Consiglio possa avvalersi, per un periodo massimo di 4 anni, per sue esigenze, di segretari comunali (e provinciali) fino ad un massimo di 30 unità. Va, infine, fatta menzione di una norma di carattere secondario, ma che riveste comunque una notevole importanza: il Decreto del Ministro dell'Interno del 27.3.2006, che ha prorogato il termine per la deliberazione del bilancio di previsione per il 2006 degli Enti locali al 31.5.2006 (termine che era stato fissato dalla finanziaria 2006 al 31.3.2006).

L'unico risultato sul piano normativo riguardante disposizioni di carattere generale -anche se, comunque, limitato, come si dirà tra breve- è stata l'emanazione del d.lgs. 12.4.2006, "Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, a

norma dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131¹. Agli Enti locali è dedicato il Capo III, artt. 13-32, nei quali sono delineati: il sistema di programmazione finanziaria e di rendicontazione; i principi del bilancio; le sue caratteristiche e strutture; la Relazione previsionale e programmatica; le fasi di acquisizione delle entrate e di effettuazione delle spese; i principi che devono presiedere all'assunzione di impegni e all'effettuazione di spese; i risultati di amministrazione; gli equilibri di bilancio; la programmazione degli investimenti; i principi per il ricorso all'indebitamento e per la rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione; i conti di bilancio, economico e del patrimonio; i principi fondamentali, ai quali devono adeguarsi i modelli contabili approvati ai sensi dell'art. 160 del TUEL. È importante rilevare che l'art. 31 conferma la previsione dell'invio telematico alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti del rendiconto "completo di allegati", nonché delle informazioni relative al rispetto del Patto di stabilità interno" e dei certificati del conto preventivo e consuntivo.

Su questo decreto va ricordato che, a seguito della Sentenza della Corte costituzionale n. 280/04, il Governo ha dovuto dare una "lettura minimale" della delega, nel senso che, come ha chiaramente affermato la Corte "si tratta di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione andrà a regime". Dato questo carattere meramente ricognitivo il d.lgs. non fa altro che estrarre i principi fondamentali da norme preesistenti, che sono rispettivamente, per le Regioni, il d.lgs. n. 76/2000 e, per gli Enti locali il d.lgs. n. 267/2000. Forse proprio per la limitatezza del suo contenuto, il Parlamento, nel suo parere sullo schema di decreto, ha inserito una serie di considerazioni, sottolineando in particolare l'esigenza di evitare "soluzioni improvvisate" come "l'istituzione di nuovi organismi o autorità che si sovrapporrebbero alle istituzioni esistenti, ingenerando esclusivamente incertezze e alterando sfere di responsabilità di rango costituzionale", con riferimento trasparente alle proposte di nuove Autorità di controllo della spesa. E, infatti, si aggiunge che occorre "evitare confusioni quanto alla responsabilità del Governo di fornire dati credibili e verificabili, ai compiti di controllo riservati alla Corte dei conti e alle valutazioni finali in ordine alla responsabilità politica del Governo che spettano esclusivamente al Parlamento".

Anche sul sistema di finanziamento il rinvio di una compiuta realizzazione del federalismo fiscale continua a determinare una situazione di incertezza nella finanza locale, accresciuta dalla mancata attuazione delle deleghe contenute nella legge n.131/03 e dalla conseguente mancata individuazione delle funzioni fondamentali. In assenza di un quadro preciso ed organico di riferimento le uniche, parziali e frammentarie, indicazioni sono contenute nella leggi finanziarie.

¹ v. G.U.n. 109 del 12.5.2006

1.2 Innovazioni introdotte nelle ultime leggi finanziarie

1.2.1 La finanziaria 2004

La mancata attuazione delle norme costituzionali e della stessa legge 131/03 e di un organico disegno di federalismo fiscale -sulla quale la Corte a più riprese ha richiamato l'attenzione- non consente la formulazione di precise linee di sviluppo della finanza locale, anche dopo la chiusura dei lavori dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale, ai quali non è stato dato seguito. Le uniche norme che riguardano alcuni aspetti della finanza locale sono contenute nelle leggi finanziarie.

Il contenuto della finanziaria 2004 è stato esaminato nella precedente Relazione, che ha peraltro fornito anche un'anticipazione sulla finanziaria 2005. Se ne richiamano, quindi, i punti essenziali.

In merito alla finanziaria 2004 va innanzitutto ricordato che le previsioni della manovra si erano rivelate inadeguate, nonostante l'emanazione di un provvedimento integrativo (il d.l.n. 269/03), per cui si era reso necessario un ulteriore intervento con il d.l. n. 168/04. La finanziaria 2004 nella sua struttura prefigura quella per l'anno successivo, per il suo carattere frammentario.

A parte qualche novità vi sono norme che essenzialmente confermano disposizioni precedenti. Sono, infatti, per quanto riguarda le entrate, confermati la compartecipazione delle Province (1%) e dei Comuni (6,5%) al gettito dell'IRPEF (art. 2, commi 18-20) e il sistema di trasferimenti agli Enti locali, con un incremento di 180 milioni di euro, in applicazione del tasso programmato di inflazione, assegnati per il 50% ai Comuni sottodotati e il 50% alla generalità dei Comuni (art. 3, comma 35, nonché commi 36, 37 e 141). Sempre sul lato dell'entrata sono stati sospesi gli effetti delle delibere di aumento delle addizionali all'IRPEF per i Comuni (art. 2, comma 21).

Sul fronte della spesa è stata modificata la normativa sugli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni (con l'abrogazione parziale dell'art. 24 della legge finanziaria 2003), limitando l'obbligo di effettuare gli acquisti tramite la CONSIP solo a quelli di rilevanza nazionale.

È stato ribadito che gli Enti locali in ossequio al disposto dell'art. 119, comma 6 della Costituzione possono "ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento", e sono precisate le nozioni di indebitamento e di investimento (art. 3, commi 16-21); il comma 17 specifica le operazioni che costituiscono indebitamento, quali assunzione di mutui, emissione di prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni, cessioni di crediti; il comma 18 elenca le operazioni che rappresentano investimenti, quali acquisto, costruzione e ristrutturazione di immobili, impianti e macchinari, oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale, partecipazioni azionarie, trasferimenti a soggetti concessionari di lavori pubblici o di servizi, interventi contenuti in programmi relativi a piani urbanistici. In merito a quest'articolo va segnalato che la Corte costituzionale con la sentenza n. 425/04 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 17 e 20 dell'art. 3 concernenti le definizioni di *indebitamento* e di *investimento*. Tali disposizioni sono state annullate in quanto "conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare un'ulteriore restrizione delle facoltà per gli Enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le loro spese".

Disposizioni di rilievo in materia di personale sono contenute nei commi 53 e ss dell'art. 3, che stabiliva, per le pubbliche Amministrazioni il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato; in proposito va ricordato che la pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 390 del 17 dicembre 2004) ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60 della finanziaria 2003 (nella parte in cui vengono fissate misure dettagliate che limitano la competenza degli Enti territoriali); sempre in materia di personale era stabilito (art. 3, comma 49) che gli oneri per il personale dipendente derivanti dai rinnovi

contrattuali “sono posti a carico dei rispettivi bilanci degli Enti” (così come previsto dall’art.48, comma 2 del dlgs. n. 165/2001).

In merito al Patto di stabilità –sul quale si è soffermata la precedente Relazione- va detto che la finanziaria 2004 sostanzialmente confermava la disciplina introdotta dalla finanziaria 2003 (legge 289/02). In proposito si può rilevare che il dl. n.168/04 per modulare diversamente le misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, richiamando le disposizioni del Patto, ha preso come riferimento i risultati raggiunti nel 2003.

La finanziaria 2004 contiene disposizioni alquanto restrittive nei confronti degli Enti locali, prevedendo una riduzione delle loro risorse finanziarie e della loro stessa autonomia (dimostrando come la finanza di questi Enti resti ancora in gran parte derivata) fatta eccezione per alcune novità, come la possibilità offerta dall’art.3, comma 28 agli Enti locali di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l’alienazione di beni patrimoniali per spese aventi carattere non permanente connesse alle stesse finalità previste per l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione (reinvestimento delle quote accantonate per l’ammortamento, copertura dei debiti fuori bilancio, salvaguardia degli equilibri di bilancio).

I tagli nei trasferimenti e i limiti posti all’autonomia impositiva, accompagnati dai maggiori oneri derivanti dal rinnovo dei contratti del personale, pongono seri problemi a questi Enti anche ai fini del mantenimento di adeguati servizi per la collettività.

1.2.2 La finanziaria 2005

La manovra finanziaria per il 2005, che trova una anticipazione nel citato d.l. n. 168 del luglio 2004 (convertito nella legge 191/2004) e un necessario completamento nella legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 30.12.2004) si pone nella linea delle due precedenti, accentuandone i caratteri restrittivi e riduttivi nei confronti degli Enti locali. Il motivo dominante, presente, del resto, in tutte le ultime leggi finanziarie, resta il contenimento della spesa, che trova la sua espressione nell’introduzione del limite del 2% di incremento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate dell’anno precedente. A contribuirvi maggiormente sono gli Enti territoriali, che –come la Corte ha rilevato in altra sede- partecipano alla riduzione dell’indebitamento con il 47,8% nel 2005 e, nelle previsioni, ancor più negli anni successivi (57,5% nel 2006 e 60,5% nel 2007).

Salvo che per alcune misure –che si potrebbero definire in controtendenza rispetto all’impostazione generale- il margine di manovra per gli Enti locali trova, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa, limiti accentuati dalla nuova disciplina del Patto di stabilità.

Si possono qui indicare alcune norme che maggiormente vengono ad incidere sulla situazione economico finanziaria degli Enti locali o che comunque li riguardano.

Sul fronte delle entrate, quanto ai trasferimenti, la finanziaria 2005 non introduce nuove risorse; con il comma 63 (trattandosi di un articolo unico si citano direttamente i commi) rinvia all’art. 31, comma 1 della finanziaria 2003, mentre nel successivo comma 64 prevede un incremento di risorse di 340 milioni di euro, in realtà per reintegrare gli Enti locali delle riduzioni operate dalla finanziaria 2002.²

Il comma 65 conferma per il 2005 la compartecipazione dei Comuni e delle Province all’IRPEF, il cui gettito dovrebbe ammontare a 131.783 milioni di euro³. Anche in questo caso non

² L’art.31, comma 1 della finanziaria 2003, seguendo uno stile normativo purtroppo consolidato di rinvii “a catena”, a sua volta richiamava gli artt.24 e 27 della precedente finanziaria 2002, che si rifaceva all’art.53 della finanziaria 2001. In realtà, in attesa di un riordino complessivo della materia questa è ancora regolata dal dlgs. n.504/92, con i completamenti annuali delle varie finanziarie. Poiché l’art.24 della finanziaria 2002 aveva ridotto i trasferimenti erariali sui Fondi istituiti dal citato dlgs. n.504/92 per gli anni 2002-2004 rispettivamente dell’1, 2 e 3% il comma 64 della finanziaria 2005 fissa il reintegro di detta riduzione che era stata quantificata in circa 340 milioni di euro. Di questa cifra 260 milioni sono a favore degli Enti locali per confermare i contributi già assegnati per il 2004 dall’art.3 della finanziaria di quell’anno (l.350/2003) e 80 milioni per i Comuni cd. “sottodotati”, cioè con risorse sotto la media *pro capite* della fascia demografica di appartenenza.

³ Secondo le previsioni che si ricavano dall’assestamento per il 2004. V. u.p.b. 1.1.1.1, cap.1023 dello stato di previsione dell’entrata (entrate IRPEF). Si ricorda che la compartecipazione dei Comuni al gettito dell’IRPEF è stata prevista per il 2002

si tratta di incremento di risorse, perché la compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva, ma comporta una conseguente riduzione dei trasferimenti erariali⁴.

Un ulteriore limite all'autonomia finanziaria, e alla stessa potestà tributaria degli Enti locali, è rappresentato dal blocco dell'addizionale all'imposta sul reddito, contenuto nel comma 61, che parla di "sospensione delle addizionali... sino al 31 dicembre 2005". La norma va letta in combinato disposto con il comma 51, che fa riferimento alla sospensione "fino al 31 dicembre 2006" degli effetti "degli aumenti delle addizionali e delle maggiorazioni di cui alla lett.a) del comma 1 dell'art. 3" della finanziaria 2003. È prevista un'eccezione per i Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di aumentare l'addizionale e che, quindi, possono farlo, per gli anni 2005, 2006 e 2007, nella misura complessiva dello 0,1%.

Tra le altre disposizioni riguardanti le entrate degli Enti locali "disseminate" nel testo della finanziaria giova ricordare quelle riguardanti il Fondo per il finanziamento delle funzioni conferite dalle Regioni agli Enti locali (con il comma 60: 33,570 milioni nel 2005); il Fondo per il rimborso delle minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta per i Comuni (comma 52: 10 milioni); il Fondo per incentivare l'insediamento nei piccoli Comuni (commi 54-56: 5 milioni).

Per quanto riguarda la spesa sono numerose le norme che si riferiscono, direttamente o indirettamente agli Enti locali. Va innanzitutto richiamata la norma, che può essere considerata di carattere ordinamentale, contenuta nel comma 21, con la quale si apre la nuova disciplina del Patto di stabilità. In essa si fissa, da un lato, l'ampliamento dei soggetti che sono chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, dall'altro si attribuisce il carattere di "principi fondamentali" ai successivi commi 22-53.

Le principali novità nei confronti della normativa precedente riguardano il vincolo, che era posto non all'incremento del disavanzo, ma all'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale, le quali -ed è questa un'altra novità- sono incluse nel calcolo (mentre prima erano escluse). Erano, invece, escluse dal computo le spese per il personale; quelle derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie; per trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche; connesse a interventi a favore di minori, soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile; per calamità naturali. Era anche ampliato l'ambito soggettivo, perché ai sensi del comma 22 erano compresi i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti (prima la soglia era di 5.000), le Comunità montane e isolate e le unioni di Comuni con popolazione superiore ai 10.000. Successivamente i limiti di popolazione sono stati aumentati, rispettivamente, a 5.000 ed a 50.000 abitanti⁵. Una norma della legge n. 88/05 ha indicato in 111 milioni di euro l'onere derivante dall'attuazione della norma testé riportata e ne indica la copertura.

Proprio in merito al limite di spesa prima richiamato il comma 22 fissa per gli Enti locali come base di riferimento per determinare il limite dell'incremento (del complesso delle spese correnti e in conto capitale) la spesa media annua del triennio 2001-2003. Per il 2005 detto incremento non può superare l'11,5% per gli Enti più virtuosi che hanno registrato una spesa corrente media *pro-capite* inferiore a quella media della classe demografica di appartenenza e 10% per gli altri Enti. L'ultima parte della lettera a) di questo comma fornisce i criteri di

dall'art. 67, comma 3 della l. n. 388/2000 (finanziaria 2001), e con successive modifiche rinnovata per gli anni seguenti dalle leggi finanziarie 2002 e 2003, (la quale ultima l'ha estesa alle Province con l'art. 31, comma 8 della l.289/2002), e 2004. Il citato art. 31, al comma 8 ha fissato la compartecipazione dei Comuni al 6,5% (contro l'iniziale 4,5%) e delle Province all'1%.

⁴ Nel bilancio per il 2005 sono iscritti al cap.1320 (u.p.b. 2.1.2.6) dello stato di previsione del Ministero dell'interno 6.600 milioni a titolo di compartecipazione, mentre sono stati ridotti per lo stesso ammontare i trasferimenti erariali ai Fondi: Ordinario (-5.748); Perequativo (-31); Consolidato (-821).

⁵ In proposito è intervenuta una modifica con la legge 31.5.2005 n. 88 (che ha convertito il d.l. 31.3.2005 n. 44), che ha introdotto un nuovo comma 22 bis della finanziaria 2005, nel quale si precisa che "limitatamente all'anno 2005" le disposizioni di cui ai commi 21 e 22 non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e alle unioni di Comuni, nonché alle Comunità montane e isolate con popolazione fino a 50.000 abitanti.

individuazione della spesa media del triennio. Per gli anni 2006 e 2007 si applica il limite generale del 2%.

I commi 24 e 25 indicano le spese escluse dal calcolo, alle quali la citata legge n. 88/2005 ha aggiunto tre nuove tipologie.

In aderenza alla linea di rigore e di controllo di ogni tipo di spesa si pone, in continuità con quanto già anticipato dal d.legge n. 168/2004, la norma sugli incarichi di studio e sulle consulenze affidati dagli Enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti. In proposito il comma 42 impone un'adeguata motivazione con una importante specificazione che non debbano esservi "strutture organizzative o professionali interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi"; da queste limitazioni sono esclusi gli incarichi conferiti in materia di appalti. Il rigore della statuizione è attestato dalle altre cautele previste: la valutazione dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente locale; la trasmissione alla Corte dei conti dell'affidamento dell'incarico; la previsione di illecito disciplinare, con conseguente responsabilità erariale, nel caso di difformità dell'incarico da questa normativa.

Un'attenuazione -solo parziale- del rigore di questa disciplina è costituita dalla previsione, nel comma 26, di consentire agli Enti di superare i limiti prima indicati, ma solo per finanziare spese di investimento e con entrate provenienti dall'alienazione di beni immobili e mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Uno "strappo" al rigore generale che permea tutta la manovra volta al contenimento della spesa correnti è costituito dalla norma contenuta nel comma 43, che consente ai Comuni di finanziare queste spese con i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni di cui al d.P.R. n. 380/2001, ma è posto un limite: entro il 75% per il 2005 e il 50% per il 2006.

Un'altra, limitata, apertura nei confronti di questi Enti è costituita dalla norma contenuta nel comma 27, che prevede l'istituzione di un apposito Fondo presso la Cassa depositi e prestiti SpA, con una dotazione di 250 milioni di euro per l'anno 2005, al fine di concedere anticipazioni agli Enti locali per coprire le spese in conto capitale che eccedano i limiti di spesa previsti dal Patto; queste anticipazioni, i cui interessi sono a carico del bilancio dello Stato per un ammontare di 10 milioni di euro, devono essere restituite entro il 31 dicembre 2006.

I commi 30-41 disciplinano i vari adempimenti per il monitoraggio del Patto di stabilità e le sanzioni nel caso di mancato rispetto. In merito a queste ultime il comma 33 prevede, per gli Enti inadempienti, a partire dal 2006, limiti all'acquisto di beni e servizi, il divieto di nuove assunzioni di personale e del ricorso all'indebitamento per gli investimenti.

La Finanziaria 2005 contiene oltre a quelle già illustrate varie norme che direttamente o indirettamente riguardano le Regioni e gli Enti locali. L'impostazione generale fortemente restrittiva alla quale si ispira tutta la "manovra 2005" si riverbera in molte norme di dettaglio, ma non mancano misure di carattere positivo per gli Enti territoriali ed in particolare per gli Enti locali. In merito a queste ultime va ricordata la norma dei commi 28 e 29 sui contributi statali a favore di interventi a tutela dell'ambiente e dei beni culturali e alla promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio.

Nuove norme sono introdotte in materia di indebitamento degli Enti locali con i commi 35, 44, 45, 66, 68-77. Il comma 35 stabilisce che gli Enti territoriali, a decorrere dal 2006, debbano corredare le loro richieste di mutui e prestiti obbligazionari con una apposita attestazione del conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità. Questo obbligo riguarda, anche per il 2005, le Province e i Comuni con più di 5.000 abitanti. Il comma 44, modificando l'art. 204, comma 1 del Testo unico sugli Enti locali (d.lgs. 267/2000, citato d'ora innanzi come TUEL) limita la possibilità di indebitamento degli Enti locali riducendone il tetto al 12% (invece del precedente 25%) delle entrate dei primi tre titoli del bilancio del penultimo anno precedente. Gli Enti che si trovino ad avere superato detto nuovo limite dovranno rispettarlo entro il 2013, provvedendo alla riduzione progressiva del debito (comma 45). Per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui i Comuni possono (ai sensi del

comma 66) utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali (inclusi gli immobili).

Con i commi 68-77 sono apportate ulteriori modifiche al TUEL e sono disciplinate le modalità di indebitamento degli Enti locali, anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti, quali le aperture di credito (con l'aggiunta di un nuovo art. 205 bis). In particolare sono stabilite le condizioni di durata e decorrenza dell'ammortamento dei mutui; la facoltà per più Enti locali di effettuare congiuntamente emissioni di prestiti obbligazionari; la facoltà di affidare la gestione del fondo di ammortamento del debito a istituti di credito diversi dal tesoriere; l'esclusione della possibilità di contrarre mutui con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza (con una modifica all'art. 41, comma 2 della legge 28.12.2001 n. 448); la rinegoziazione dei mutui (commi 72-73); nuove regole per la contabilizzazione del debito.

Come la Corte ha già rilevato nella relazione precedente la previsione della possibilità di attivare aperture di credito costituisce una delle maggiori novità della finanziaria 2005, perché introduce uno strumento flessibile che consente agli Enti, specie nel finanziamento di opere pubbliche, di disporre delle somme necessarie in funzione dello stato di avanzamento dei lavori e quindi senza gravarsi di un debito complessivo, con conseguente riduzione dell'onere per interessi; questi potranno, come le imprese private, avere presso le banche linee di credito da cui effettuare prelievi in relazione alle loro esigenze di finanziamento; dovranno, peraltro, essere rispettati il limite del 12% e le condizioni previste per il ricorso all'indebitamento. La durata dell'ammortamento degli importi erogati non deve essere inferiore a 5 anni. In proposito va rilevato il mancato coordinamento nell'elaborazione dei testi normativi, perché l'art. 1 sexies della legge n. 88/2005 ha introdotto una modifica all'art. 205 del TUEL in materia di aperture di credito che riprende quasi integralmente il testo già introdotto dall'art. 68 della finanziaria 2005, senza peraltro stabilire nessun collegamento con quest'ultima.

La possibilità di emissione congiunta, da parte di più Enti locali, di titoli obbligazionari consente agli Enti di piccole dimensioni di accedere ai mercati obbligazionari, cui isolatamente non potrebbero rivolgersi.

La finanziaria ha anche prescritto (con l'art. 74) la costituzione di un fondo di ammortamento del debito (o la conclusione di un'operazione di *swap* per l'ammortamento del debito) nel caso di nuove emissioni di titoli obbligazionari con rimborso del capitale in un'unica scadenza.

Alcune norme -commi 79 e 80- attengono ad aspetti organizzativi e gestionali, ma possono avere importanti riflessi sul processo verso una maggiore autonomia degli Enti locali e, più in generale, sulla migliore e più immediata conoscenza dei flussi finanziari⁶.

Altri commi toccano aspetti particolari che comunque hanno rilevanza per i Comuni e che sono stati richiamati nella precedente Relazione (in particolare il 523 sulla TARSU)⁷.

La sintesi del contenuto della finanziaria del 2005 conferma quanto rilevato con riferimento alla precedenti manovre. La giusta ricerca dell'equilibrio dei conti e del risanamento economico-finanziario anche per favorire il rispetto dei vincoli imposti dall'Unione europea, sta determinando una compressione dell'autonomia finanziaria degli Enti locali e più in generale della loro stessa autonomia istituzionale. Il sintomo del disagio degli Enti territoriali si rileva dai numerosi ricorsi presentati alla Corte costituzionale su varie norme di questa finanziaria ritenute lesive delle loro competenze.

⁶ In questa direzione va la previsione dell'avvio sperimentale del superamento della tesoreria unica. Anche per favorire il funzionamento a regime di questo sistema il comma 80 prevede l'avvio della gestione informatizzata del servizio di tesoreria degli Enti locali, in particolare "con l'uso di ordinativi di pagamento e di riscossione informatici".

⁷ È prevista una proroga per consentire ai Comuni di raggiungere la piena copertura dei costi del servizio di gestione della TARSU, che interessa i Comuni che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dell'85% e quelli che nello stesso anno abbiano raggiunto un grado di copertura compreso tra il 55 e l'85%, secondo quanto disposto dall'art. 11, comma 1, lett. a) e b) del DPR n. 158/99.

1.2.3 La finanziaria 2006

La finanziaria 2006 (legge 23.12.2005 n.266) si pone nel solco delle precedenti con un rinnovato sforzo di contenimento della spesa, al quale sono chiamati a partecipare in misura significativa gli Enti territoriali, anche se con modalità parzialmente diverse rispetto al passato. A testimoniare l'importanza del contributo degli Enti territoriali al risanamento finanziario vi è il disposto del comma 138, il quale contiene un'affermazione di particolare rilievo laddove dichiara che gli Enti prima indicati, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, "concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2006-2008" e che le disposizioni dei successivi commi 138 e 140 (che contengono la disciplina essenziale del Patto di stabilità interno) "costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma e 119, secondo comma della Costituzione". Ai sensi del comma 138 (e delle modifiche intervenute) gli Enti a cui si applica il Patto sono le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le Comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti.

Va anche rilevato che ancora una volta sono state apportate modifiche alla normativa sul Patto, che costituisce uno dei "blocchi" di norme più importanti della finanziaria per gli Enti territoriali e, per quanto interessa in questa sede, in particolare per gli Enti locali. Rispetto, infatti, alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti e in conto capitale) la finanziaria 2006 distingue i due aggregati di spesa. Per avere dati certi la base di riferimento è costituita dalle spese del 2004.

Per le spese correnti sono escluse quelle per il personale e quelle a favore di altre Amministrazioni pubbliche. Per gli Enti locali sono escluse anche le spese sociali. In proposito il comma 142, lett. d) chiarisce che per le spese sociali degli Enti locali si fa riferimento alla classificazione per funzioni prevista dal DPR n. 194/96; tale precisazione viene richiamata anche nella *Relazione tecnica*⁸. Lo stesso comma 142 prevede altre quattro categorie di spese che sono state inserite nel corso del dibattito parlamentare tra quelle da escludere dal calcolo: per interessi passivi; derivanti da calamità naturali (per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza), e quelle sostenute dai Comuni a seguito di dichiarazione d'urgenza; per oneri scaturenti da sentenze che "originino debiti fuori bilancio; derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate dalle Regioni ed esercitate dagli Enti locali a decorrere dal 1° gennaio 2005 "nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti" dalle Regioni.

In merito alle spese in conto capitale sono escluse dal calcolo: quelle per trasferimenti (in conto capitale) destinati alle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'ISTAT nell'elenco pubblicato annualmente ai sensi dell'art.1, comma 5 della finanziaria 2005; quelle derivanti da concessioni di crediti; limitatamente al 2006 quelle derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale). In parallelo con quanto disposto per le spese correnti sono escluse dal calcolo le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e delegate da parte delle Regioni.

Il tetto delle spese correnti:

-per le Province, le Comunità montane con più di 50.000 abitanti e i Comuni, con più di 5.000 abitanti, nel 2006 non può essere superiore alle spese del 2004, diminuite del 6,5%, dello 0,3% nel 2007 rispetto al 2006, mentre nel 2008 non può aumentare più dell'1,9% rispetto al 2007; il comma 140, lett. a) precisa che la citata diminuzione del 6,5% si applica solo agli Enti locali *virtuosi*, che nel triennio 2002-2004 abbiano registrato una spesa corrente media *pro*

⁸ La Circolare del MEF (Dip. Ragioneria generale dello Stato) n. 8 del 17.2.2006, concernente il Patto di stabilità per gli Enti locali per il periodo 2006-2008, ha precisato che in merito alle spese sociali si deve far riferimento "esclusivamente" alle spese correnti codificate nel bilancio dell'ente nella classificazione per funzioni prevista dal DPR n. 194/96 con il codice 08, per le Province, con il codice 10 per i Comuni e con il codice 05 per le Comunità montane.

capite inferiore a quella della classe demografica di appartenenza, mentre per gli altri Enti la diminuzione è dell'8%. La stessa norma indica le modalità di individuazione della spesa media (la media dei pagamenti, in conto competenza e in conto residui) e della popolazione (quella residente in ciascun anno calcolata secondo i criteri previsti dall'art.156 del d.lgs n.267/2000) e riporta dettagliatamente sia le classi demografiche che la corrispondente spesa media *pro capite*.

Il tetto delle spese in conto capitale:

-per gli Enti locali, per l'anno 2006, non può superare l'ammontare del 2004, aumentato dell'8,1% (nel testo iniziale: 10%) e, per gli anni 2007 e 2008, l'ammontare dell'anno precedente, aumentato del 4%.

Il comma 144 prevede la possibilità per gli Enti territoriali di superare i tetti prima indicati se si realizzano corrispondenti riduzioni di spesa corrente aggiuntive rispetto a quelle prima esposte. Il superamento dei limiti di spesa è previsto anche, ai sensi del comma 145, entro i limiti dei proventi derivanti da erogazioni a titolo gratuito da parte di soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche e, in base al comma 146 (per i soli Comuni), nei limiti dei proventi derivanti dalla quota di partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale, di cui all'art. 1 del d.l. n. 203/05.

Ai sensi del comma 148, per gli Enti locali compresi nel territorio delle Regioni a statuto speciale provvedono queste; se non lo fanno entro il 31 marzo di ogni anno si applicano le disposizioni della legislazione statale.

Il comma 149 stabilisce che agli Enti di nuova formazione si applichino le regole del Patto dall'anno in cui è disponibile la base annua di calcolo su cui applicare queste regole.

Resta applicabile la restante normativa (monitoraggio etc) introdotta dalla finanziaria 2005 nei commi 30-35 e 37 dell'articolo unico. Il comma 150 della finanziaria 2006 ha, peraltro, introdotto una modifica estendendo ulteriormente l'applicazione delle disposizioni sul monitoraggio ai Comuni con popolazione tra 20.000 e 30.000 abitanti. In proposito va ricordato che per il Patto di stabilità interno del 2005 il Decreto del Ministro dell'economia del 28 giugno 2005 conteneva alcune novità, tra le quali: l'estensione dei soggetti sottoposti al monitoraggio (Comuni tra 30.000 e 60.000 ab.; Comunità montane con più di 50.000 ab., Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano) e la definizione degli obiettivi programmatici e dei consuntivi non più in termini di saldo finanziario, ma di spese correnti e in conto capitale.

La legge 88/05 ha ulteriormente disciplinato, per gli Enti locali, le esclusioni di spese dal Patto: spese relative a funzioni delegate o trasferite dal l.º 1. 2004; quelle per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio; quelle sostenute dai Comuni per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili. Gli Enti, oltre alla rilevazione finalizzata al monitoraggio del Patto 2005, sono tenuti a fornire informazioni trimestrali anche in termini di contabilità nazionale.

La Circolare del MEF n.4 dell'8.2.2005, ribadendo quanto disposto dalla finanziaria 2005, indicava il diverso trattamento da riservare agli Enti "virtuosi".

⁹ Si tratta degli Enti con spesa corrente media *pro capite* del triennio 2001-2003 inferiore alla media *pro capite* della classe demografica di appartenenza (da ricordare che il Decreto del MEF del 26.1.2005 ha stabilito questa spesa per ciascuna classe), cui è consentito un aumento di spesa dell'11,5% e a quelli che non lo sono (con una spesa superiore o uguale a quella media *pro capite* della classe di appartenenza nel triennio indicato), ai quali è permesso un aumento solo del 10%. La Circolare indicava anche il metodo per la verifica del requisito della *virtuosità* o meno attraverso la determinazione della spesa corrente media (riferita ai soli pagamenti correnti in conto competenza e in conto residui), della popolazione media (al 31 dicembre dei tre anni di riferimento: 2001, 2002, 2003), e della spesa media *pro capite* (risultante dal rapporto tra la spesa corrente media e la popolazione media). Questo documento, rifacendosi sempre alla normativa vigente, ricordava le spese soggette alla disciplina del Patto e quelle che ne sono escluse (alle quali si è fatto prima riferimento), nonché le limitazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi (nell'acquisto di beni e servizi, nelle assunzioni di personale e nel divieto di indebitamento per finanziare investimenti). Veniva illustrata anche la disciplina della programmazione trimestrale e semestrale con i criteri per il calcolo degli obiettivi trimestrali e semestrali e l'indicazione degli adempimenti di trasmissione

La Circolare n. 8/06 sul Patto per il periodo 2006-2008, per Province, Comuni e Comunità montane, confermando quanto disposto dalla finanziaria 2006, ne ha ulteriormente chiarito e specificato il contenuto sia in merito agli obiettivi che alle spese soggette al Patto e a quelle escluse, indicando i criteri di determinazione della spesa ai fini dell'individuazione degli Enti virtuosi¹⁰.

In materia di entrate assumono rilievo i commi 152-154, che riguardano la compartecipazione¹¹ locale all'IRPEF e i trasferimenti erariali agli Enti locali. La norma, contenuta nel comma 152, con una proroga per il 2006, conferma l'assetto già esistente (6,5% per i Comuni e 1% per le Province). In proposito va ricordato che la finanziaria 2003 aveva aumentato l'aliquota dal 4,5% al 6% per i Comuni e aveva introdotto ex novo la compartecipazione per le Province. Va anche rilevato che la *Relazione tecnica* quantifica l'ammontare complessivo in 6,6 miliardi, chiarendo che ad esso corrisponde un'equivalente riduzione dei trasferimenti erariali. In merito a questi ultimi la stessa *Relazione* aggiunge che l'ammontare complessivo dei trasferimenti (comprensivo della compartecipazione) risulta di 11,5 miliardi. Va ricordato che anche nel 2006 i trasferimenti spettanti a ciascun Comune e a ciascuna Provincia sono ridotti di un ammontare pari alle somme spettanti a titolo di compartecipazione. Il comma 154 conferma per il 2006 i contributi disposti dalla finanziaria 2005, di cui si è dato conto nella Relazione della Corte del luglio 2005¹².

Può incidere sulle entrate la norma contenuta nel comma 388 -già richiamata ad altro titolo in questa Relazione- sulla conversione o rinegoziazione dei mutui. Il comma in esame, introducendo un nuovo comma 71 *bis* dopo l'art. 71 della finanziaria 2005, impone agli Enti territoriali di verificare, prima di procedere alle operazioni indicate, che l'incremento di valore delle nuove passività non superi di 5 punti percentuali il valore di quelle preesistenti.

In materia di riscossione, il comma 477 e l'art. 1 del d.l. n. 203/05 (convertito nella legge n. 248 del 2.12.2005) perseguono l'obiettivo di potenziare l'efficacia della riscossione. Il primo contiene una disposizione interpretativa dell'art. 4, comma 2 *decies* del d.l. n. 209/02 ed è volto ad individuare le attività consentite agli Enti territoriali e ai concessionari di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/97 con riferimento in particolare all'accesso ai dati personali e al recupero crediti.

È significativo il richiamo esplicito all'esigenza, che è alla base di questa norma, del "conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno", con l'importante specificazione

degli appositi moduli alla ragioneria generale dello Stato. L'ultima parte della Circolare si riferiva agli Enti locali delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

¹⁰ Oltre all'indicazione degli adempimenti di trasmissione alla Ragioneria generale e alle modalità del monitoraggio la Circolare contiene le indicazioni in materia di limitazioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi del Patto, limitazioni che riguardano: l'acquisto di beni e servizi nel 2007 (se non sono stati rispettati nel 2006 non si potranno effettuare in misura superiore alla corrispondente spesa sostenuta nell'ultimo anno nel quale è stato rispettato il Patto; se questo non è stato mai rispettato la spesa non potrà essere superiore a quella del 2004, diminuita del 10%); assunzione di personale, rigorosamente esclusa a qualsiasi titolo, così come stabilito nell'art. 1, comma 33 della finanziaria 2005; ricorso all'indebitamento per finanziare nuovi debiti. Tra i chiarimenti forniti figura un'importante specificazione sui riflessi del Patto sulle previsioni di bilancio. Anche se le norme sul Patto non fanno riferimento a queste previsioni, si osserva che le regole del Patto non possono non incidere sulla programmazione della politica di bilancio. Questa impostazione trova del resto conferma alla luce della norma del comma 166 che impone agli organi di revisione contabile di prendere in considerazione il bilancio di previsione e trasmettere una relazione in proposito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in cui si dia conto anche del rispetto degli obblighi imposti dal Patto.

¹¹ La disciplina della compartecipazione era stata dettata dall'art. 31, comma 8 della finanziaria 2003 e confermata dalle due successive finanziarie per il 2004 e il 2005.

¹² L'Allegato I a questa finanziaria 2006 ("Misure correttive degli effetti finanziari delle leggi", Ministero dell'Interno) prevede, quale "ristoro minori entrate ICI", un'integrazione del *Fondo ordinario Enti locali* con uno stanziamento di 377,8 milioni per il 2006. Con riferimento ai commi in esame la *Relazione tecnica* precisa che le disposizioni contenute in essi "si rendono necessarie in quanto, in loro assenza, il settore degli Enti locali registrerebbe dal 1° gennaio 2006 un consistente vuoto di risorse finanziarie". Una novità, che riguarda parzialmente i Comuni, è contenuta nei commi 337-340, i quali istituiscono per il 2006 (e ne disciplinano il funzionamento) un Fondo, nel quale far confluire una quota del 5 per mille dell'IRPEF -che viene ad aggiungersi alla preesistente quota dell'8 per mille- da destinare, "in base alla scelta del contribuente", a varie finalità, tra le quali figurano "attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente". Il DL n. 273 del 30.12.2005, all'art. 31, comma 2, ha specificato che la disposizione in esame si applica "al periodo di imposta 2005".

che si debba garantire “effettività e continuità alle forme di autofinanziamento degli Enti soggetti allo stesso”. La seconda tende più specificamente ad associare strettamente i Comuni nell’azione di contrasto all’evasione fiscale, “in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa”. Per incentivare la partecipazione dei Comuni all’accertamento fiscale è riconosciuta loro una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse “a titolo definitivo” proprio a seguito dell’intervento attivo del Comune, che ha contribuito all’accertamento.

I commi 415 e 416 si propongono la finalità di promuovere l’attuazione di investimenti e la gestione unitaria del servizio idrico integrato sul territorio di ciascun “ambito territoriale ottimale” (ATO), nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno. Il CIPE è autorizzato ad accantonare (nella ripartizione della dotazione aggiuntiva del Fondo per le aree sottoutilizzate) “un’apposita riserva premiale” di 300 milioni di euro a Comuni e Province, per le spese in conto capitale e in proporzione alla popolazione, i quali dimostrino di avere affidato e reso operativo il servizio idrico integrato a un soggetto gestore, individuato ai sensi dell’art. 113 del TUEL. Al CIPE spetta la determinazione dei criteri di riparto e di assegnazione. Importanti implicazioni finanziarie per le Regioni (alle quali sono assegnati anche rilevanti compiti sotto il profilo procedurale, in particolare per la valutazione della fattibilità e della qualità dei progetti) e gli Enti locali sono contenute nei commi 583-593 in materia di insediamenti turistici. È attribuito il 20% degli introiti dei canoni di concessione demaniale alle Regioni e, nella stessa misura del 20%, ai Comuni interessati proporzionalmente al territorio compreso nell’insediamento.

Per le entrate, tra le disposizioni di dettaglio può essere ricordato il comma 134, introdotto dal Senato, che porta da 6 a 7 anni il periodo transitorio per la completa copertura del costo della gestione dei rifiuti solidi urbani e l’adeguamento della TARSU. Apparentemente secondaria, ma con un’incidenza sul gettito, la norma contenuta nel comma 133, che, modificando l’art. 7, comma 2 *bis* del DL n. 203/05, dispone l’esclusione dei rimborsi dell’imposta pagata prima dell’entrata in vigore della legge di conversione per gli immobili degli Enti non commerciali destinati ad attività assistenziali, di culto, ricreative e consimili, esentati dal pagamento dell’ICI, ai sensi dell’art. 7 del d.lgs n. 504/92. Questo comma introduce una limitazione a quanto disposto dal citato art. 7, comma 2 *bis* del DL n. 203/05, che ha stabilito che l’esenzione dall’ICI prevista per gli immobili degli Enti prima indicati va applicata indipendentemente dalla natura commerciale delle attività svolte, con una conseguente diminuzione di entrate per i Comuni interessati.

Sul lato della spesa, le norme di maggior rilievo sono contenute nell’ambito della disciplina del Patto, che sono state esaminate prima. Ad esse si aggiungono quelle concernenti l’acquisto di beni e servizi (commi 157-160). Il comma 158 prevede che “aggregazioni di Enti locali o di Enti decentrati di spesa” provvedano all’espletamento delle funzioni di “centrali di committenza” in favore delle Amministrazioni e degli Enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Il comma 159 fa salva la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dalla CONSIP o di procedere ad acquisti in via autonoma, ma in questo caso devono rispettare i parametri di qualità-prezzo.

In tema di contenimento delle spese, oltreché alle Regioni, è applicata anche agli Enti locali la riduzione dei “costi della politica”, prevista dal comma 52 per i membri del Parlamento ed estesa espressamente dal comma 54 ai Presidenti degli Enti territoriali “per esigenze di coordinamento della finanza pubblica”. La riduzione è del 10% dell’ammontare, risultante alla data del 30 settembre 2005, di vari emolumenti spettanti agli amministratori degli Enti territoriali (sindaci, Presidenti di Province, Regioni, Comunità montane, Presidenti dei rispettivi Consigli —nonché di quelli circoscrizionali— e componenti degli organi esecutivi e degli Uffici di presidenza dei vari Consigli).

In merito ai bilanci degli Enti locali vanno ricordati i commi 155, 156 e 164, ai quali si possono aggiungere le norme sui revisori e sui controlli della Corte dei conti, che costituiscono un corpo più organico ed è esaminato successivamente in modo più sistematico. Il comma 155

differisce al 31 marzo 2006 il termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli Enti locali (fissato ordinariamente, dall'art. 151 del TUEL, al 31 dicembre di ogni anno), termine ulteriormente differito al 31 maggio 2006.¹³ Se un Comune non approva il bilancio preventivo nei termini prescritti si procede allo scioglimento del Consiglio; il comma 156 conferma in proposito la norma contenuta nell'art. 1, comma 1 *bis* del DL n. 314/04 (convertito nella legge n. 26/05). Il comma 164 esenta i Comuni con meno di 3.000 abitanti dalla disciplina del conto economico. Mentre in passato erano state previste successive proroghe per questo adempimento, cui, ai sensi dell'art. 1, comma 539 della finanziaria 2005, i piccoli Comuni avrebbero dovuto ottemperare nel 2006, la formulazione del comma 164 induce a ritenere che sia definitivamente stabilito l'esonero per i piccoli Comuni.

Un complesso di disposizioni -i commi 483-492- ha un'incidenza sugli Enti territoriali, e in particolare le Regioni, soprattutto sotto il profilo normativo, innovando la disciplina delle concessioni idroelettriche, con la generalizzazione della gara ad evidenza pubblica. Sotto il profilo finanziario ai Comuni interessati sono versati dai titolari delle concessioni 10 milioni di euro per ciascun anno (derivanti dal canone aggiuntivo unico che i concessionari sono tenuti a pagare per 4 anni dal 2006).

Una delle novità più rilevanti della finanziaria 2006 -contenuta nei commi 166-175- riguarda l'attribuzione di alcuni nuovi compiti alla Corte dei conti (o, forse, un nuovo modo di esercitarli) ai fini della più generale esigenza "dell'unità economica della repubblica e del coordinamento della finanza pubblica" anche in ossequio a quanto disposto dalle nuove norme costituzionali introdotte dalla legge n. 3 del 2001. Si possono distinguere due profili: la previsione di nuove attribuzioni in termini di competenze e la possibilità di disporre di "risorse umane", aggiuntive.

Per il primo profilo viene in evidenza il comma 166, che impone agli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali di trasmettere alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto corrispondente. Si tratta, quindi, di una misura strumentale importante ai fini di un migliore esercizio del controllo da parte delle Sezioni regionali della Corte e degli stessi collegi dei revisori. Il successivo comma 167 affida alla Corte, intesa come istituzione unitaria e, quindi, a livello centrale, nel cui ambito agisce *ratione materiae* attraverso la Sezione delle autonomie, il compito importante, quanto delicato, di definire criteri e linee guida -e significativamente la norma aggiunge la connotazione "unitariamente- ai quali devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali.

La disposizione in esame, nell'indicare il contenuto della relazione, anticipa in certo senso gli aspetti essenziali sui quali devono concentrarsi i criteri e le linee guida che la Corte è chiamata ad elaborare e che devono osservare gli organi di revisione:

- rispetto degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno;
- osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6 della Costituzione;
- indicazione delle gravi irregolarità contabili e finanziarie in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

La norma si inserisce nel solco indicato dalla legge 131/03 (art. 7), che già aveva assegnato alla Corte la verifica di: equilibri di bilancio degli Enti territoriali in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli comunitari; perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma; sana gestione finanziaria degli Enti locali; funzionamento dei controlli interni. È evidente la connessione con il citato art. 7, comma 7 della

¹³ L'art. 151 del TUEL dispone che il Ministro dell'Interno, di concerto con il MEF e previo parere della Conferenza Stato-città, possa differire con proprio decreto il termine, ma "in presenza di motivate esigenze". Lo spostamento del termine si è reso necessario anche in anni passati per consentire agli Enti locali di disporre di un quadro consolidato delle risorse disponibili, che possono avere solo dopo l'approvazione della manovra contenuta nella legge finanziaria, che provvede a determinare le risorse iscritte nel bilancio dello Stato da trasferire agli Enti locali

legge 131/03, che fa riferimento alla “natura collaborativa del controllo sulla gestione” e più in là all’esigenza, per la Corte, di determinare i parametri di gestione (avvalendosi anche degli studi condotti dal Ministero dell’interno) relativi al controllo interno. La norma della finanziaria costituisce un *continuum* rispetto alla disposizione precedente e tende a darle sostanza, rafforzando il collegamento Corte-organismi di revisione. Si tratta, quindi, di una misura strumentale importante ai fini di un migliore esercizio del controllo sia interno, da parte degli organismi di revisione, sia esterno, da parte delle Sezioni regionali della Corte; in proposito non va dimenticato che l’art.7 della legge n. 20/94 stabilisce che sia la Corte a valutare il “funzionamento dei controlli interni”.

Il rispetto dei vincoli comunitari e della sana gestione finanziaria viene ribadito nell’art. 168 della finanziaria 2006, che ne affida il controllo alle Sezioni regionali della Corte dei conti, anche sulla base della relazione dei servizi di revisione.

Sempre per il profilo riguardante il rafforzamento degli interventi e, più in generale, della presenza qualificata della Corte, vanno richiamati i commi 171-174. Con l’inserimento di un nuovo comma 3 bis della legge 468/78 si richiede che nella formulazione delle previsioni di spesa si debba tenere conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti in attuazione dell’art. 3, commi 4 e seguenti della legge n. 20/94, e che nelle note preliminari di spesa siano indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte. Per consentire un più efficace e tempestivo monitoraggio della Corte è introdotto —con una modifica all’art. 3, comma 6 della citata legge n. 20/94— un termine di sei mesi per la trasmissione alla Corte delle misure adottate dalle Amministrazioni interessate “conseguenzialmente” alle osservazioni formulate nella Relazione annuale trasmessa al Parlamento e ai vari organi elettivi. Il comma 173 introduce l’obbligo, per le Amministrazioni pubbliche, di trasmettere alla competente sezione della Corte dei conti “gli atti di spesa” in materia di incarichi e consulenze che superino i 5000 Euro.

Va ricordato che la Corte ha assolto il compito, affidatole dal comma 167, elaborando le linee guida, approvate con la delibera n.6/AUT/2006 del 27.4.2006, per la relazione sul bilancio di previsione, e con delibera n. 11 /AUT/2006 del 7.7.2006 per la relazione sul rendiconto.¹⁴

Per il secondo profilo prima indicato (risorse umane aggiuntive), ancora una volta in linea con le anticipazioni della citata legge 131/03, la finanziaria fornisce ulteriori strumenti per rafforzare l’azione che la Corte è chiamata a svolgere. Si prevede, infatti, che la Corte possa avvalersi della collaborazione di esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione, sino ad un massimo di dieci. È significativo che prendendo atto dell’esigenza di far fronte alla sempre crescente complessità dell’assetto finanziario, si indichino i profili di questi esperti, “particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie e statistiche”. Diversamente da quanto stabilito dal comma 9 dell’art. 7 della citata legge n.131/03 che integrava le Sezioni regionali con due componenti esterni, che, quindi, venivano ad essere espressamente equiparati ai consiglieri, la finanziaria, al comma 169, dichiara che si tratta di esperti “anche estranei alla pubblica amministrazione”, chiamati a collaborare. Resta, pertanto, la distinzione rispetto al personale di magistratura della Corte. Il successivo comma 175, rilevando la necessità di far corrispondere ad un notevole accrescimento di funzioni ed attività della Corte (la norma recita: “al fine di assicurare il corretto svolgimento delle funzioni di cui ai commi 166-174”) un adeguato aumento di risorse, prevede l’avvio di un concorso per il reclutamento di 50 unità di personale amministrativo. In proposito vanno considerati alcuni elementi importanti: l’assunzione a tempo indeterminato; la qualificazione nell’area C con la richiesta non di generiche competenze amministrativo-burocratiche, ma specifica del possesso di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali. Destinatari di questo personale sono le Sezioni regionali della Corte dei conti, alle quali sono conferiti i nuovi

¹⁴ Un caso a parte è costituito dal comma 174 che contiene una interpretazione autentica dell’art.26 del regolamento di procedura (RD 13.8.1933 n. 1038) nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile “ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile” (azioni surrogatoria e revocatoria e sequestro conservativo).

compiti di controllo indicati nel comma 166. Per consentire il sollecito rafforzamento delle risorse a disposizione della Corte il comma 169 ha previsto che in attesa dell'avvio del concorso prima menzionato e sino al suo completamento la Corte possa avvalersi fino ad un massimo di 50 unità di personale degli Enti locali —da destinare alle Sezioni regionali di controllo—“in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando”. Si tratta certamente di un importante segnale della volontà del legislatore di rafforzare il ruolo della Corte.

Come si può rilevare anche con riferimento alle Regioni la valutazione complessiva della finanziaria per il 2006 fa emergere un mutamento di strategia del Governo, che, rispetto alla riduzione lineare delle spese del 2% attuata lo scorso anno, nella manovra di quest'anno ha adottato un criterio di selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che hanno presentato tassi di crescita superiori alla media nazionale e all'andamento del Pil negli ultimi 5 anni, prendendo come base di riferimento la spesa effettiva del 2004. D'altra parte, resta sostanzialmente immutata l'impostazione delle finanziarie degli ultimi anni, per quanto riguarda gli Enti territoriali: sostanziale blocco delle fonti di entrata sia proprie che da trasferimenti e riduzione delle spese, partendo dalla considerazione che la dinamica della spesa degli Enti territoriali è stata superiore al Pil nominale. In proposito, peraltro non può essere trascurato, da un lato, che l'aumento delle spese di questi Enti corrisponde all'accrescimento delle funzioni a seguito del loro trasferimento dallo Stato, dall'altro che si palesa una certa contraddizione tra rispetto del Patto di stabilità e mancato miglioramento dei saldi delle Amministrazioni territoriali. In realtà per gli Enti locali il saldo rilevante per il Patto fino al 2004 risultava dalla differenza tra entrata e spese correnti, il che consentiva loro un margine di azione sul fronte delle entrate.

In merito alle entrate va ricordato che per gli Enti locali si registrano trasferimenti erariali ai vari Fondi, a seguito degli interventi della finanziaria 2006, per 12.088 di parte corrente e 2.018 di conto capitale.

Certamente emergono anche alcuni aspetti positivi come la maggiore partecipazione degli Enti locali e la loro corresponsabilizzazione nella lotta all'evasione. Le norme prima richiamate confermano, su questo aspetto, i propositi enunciati nei documenti programmatici.

1.3 Le funzioni di controllo della Corte dei conti nei commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006

1.3.1 I controlli dopo la riforma del titolo V

L'affermazione dell'autonomia degli Enti territoriali comporta significative conseguenze sul versante dei controlli.

Dopo le modifiche al titolo V la complessiva disciplina dei controlli ha risentito dell'abrogazione, effettuata dall' art. 9 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dei controlli previsti dagli articoli 125, c. 1 e 130 della Costituzione, connaturati al precedente sistema ispirato a principi di gerarchia territoriale.

Nel sistema dei controlli delineato dal nuovo contesto istituzionale, numerosi altri articoli interessano la materia, al di là dell'abrogazione degli articoli 125 e 130.

Le disposizioni in materia finanziaria, hanno rilevanza per lo stretto raccordo tra regime dei controlli e principi dell'ordinamento finanziario e contabile. La materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" è attribuita alla potestà concorrente di Stato e Regioni (art. 117, 3 comma), mentre alla competenza esclusiva dello Stato attiene la perequazione (articolo 117, secondo comma, lett. e) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m).

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce un punto di rilievo nell'evoluzione del sistema. Essa risulta necessaria per il consolidamento dei conti a livello UE ed internazionale, per rendere possibile il coinvolgimento degli Enti territoriali nella realizzazione del "Patto di stabilità e crescita" e per raccordare, nel quadro di convergenza comunitario¹⁵, le politiche finanziarie e le linee di programmazione regionali e nazionali.

Ulteriore esigenza concerne la rilevazione omogenea, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, delle situazioni economiche e finanziarie ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma della Costituzione.

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Regioni ed Enti locali, assicurata dall'art. 119, si fonda sulla copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite (comma 4). La norma costituzionale dispone che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante." Con queste risorse gli Enti locali finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

L'attuazione delle disposizioni dell'art. 119 Cost., richiede l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali.

La Corte costituzionale ha precisato che in materia tributaria non è ammissibile una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale. Si deve inoltre ritenere tuttora preclusa (se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi statali (Corte Cost. 26 gennaio 2004, n. 37).

Sul tema dei controlli esterni è intervenuta la legge n. 131 del 2003 di attuazione del nuovo ordinamento costituzionale. L'art. 7 affida alla Corte dei conti ai fini del coordinamento

¹⁵ Programma annuale di stabilità approvato dal Governo. Si ricorda l'art.1 del d.lgs. 76/2000, che afferma che la finanza regionale concorre con la finanza statale e locale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE ed opera in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale

della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E.. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali ed il funzionamento dei controlli interni. e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli Enti controllati.

L'art. 7 riafferma ed esplicita la funzione del controllo della Corte dei conti nei confronti degli Enti di autonomia territoriale: si tratta, come la stessa norma esplicitamente conferma, di un controllo a valenza "collaborativa", volto a rimuovere disfunzioni e a privilegiare modelli efficienti ed efficaci dell'azione amministrativa, stimolando iniziative di autocorrezione e coerenti indirizzi da parte degli organi di direzione politica.

Il controllo di "collaborativo" non implica l'immedesimazione della Corte nel controllo interno dell'organo controllato, ma un rapporto di ausiliarità nei confronti degli organi rappresentativi inteso a rappresentare le irregolarità della gestione al fine di attivare misure correttive atte a migliorarne la qualità. Il controllo collaborativo si caratterizza anche per non comportare misure interdittive e tanto meno sanzionatorie.

Risulta rilevante nelle disposizioni di adeguamento alla Costituzione il riferimento al Patto di stabilità in quanto i rapporti tra finanza comunitaria e finanza nazionale, rendono necessario il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo. Nel nuovo assetto costituzionale, con la equiordinazione e la pari dignità degli Enti territoriali, non hanno trovato spazio i controlli ispirati a principi di gerarchia territoriale ed è venuta ad esplicitarsi una funzione di garanzia - anche nei confronti della Unione europea - degli equilibri finanziari e della efficienza gestionale. La Corte dei conti è investita di un ruolo di garante degli equilibri economico-finanziari della Repubblica già individuato dalla Consulta (sent. n. 29/95) in posizione di equidistanza e di terzietà. In tal senso, è significativa la previsione (art. 7, comma 9) che le Sezioni regionali di controllo possano essere integrate da membri di designazione delle Autonomie, regionali e locali - il che sottolinea il carattere di organo della Repubblica, e non del solo Stato, proprio della Corte di conti.

1.3.2 Le novità introdotte dalla legge finanziaria 2006

La legge finanziaria per il 2006 ha posto un corpo di norme, contenute nei commi da 166 a 172 dell'articolo 1, che comportano rilevanti innovazioni in materia di controllo esterno sugli Enti locali.

Tali norme rispondono ad una linea coerente dell'evoluzione in materia ed in sostanza prevedono una diffusione generalizzata delle verifiche sul ciclo del bilancio e rendono più stretto il rapporto tra le Sezioni regionali di controllo e gli organi di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile.

Le nuove funzioni previste per le Sezioni regionali della Corte devono essere inquadrare nell'ambito delle verifiche sulla gestione finanziaria rivolte a rilevare la presenza degli equilibri finanziari, la sostanziale conformità della gestione alla rappresentazione che ne viene data nei documenti contabili, la correttezza delle imputazioni al bilancio e finalizzate al rispetto del quadro delle compatibilità della finanza pubblica.

La recente novella si pone in linea di continuità con la legge "La Loggia" della quale costituisce per certi versi un completamento. I fondamentali parametri di riferimento per l'esercizio del controllo sono costituiti dal rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e del bilancio dello Stato, che il controllo si esercita in forma collaborativa attraverso una relazione da rendere agli organi rappresentativi degli Enti.

L'ampliamento del ruolo dei revisori si realizza aggiungendo nuove funzioni a quelle già previste dal Testo unico n. 267 del 2000, si tratta di funzioni che sul piano dei contenuti non sembrano spostare l'asse di attenzione da quella che è sempre stata e dovrebbe essere l'attività

dei revisori. Gli organi di revisione vanno annoverati tra quelli di controllo interno dell'ente, anche se sono costituiti da soggetti non integrati nella struttura dell'ente stesso; il potere di nomina e la responsabilità del collegio fa sempre capo all'ente locale.

In sostanza è stata scelta la via di affidarsi in prima battuta ai controlli interni, soluzione questa che non risulta affatto nuova nella normativa in materia, infatti il ruolo di verifica dei controlli interni prende le mosse dal d.lgs 29 del 1993, viene corroborato nella legge n. 20 del 1994 che stabilisce uno stretto collegamento con la Corte dei conti, si sviluppa nel d.lgs n. 286 del 1999 ed è ancora ribadito nella legge n. 131 del 2003.

Nello stesso tempo risulta potenziata la possibilità di operare controlli da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti al fine dichiarato della tutela della unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica. L'apporto fondamentale che viene dato alle Sezioni regionali è di tipo organizzativo in quanto da un lato viene stabilito un procedimento di controllo preordinato e dall'altro l'attività dei collegi dei revisori viene più specificamente finalizzata al rapporto con il controllo esterno.

La disciplina incide sostanzialmente sulle funzioni del collegio dei revisori già tracciate dal vigente T.U. Enti locali corroborandone i compiti ed assegnando nuove responsabilità. In sostanza si tratta di una risposta del legislatore al vuoto nel sistema dei controlli sugli Enti locali che si era venuto a determinare dopo la cancellazione del controllo esterno imperniato sui Coreco che si era andato a ridimensionare nel tempo e che alla fine si appuntava su pochi atti di rilievo cruciale nella gestione dell'ente. È ovvio che un organo non provvisto di particolari garanzie di indipendenza come il Coreco non avrebbe potuto sopravvivere nel rinnovato sistema costituzionale, ma nello stesso tempo non si era provveduto ad avviare in modo efficace forme alternative di controllo che avessero una pari diffusione ed incisività; infatti, il controllo che la legge 131 ha affidato alla Corte dei conti e segnatamente alle sue Sezioni regionali, non si sarebbe potuto dimostrare, per evidenti carenze strutturali, in grado di rispondere all'esigenza di diffusione e completezza delle verifiche che la tutela della integrità della finanza pubblica in tutte le sue componenti avrebbe richiesto. Dopo la cessazione dei controlli dei Coreco, che pur non si erano dimostrati di comprovata efficacia ed indipendenza, anche in relazione alla natura e composizione dell'organo, il presidio della regolarità amministrativa e contabile non ha più trovato un preciso riferimento e gli stessi responsabili dei servizi finanziari si sono sentiti in molti casi privati di un supporto.

1.3.3 La determinazione dei criteri

Le funzioni assegnate alla Corte dei conti dalla nuova normativa consistono in via preliminare nella emanazione di linee guida atte ad indicare i principi e le regole contabili sul cui rispetto devono appuntarsi le verifiche del collegio dei revisori in vista della redazione delle relazioni introdotte dal comma 166. Le linee guida secondo le quali queste relazioni dovranno essere redatte sono predisposte unitariamente dalla Corte dei conti che dovrà anche precisare i tempi e le modalità formali per la redazione e la trasmissione.

Il termine unitariamente adottato dal legislatore indica inequivocabilmente che questi criteri generali debbano essere stabiliti in modo omogeneo per tutto il territorio nazionale, infatti le linee di indagine nella materia finanziaria devono essere stabilite in modo coerente e omogeneo.

L'obiettivo di presidiare l'effettività delle regole contabili può essere raggiunto solo con una unanime determinazione di queste regole e stabilendo modalità uniformi secondo le quali almeno le fondamentali verifiche di bilancio devono essere svolte. La materia finanziaria, infatti, si basa su grandezze certe e misurabili tali da consentire l'aggregazione di dati ed analisi di tale ampiezza da prescindere dalla situazione di ciascun ente; per rendere tali analisi affidabili è necessario, quindi, che sussista una certa uniformità nelle impostazioni contabili.

Questa funzione di indirizzo di notevole portata dovrà tenere conto delle funzioni già assegnate al collegio dei revisori e del quadro dei principi stabilito dall'ordinamento contabile

integrato dai principi contabili segnalati dall'Osservatorio e dalle direttive degli ordini professionali.

Il contenuto dei criteri consiste nello stabilire una serie di controlli necessari che sono diretti a verificare le finalità di regolarità della gestione finanziaria che la legge espressamente indica nella loro dimensione minimale. Tali relazioni devono dar conto in ogni caso del rispetto degli obiettivi annuali del Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo di destinazione dell'indebitamento alla spesa in conto capitale e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Con la deliberazione n. 6 del 27 aprile 2006 sono state determinate le linee guida per la relazione sul bilancio di previsione degli Enti approvando tre diversi modelli: per le Province, per i Comuni di maggiori dimensioni e per quelli sino a 5.000 abitanti.

1.3.4 Le gravi irregolarità e le pronunce

L'assegnazione agli organi di revisione contabile degli Enti locali e degli Enti del servizio sanitario nazionale dell'obbligo di trasmettere alle Sezioni regionali di controllo una relazione sul bilancio di previsione ed una sul rendiconto è la novità che costituisce il fulcro della disciplina del controllo introdotta.

Assume particolare rilievo al riguardo la determinazione del concetto di grave irregolarità di gestione o comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria. Tali dovrebbero essere considerati quei fatti di gestione contabile che possono generare situazioni di grave squilibrio atte a compromettere la solidità finanziaria dell'ente ed allontanarne la gestione da quella linea di risanamento finanziario che dovrebbe connotare i comportamenti in questa materia di tutte le pubbliche Amministrazioni per consentire all'Italia di adempiere agli obblighi assunti nella sede comunitaria.

È evidente che, inquadrando questa norma nell'alveo della precedente legge La Loggia di attuazione della Costituzione, non ci si possa discostare dalla linea di controllo collaborativo ivi tracciata e dal richiamo di attenzione su quei fenomeni che siano di tale impatto da poter assumere rilevanza nella materia del coordinamento della finanza pubblica.

Le irregolarità rilevanti a questi fini non dovrebbero essere irregolarità formali o procedurali o connesse a profili di legittimità di singoli atti, ma dovrebbero discendere da un giudizio completo ed avveduto sulla gestione finanziaria cercando di rilevare quelle prassi rivolte a far apparire un equilibrio che non c'è, a nascondere rischi certi e a generare debito latente. Costituiscono indubbiamente elementi di rilievo il mancato rispetto del Patto di stabilità interno, l'impiego di risorse provenienti dall'indebitamento per spesa corrente, la presenza di gravi squilibri nella gestione finanziaria e la mancata adozione delle misure correttive proposte dall'organo di revisione. Altri elementi da considerare sono: la presenza di debiti fuori bilancio, situazioni di scarsa attendibilità delle scritture contabili tali da incidere sull'equilibrio complessivo, la presenza di rapporti con le partecipate o con le aziende volti alla creazione di debito latente, la presenza di vasto contenzioso non bilanciato da fondi rischio, lo scorretto utilizzo di fondi vincolati e l'uso disinvolto degli strumenti di finanza derivata.

La complessa verifica di queste irregolarità mette in gioco la capacità e l'indipendenza dei revisori ai quali sono stati assegnati maggiori compiti e responsabilità che se da un lato ne esaltano il ruolo ed il prestigio all'interno dell'ente, dall'altro li espongono ad adottare decisioni ed interventi difficili e scomodi nei confronti degli organi amministrativi e di direzione.

Nel caso in cui dalle relazioni dei revisori emergano violazioni di specifiche normative rilevate di particolare importanza o comunque gravi irregolarità contabili le Sezioni dovrebbero aprire una istruttoria in contraddittorio con l'ente per verificare se l'orientamento del collegio dei revisori vada condiviso o meno. Al termine di tale fase le Sezioni sono chiamate ad emettere una pronuncia nella quale, effettuata la declaratoria delle irregolarità, se ne riferisce agli organi elettivi e si comunicano agli organi di gestione le possibili misure correttive.

Nel caso in cui, invece la gestione si dovesse appalesare regolare si potrà procedere ad una semplice presa d'atto oppure, secondo un procedimento maggiormente rigoroso, all'emissione di una pronuncia collegiale favorevole da comunicare all'ente.

Va precisato che, in linea di principio, le pronunce non dovrebbero tanto riguardare singoli atti, ma vari comportamenti tendenti a discostarsi dalla regolarità della gestione e dall'equilibrio sostanziale del bilancio e specialmente non dovrebbero essere finalizzate ad esprimere un giudizio di legittimità, né comportare conseguenze sulla legittimità degli atti e sulla loro efficacia. Il vero scopo di queste delibere, oltre a quello di fare emergere comportamenti gravemente irregolari e contrari ai principi della sana gestione, è di indicare all'ente, nell'ambito di un rapporto di collaborazione, le misure da adottare per correggere le disfunzioni rilevate. È appena il caso di rilevare che a questo procedimento di controllo dovrebbero essere applicate tutte le cautele procedurali che caratterizzano il controllo della Corte e cioè collegialità delle decisioni, pubblicità degli esiti, contraddittorio con l'amministrazione.

Al riguardo è anche da ricordare che, poiché sopravvive l'attività programmata di controllo delle Sezioni regionali, è possibile che si verifichino delle connessioni tra questo genere di analisi e quelle introdotte dalla legge finanziaria. Per esempio nella programmazione dei controlli si potrebbero stabilire approfondimenti sugli Enti che hanno dato luogo a dubbi sulla regolarità delle loro procedure di bilancio, effettuando una verifica completa sulla gestione finanziaria che sfoci in una relazione più estesa agli organi rappresentativi. Sempre in tema di funzioni assegnate alle Sezioni regionali va ricordato che emerge l'ulteriore compito di vigilare sulla applicazione delle misure correttive sia espressamente previste da norme che ricavabili dai principi di sana gestione finanziaria che sulle misure conseguenti al mancato rispetto del Patto di stabilità interno.

Nel caso in cui gli Enti non avessero intrapreso le azioni di risanamento imposte dalle norme e suggerite dai revisori e dalla Sezione dovrà essere adottata una formale pronuncia che dia atto della grave irregolarità contabile che permane, per gli eventuali ulteriori interventi previsti dall'ordinamento.

2 La finanza locale nell'esercizio 2005

2.1 Prime analisi dei risultati esercizio dell'esercizio 2005

Per fornire prime valutazioni sulle tendenze della finanza degli Enti locali relativamente all'esercizio 2005 prescindendo dai dati della rendicontazione ufficiale tuttora non completata, come di consueto si è fatto ricorso ad altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni al riguardo.

Va in questa sede rappresentato che nel corso del 2005 è stata completata la prima fase di attuazione del decreto interministeriale in data 24 giugno 2004¹⁶ relativo alla trasmissione telematica alla Corte dei conti dei rendiconti degli Enti locali. Per gli Enti assoggettati a tale forma di trasmissione, che dovranno aumentare di anno in anno¹⁷, è possibile, quindi abbreviare notevolmente i tempi per l'acquisizione dei dati che provengono dalla rendicontazione ufficiale. Questi dati a differenza di quelli provvisori rilevati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio utilizzando scritture contabili redatte dal servizio finanziario dell'ente ancora suscettibili di variazioni, risultano di notevole affidabilità. Il completamento del programma per la trasmissione telematica dei rendiconti consentirà, quindi, di ottenere informazioni attinte direttamente dai consuntivi in tempi molto più brevi rispetto a quelli attuali.

Per l'esercizio 2005, come di consueto, le fonti di informazioni utilizzate sono i dati di cassa raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze e i dati del Patto stabilità interno; inoltre è stata svolta un'apposita rilevazione di dati di preconsuntivo che, integrati con altri dati in possesso della Corte, consentono di esprimersi anche sulla gestione di competenza.

La presenza di un quadro articolato di informazioni permette di rilevare le tendenze secondo distinte angolazioni dal cui esame integrato possono trarsi elementi di conoscenza e valutazione sia sul fronte della gestione di cassa che di competenza.

I dati raccolti per il 2005 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto ed alla presenza di squilibri che possono gravare sulla stabilità dei bilanci.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2005

Nell'esercizio 2005 l'andamento dei conti pubblici dimostra una situazione preoccupante che si verifica in assenza di crescita economica. La situazione dell'economia risulta evolversi in modo molto inferiore a quanto programmato, e la minore crescita non manca di incidere sui risultati della finanza pubblica. Si nota un deterioramento strutturale che abbraccia l'ultimo quinquennio anche in relazione ad ampie rettifiche da parte dell'ISTAT relative all'andamento dei conti pubblici per periodi pregressi.

Lo sviluppo ridotto dell'economia che già negli ultimi anni aveva inciso sfavorevolmente sui risultati dei conti pubblici nel 2005 ha registrato un ulteriore rallentamento. La crescita del

¹⁶ Il decreto suddetto ha stabilito i tempi e le modalità di attuazione della trasmissione telematica dei rendiconti, prevedendo una gradualità nell'attuazione. Per l'esercizio 2004 rientrano nella prima fascia di attuazione progressiva della trasmissione telematica dei rendiconti le Province, i Comuni con popolazione oltre 60.000 abitanti e quelli capoluogo. La trasmissione dei quadri di bilancio e di rendiconto avviene attraverso il colloquio telematico tra sistemi avvalendosi di uno standard accreditato di trasmissione (file formato XML). Il complesso di dati acquisito dalla Corte consente di disporre di una notevole messe di informazioni che riguarda tutti i dati contenuti nei documenti contabili secondo classificazioni omogenee. Con successivo decreto interministeriale la tabella relativa ai tempi per l'invio telematico dei rendiconti è stata modificata, prevedendo una maggiore gradualità.

¹⁷ Nell'anno in corso sono stati assoggettati alla rendicontazione telematica le Province, i Comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 60.000 abitanti. La trasmissione telematica ha richiesto l'adattamento dei programmi utilizzati per la gestione della contabilità in modo che i dati potessero essere generati direttamente dal sistema nel formato richiesto. In questa prima fase di attuazione la procedura ha fornito risultati apprezzabili, in quanto quasi tutti gli Enti assoggettati all'invio vi hanno adempiuto. Va notato che la procedura ha dato migliore esito presso le Province, mentre per i Comuni emerge qualche difficoltà in più che si localizza nelle aree meridionali del paese.

Pil, infatti, nel 2005 ha segnato una netta decelerazione rispetto all'anno precedente attestandosi allo zero per cento valutato ai prezzi dell'anno precedente.

Nella sede previsionale del DPEF 2005–2008 era stato ipotizzato uno scenario positivo di crescita stimata al 2,1%; la nota di aggiornamento messa a punto contestualmente alla predisposizione della legge finanziaria confermava tale scenario che a tale data non si discostava in modo significativo da quelli formulati dai principali organismi internazionali.

L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2005 veniva indicato nel programma di stabilità al 2,7 % del Pil.

All'atto della presentazione del successivo DPEF si rilevava invece una flessione congiunturale del Pil nel primo semestre del 2005 che avrebbe potuto condurre ad una crescita zero su base annua anche connessa alla perdita di competitività dei prodotti nazionali e all'andamento sfavorevole dei mercati di sbocco.

Il peggioramento del quadro macroeconomico evidenziatosi nel primo semestre 2005 produceva anche un deterioramento dei conti pubblici, profilandosi un rapporto indebitamento/Pil intorno al 4%. Tale andamento risultava anche condizionato da ampie revisioni contabili concordate con Eurostat e dalla inefficacia di alcuni provvedimenti adottati con la finanziaria e in particolare del programma di cessione di immobili pubblici.

Nel documento di programmazione il problema della bassa crescita era ritenuto cruciale e pertanto restava ferma la linea direttrice di rilanciare lo sviluppo attraverso la realizzazione di riforme economiche volte ad incrementare la competitività.

La politica di bilancio doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici.

Si attendevano effetti positivi dalla realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario che avrebbe potuto stimolare i consumi privati e si puntava, inoltre, sul contenimento della crescita per la spesa attraverso misure atte ad introdurre elementi di rigore nelle procedure di bilancio.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2005

Le difficoltà dimostrate nel periodo recente dalla finanza pubblica hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli Enti territoriali, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

La manovra di finanza pubblica per il 2005 nel complesso si caratterizzava per l'azione rivolta alle fondamentali direttrici del controllo della spesa e del sostegno allo sviluppo.

Gli interventi rivolti ad un serrato controllo delle dinamiche della spesa pubblica avrebbero dovuto acquisire carattere strutturale riproponendo le misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi (consumi intermedi).

Nell'ambito delle misure per il sostegno dello sviluppo si iscrive il varo del secondo modulo della riforma fiscale.

L'aggiustamento dei conti pubblici avrebbe dovuto acquisire un carattere strutturale sia sul lato delle entrate che della spesa, limitando il ricorso ad interventi temporanei. Le misure di riduzione della spesa corrente sia a livello centrale che locale erano improntate alla regola di fondo di stabilire un tetto alla spesa (2% nominale) in modo da limitarne la dinamica al di sotto del tasso del Pil nominale. Attraverso il Patto di stabilità interno si sarebbe dovuta assicurare la coerenza di spesa tra lo Stato centrale e gli altri livelli di governo. Il tetto di spesa avrebbe dovuto rappresentare un sistema per contenere le dinamiche tendenziali su un orizzonte di medio periodo, in quanto la riduzione dei disavanzi può dimostrarsi stabile solo agendo sul fronte della spesa.

In questo contesto più ampio vanno lette le misure che hanno coinvolto gli Enti locali che si sono andate a concentrare sul versante della spesa.

Gli interventi per gli Enti locali confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale, rivolgendosi verso uno stretto controllo della dinamica di spesa.

Le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2005 relativamente agli Enti locali per certi aspetti si sono dimostrate in linea di continuità con quelle dei precedenti esercizi, anche se l'azione di contenimento della spesa si è rilevata più decisa abbracciando anche la componente in conto capitale.

Quanto al controllo della spesa va aggiunto che nel 2004 erano state introdotte ulteriori misure rispetto a quelle della legge finanziaria con il d.l. n. 168 che, al fine della riduzione complessiva della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa degli interventi acquisto di beni e prestazione di servizi.

La legge finanziaria per il 2005 si è posta in linea di continuità con il suddetto provvedimento prevedendo particolari misure nei confronti di categorie di spesa considerate a rischio.

Al riguardo va detto che sia il decreto taglia spese che la legge finanziaria per il 2005 sono stati fatti oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale. Con la sentenza n. 417 del 2005 sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni del d.l. n. 168 del 2004, mentre il ricorso avverso la legge finanziaria per il 2005 è tuttora pendente.

In particolare ai commi 11 e 42 della legge finanziaria vengono introdotte limitazioni alla spesa ed aggravii procedurali relativamente all'affidamento di incarichi di collaborazione a soggetti estranei all'amministrazione¹⁸.

Questo sistema normativo fondato sulla applicazione di limiti selettivi a talune categorie di spesa nei cui confronti la Corte Costituzionale si è espressa sfavorevolmente non è stato riproposto dalla legge finanziaria per il 2006, che per gli Enti locali ha previsto altro genere di misure, per cui deve intendersi superato¹⁹.

Altre misure incidenti sui livelli di spesa corrente sono contenute nel comma 12 che fissa un tetto di spesa per l'acquisto, la manutenzione e il noleggio di autovetture.

La disciplina del Patto di stabilità interno si è rilevata particolarmente innovativa, essendo stato abbandonato il sistema di controllo del saldo finanziario degli Enti locali secondo lo schema tracciato dalla legge finanziaria per il 2003 e confermato nel 2004, mentre le misure per il 2005 si sono concentrate sulla spesa. Le principali innovazioni riguardano l'ampliamento del novero degli Enti assoggettati alla disciplina e di quelli sottoposti a monitoraggio²⁰, la definizione degli obiettivi non più in termini di saldo, ma di livello della spesa corrente e in conto capitale e la previsione di diversi livelli dell'obiettivo in base al dato storico della spesa corrente per abitante.

La normativa del Patto ha previsto anche una serie di esclusioni, alcune delle quali hanno un carattere di novità, come quella per la spesa derivante da partecipazioni azionarie ed altre attività finanziarie, dai conferimenti di capitale e dalle concessioni di crediti.

I trasferimenti erariali a carico del bilancio del Ministero dell'interno sono stati determinati dalla legge finanziaria sulla scorta delle disposizioni delle due precedenti leggi finanziarie nel segno della continuità e con l'intento di preservare le quote dei fondi assegnate a ciascun ente²¹. La cessazione dell'efficacia delle disposizioni di riduzione dei principali fondi di parte corrente introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 ha comportato un incremento di 340 milioni di euro che hanno permesso di conservare i livelli dell'esercizio 2004 e sono stati

¹⁸ Sulle modalità di applicazione di tale normativa si sono pronunciate le Sezioni riunite della Corte dei conti con la deliberazione n. 6 del 2005 chiarendo che il limite di spesa di cui al comma 11 si applica anche agli Enti locali e cioè alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. In tale sede sono stati anche confermati i capisaldi della giurisprudenza della Corte in tema di incarichi di consulenza.

¹⁹ Sul punto si è pronunciata la Sezione delle autonomie con l'atto di indirizzo approvato con la deliberazione n. 4 del 17 febbraio 2006.

²⁰ L'impianto della legge finanziaria prevedeva l'assoggettamento al Patto anche dei Comuni tra 3.000 e 5.000 abitanti delle comunità isolate e delle unioni di Comuni, mentre con la legge n. 88 del 2005 questi ulteriori soggetti sono stati esclusi.

²¹ L'art. 1 comma 63 della legge 311 del 2004 ha posto un'espressa salvaguardia stabilendo che per il 2005 i trasferimenti di ogni ente locale restano uguali a quelli assegnati in forza della finanziaria precedente.

destinati in parte ad incrementare il fondo ordinario, a favore dei Comuni sottodotati, a sostegno degli investimenti dei piccoli Comuni e alle Unioni di Comuni.

Nel complesso i fondi correnti dovrebbero tendenzialmente essere determinati in misura corrispondente all'esercizio precedente, mentre dovrebbero aumentare le risorse stanziare per i fondi in conto capitale.

Ulteriori risorse sono state destinate a compensare le minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta e per incentivare i Comuni montani di dimensioni minime.

Il livello dei fondi assegnati con la compartecipazione all'IRPEF è rimasto sostanzialmente invariato ed ha comportato per il 2005 una detrazione dai trasferimenti erariali pari a 6.024 milioni per i Comuni e 404 milioni per le Province²².

Sul fronte delle entrate permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF con una parziale deroga nei confronti degli Enti che in precedenza non si erano avvalsi della facoltà di incrementare l'aliquota.

Sono state fornite ulteriori indicazioni sulle modalità di utilizzazione delle somme relative agli oneri di urbanizzazione per le quali viene ripristinata la destinazione alla spesa in conto capitale.

È stata prevista una riduzione dei parametri che stabilivano il limite quantitativo all'indebitamento per gli investimenti e la possibilità di rientro progressivo degli Enti che si trovassero al di sopra dei nuovi limiti.

Quanto al finanziamento della spesa in conto capitale vengono introdotti due nuovi strumenti e cioè le aperture di credito e ulteriori facilitazioni all'emissione di prestiti obbligazionari.

Risultano semplificate le procedure di tesoreria attraverso l'impiego di sistemi informatici.

Quanto alla spesa per il personale viene confermato il blocco delle assunzioni e possono effettuare solo gli Enti in regola con il Patto di stabilità interno. Per il triennio 2005-2007 il limite delle assunzioni non è legato a percentuali predeterminate²³, ma avviene attraverso la programmazione effettuata dalla presidenza del consiglio che deve comunque assicurare un risparmio di spesa secondo una quantificazione stabilita.

Sintetizzando le linee che ha tracciato la manovra per il 2005 si nota che emerge decisamente la linea di concentrare le misure sulla spesa che per la prima volta viene sottoposta a controllo in tutte le sue componenti.

I più rilevanti interventi per gli Enti locali sono i seguenti :

- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2004, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia;
- sospensione degli effetti delle delibere di ulteriore applicazione dell'aliquota dell'addizionale all'IRPEF;
- parziale blocco del turn over;
- limitazione al volume della spesa con specifiche misure per la riduzione di quella per acquisto di beni e servizi;
- limitazioni del Patto di stabilità interno concentrate sulla spesa in tutte le sue componenti.

²² Sui trasferimenti erariali gravano ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed in particolare per la attribuzione della quota IRPEF e dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'IRPEF, elevata al 6,5% nell'esercizio successivo che per molti Enti dovrebbe assorbire interamente il trasferimento dello Stato. Nel 2005 l'applicazione dell'aliquota addizionale è stata deliberata da circa tre quarti degli Enti che avevano la facoltà di provvedervi. Gli effetti di tali variazioni restano, tuttavia, sospesi sino al 31.12.2006.

²³ Le misure della finanziaria per il 2004 (art. 3 co. 60 legge 350 del 2003) per la limitazione delle assunzioni sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale in quanto hanno posto un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze in organico, invece di limitarsi a fissare un principio di coordinamento.

2.1.3 I risultati del 2005

Dall'elaborazione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche²⁴ per il 2005 si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 4,1% del prodotto interno lordo, registrando un peggioramento rispetto al 3,4% dell'anno precedente. Il saldo primario pur permanendo positivo risulta sostanzialmente azzerato (si attesta allo 0,4% in rapporto al Pil), facendo registrare una tendenza in diminuzione progressiva rispetto al 3,2 del 2001 e all'1,3 del 2004.

Il saldo corrente (risparmio pubblico) è risultato negativo di 7.088 milioni di euro, peggiorando rispetto all'anno precedente; in tal modo l'apporto della parte corrente del bilancio al finanziamento delle spese in conto capitale risulta di segno negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è stato prevalentemente dovuto alla previsione di crescita, mentre nel 2005 l'economia non si è sviluppata e la crescita del Pil è risultata nulla²⁵. La domanda nazionale ha dimostrato un'evoluzione positiva, mentre quella estera e gli investimenti fissi flettono. Le revisioni effettuate hanno avuto incidenza anche sulla dinamica del Pil.

L'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata ancor meno favorevole rispetto agli anni precedenti. Il gettito tributario ha avuto una diminuzione. La pressione fiscale complessiva si è rilevata in leggera flessione, passando dal 40,7 al 40,6%, tendenza questa da mettere in relazione a al venir meno degli introiti dei condoni fiscali. Le diverse componenti del prelievo fiscale mostrano differenti dinamiche: aumentano le imposte dirette (2%) e quelle indirette (3,3%), mentre è sensibilmente ridimensionato l'apporto delle imposte in conto capitale per il venir meno del gettito delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato una riduzione dello 0,1 punti percentuali di Pil rispetto all'anno precedente (dal 40,7% nel 2004 al 40,6% nel 2005). Aumentano le imposte dirette, mentre sono in sensibile calo imposte in conto capitale per il venir meno del gettito delle sanatorie fiscali.

La crescita delle uscite correnti si attesta al 3%. La componente di spesa degli interessi si è dimostrata in continua flessione riducendosi nei confronti del Pil, mentre le altre spese correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva raggiungendo il 44,5% contro il 44,1% del 2004.

I consumi finali delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati del 4,4% rispetto all'anno precedente.

2.1.4 Risultati di cassa delle Amministrazioni locali

Attraverso i dati di cassa è possibile fornire un'analisi delle tendenze in termini di finanza locale con una valenza macroeconomica, tenendo conto dei dati aggregati per il comparto formati sulla base dell'insieme di Enti presi in considerazione dalla RGS²⁶.

L'azione svolta nel 2005 da parte degli Enti locali può inquadrarsi nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla RGS secondo un sistema di rilevazione attuato sulla base di codici di bilancio omogenei.

Nel 2005 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali²⁷ che si attua con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della

²⁴ Presentato dall'ISTAT il 1 marzo 2006.

²⁵ Determinando un effetto peggiorativo dell'indebitamento netto.

²⁶ Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento sono stati posti a confronto voci contabili tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2003 con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento. Infatti nelle fondamentali ripartizioni contabili si nota uniformità di classificazione, univocità che scema addentrandosi in maggiori dettagli. È emerso che in alcuni casi la quota di compartecipazione all'Irpef, che nelle rilevazioni di cassa è inserita nelle entrate tributarie, cat. I, nei bilanci è stata allocata tra i trasferimenti dello Stato.

popolazione degli Enti. Nella procedura relativa agli Enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite²⁸. L'applicazione delle procedure di monitoraggio limitata agli Enti di maggiori dimensioni tende ad attribuire i contributi solo nella misura necessaria al fabbisogno degli Enti; la riduzione degli Enti sottoposti a monitoraggio si inserisce nella linea innovativa volta a realizzare progressivamente l'uscita degli Enti locali dal sistema di tesoreria unica. Infatti nel corso dello sviluppo del sistema SIOPE²⁹ è stato sospeso nei confronti di un limitato numero di Enti locali il sistema di monitoraggio ed i trasferimenti sono stati fatti affluire direttamente ai tesorieri. Tale iniziativa è rivolta a sperimentare gli effetti del superamento del sistema di tesoreria unica ai sensi dell'art. 1 comma 79 della legge n. 311 del 2004.

I flussi di parte corrente di risorse trasferite dal bilancio dello Stato risultano ridotti rispetto al 2004, ciò è in parte dovuto al fatto che nel 2005, diversamente dall'esercizio precedente, l'erogazione dei trasferimenti erariali non è avvenuta nella misura totale neppure in termini di competenza. Le risorse del bilancio del Ministero dell'interno si sono dimostrate insufficienti anche in termini di cassa con conseguente difficoltà ad erogare le quote spettanti per gli anni 2003 e precedenti. Nel 2005 è stato comunque erogato il saldo del contributo ordinario relativo al 2003, mentre il contributo ordinario per il 2005 è stato erogato nella misura del 77%.

Le linee tracciate sul lato delle entrate sono nel segno della continuità e non emergono sviluppi verso ulteriori livelli di autonomia di entrata, restando ancora da stabilire il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

2.2 Analisi dei flussi di cassa 2005 nel complesso degli Enti

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2005³⁰ vengono presi in esame nell'insieme i dati delle Province e dei Comuni.

Per il 2005 sono stati considerati dalla R.G.S. 104 Province e 8.084³¹ Comuni. I Comuni oggetto di analisi rappresentano un insieme inferiore rispetto a quello trattato nell'esercizio precedente (8.093) per cui attraverso procedure di stima il dato dei Comuni per gli esercizi 2004 e 2005 è stato riportato all'universo.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli Enti assomma a 53.953 milioni di euro quanto a riscossioni totali, dimostrando una flessione del 0,44% rispetto all'esercizio precedente.

²⁷ In assenza di una nuova disciplina in materia i trasferimenti sono stati determinati in misura sostanzialmente corrispondente a quelli dell'anno precedente.

²⁸ La situazione di accumulo di residui conseguente all'impiego di sistemi di erogazione dei trasferimenti atti a limitare la giacenza presso i tesorieri, che ha caratterizzato la fine degli anni '90 è andata progressivamente a ridursi. Nel periodo 1998-2001, dopo che la prima applicazione delle misure di contenimento aveva causato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria riducendole ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni, si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti che ha riportato gli incassi del titolo a livelli fisiologici. Inoltre dal 2001 queste misure sono state lenite.

²⁹ Sul progetto si veda diffusamente la Relazione della Sezione delle autonomie sulla gestione finanziaria degli Enti locali esercizi 2003 e 2004 approvata con deliberazione n. 6 del 2005 pag. 33 e 34.

³⁰ Va avvertito che i dati dell'esercizio precedente presi a riferimento per individuare gli andamenti sono stati completati e, quindi possono divergere da quelli esposti nella relazione dello scorso anno.

³¹ Nel 2005 sono stati trattati per la prima volta i dati delle quattro Province della Regione Sardegna di nuova istituzione (legge regionale n. 9 del 12 luglio 2001). Il numero dei Comuni trattato, pur permanendo molto elevato, risulta inferiore rispetto a quello del 2004. La differente composizione della base dati in questo caso avrebbe avuto un effetto distorsivo sulla determinazione dell'andamento del biennio per cui si è ritenuto opportuno riproporzionare le basi di dati dei due ultimi esercizi secondo il criterio della omogeneità del dato per abitante. In tal modo la base dati del 2004 e 2005 è stata riportata all'universo rendendo più affidabile il confronto. Diversamente per le Province va considerato che la modifica della base dati risponde ad una situazione effettivamente in atto; peraltro non tutta la spesa di quelle di nuova istituzione può essere considerata aggiuntiva, in quanto quella destinata allo svolgimento delle funzioni era comunque effettuata dagli Enti dalle quali esse si sono scorporate, mentre gli aumenti riguardano essenzialmente la spesa per l'organizzazione generale che dovrebbe avere un limitato impatto sui dati complessivi del comparto.

Le entrate tributarie del complesso degli Enti si attestano a 28.463 milioni di euro, con una flessione del 0,09% che dimostra una sostanziale stasi, situazione questa diversa da quella degli esercizi precedenti, nei quali la crescita veniva spinta dalla devoluzione delle ulteriori quote della compartecipazione all'Irpef.

Il totale delle entrate raggiunge i 99.780 milioni di euro³² aumentando del 4,06% rispetto al 2004, con ciò dimostrandosi una dinamica di crescita, dovuta alle sole entrate in conto capitale a loro volta sostenute dall'indebitamento, inferiore rispetto a quella dell'esercizio precedente.

La spesa complessiva raggiunge i 102.423 milioni di euro, con un aumento pari al 4,28% all'interno del quale si nota che cresce la spesa in conto capitale (al lordo delle partite finanziarie)³³, mentre la componente finalizzata agli investimenti propri dell'ente e la spesa corrente sono in calo.

Entrate (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2004	2005	Variazione %
TITOLO I – Entrate tributarie	28.489	28.463	-0,09
TITOLO II – Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	15.870	15.881	0,07
TITOLO III – Entrate extratributarie	9.834	9.609	-2,29
TITOLO IV – Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	21.038	23.218	10,36
TITOLO V – Entrate derivanti da accensione di prestiti	12.439	13.956	12,20
TITOLO VI – Entrate da servizi per conto di terzi	8.215	8.653	5,33
TOTALE DEI TITOLI	95.885	99.780	4,06

Spese (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2004	2005	Variazione %
TITOLO I – Spese correnti	51.654	51.662	0,02
TITOLO II – Spese in conto capitale	30.873	32.215	4,35
TITOLO III – Spese per rimborso di prestiti	7.290	9.536	30,81
TITOLO IV – Spese da servizi per conto di terzi	8.401	9.010	7,25
TOTALE DEI TITOLI	98.218	102.423	4,28

Entrate/Spese correnti (Province e Comuni)

(milioni di euro)			
	2004	2005	Variazione %
Entrate correnti +	54.193	53.953	-0,44
Spese correnti -	51.654	51.662	0,02
Rimborso prestiti -	4551	7355	61,61
Saldo della gestione di parte corrente	-2.012	- 5.064	151,69

³² Tale importo è al netto delle partite non attribuite (incassi da regolarizzare) che alla data della rilevazione dei dati assommavano a 395 milioni di euro per le Province e a 4.109 milioni di euro per i Comuni. Anche il dato della spesa complessiva di seguito riportato non considera i pagamenti da regolarizzare nella misura di 162 milioni di euro per le Province e 1.632 per i Comuni.

³³ Al riguardo va precisato che nella sistematica del bilancio degli Enti locali tra le entrate del titolo IV e le uscite del titolo II sono inserite voci riguardanti operazioni finanziarie che, pur dovendo essere comunque finalizzate ad iniziative in conto capitale per il tramite di altri soggetti, non attuano in via diretta, né attraverso il trasferimento di fondi, interventi di investimento, e concorrono comunque a formare il complesso della entrata e della spesa in conto capitale.

Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)

	2004	2005	(milioni di euro) Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	21.038	23.218	10,36
Accensione di prestiti +	9.706	11.721	20,76
Spese in conto capitale -	30.873	32.215	4,35
TOTALE	-129	2.724	-2211,63

Nell'esercizio 2005 le entrate complessive di cassa crescono meno dei precedenti esercizi e il calo di quelle correnti è compensato da un aumento di quelle in conto capitale dovuto a una decisa crescita del ricorso all'indebitamento. Per le entrate correnti la ricomposizione in corso con lo sviluppo delle entrate proprie a scapito dei trasferimenti non prosegue. A differenza di quanto rilevato negli esercizi precedenti tutti i titoli delle entrate proprie sono in calo, mentre i trasferimenti restano sostanzialmente invariati (0,07).

La dinamica della spesa corrente si dimostra stabile (0,02) mentre perdura, seppure ridotta, la crescita del titolo II. Nel complesso al continuo graduale sviluppo delle entrate in conto capitale si oppone un lieve calo di quelle correnti che può destare qualche motivo di perplessità.

Le misure adottate sulla spesa corrente a partire dalla emanazione del d.l. 168 del 2004, che ha posto limitazioni alla effettuazione della spesa per acquisto di beni e servizi e di altre specifiche tipologie di spesa potrebbero essersi dimostrate efficaci in quanto essa si dimostra in lievissimo aumento dopo anni di crescita ben più vivace.

2.2.1 Province**Entrate**

Va premesso che nel 2005 la banca dati delle Province si è estesa rispetto al passato a seguito della istituzione di nuove Province da parte della Regione Sardegna; ciò comporta che i raffronti con esercizi precedenti si svolgono su insiemi non omogenei e tendenzialmente il dato di crescita che ne risulta dovrebbe superare quello effettivo. Gli scostamenti dovrebbero risultare comunque limitati e riguardare le entrate trasferite e la spesa corrente per il funzionamento. Il totale delle entrate correnti delle 104 Province esaminate ammonta a 8.891 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con una crescita (2,96%) ben più elevata rispetto all'esercizio precedente nel quale si attestava all'1,88%.

Entrate correnti

	2003	2004	(milioni di euro) 2005
Entrate tributarie	4.365	4.547	4.561
Trasferimenti	3.682	3.571	3.742
Entrate extratributarie	429	517	588
Totale	8.476	8.635	8.891

Nel 2005 l'aumento dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province prosegue ad un ritmo superiore a quello del 2004. La situazione delle Province è stata caratterizzata nell'esercizio 2003 da una notevole crescita che non si è riproposta in quello successivo. Detta situazione è stata sostanzialmente determinata dagli effetti delle nuove assegnazioni di funzioni e di risorse avvenute in tale anno. Nel 2005 la crescita delle entrate proprie risulta non elevata, ma, a differenza dell'esercizio precedente, non si compensa con la riduzione dei trasferimenti anch'essi in aumento.

Le riscossioni di tributi assommano nel 2005 a 4.561 milioni di euro e fanno registrare nel biennio un aumento del 0,31%. Tale crescita, seppure ben inferiore a quella del 2004, è

sostenuta dalla dinamica di crescita delle imposte già assegnate a tali Enti, infatti quelle connesse alla trascrizione al PRA ed alle responsabilità civile ramo auto risentono della ripresa del settore. Le tasse e le altre entrate tributarie sono invece in calo.

Le imposte comportano incassi per 4.467 milioni di euro aumentando dello 0,72%, mentre diminuiscono le tasse del 14,29%, che comunque raggiungono solo 18 milioni di euro; anche gli altri tributi sono in calo (-16,48%). Va comunque considerato che l'unica categoria che ha un peso rilevante nel titolo I è quella delle imposte.

Per il complesso delle Province esaminate i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.742 milioni di euro e fanno registrare un aumento del 4,79%.

L'aumento delle risorse effettivamente trasferite riguarda maggiormente i trasferimenti dallo Stato (8,48%) piuttosto che quelli dalle Regioni (2,66%).

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2005 lo sviluppo del titolo II dell'entrata è imputabile ai maggiori trasferimenti dello Stato³⁴, che comunque non hanno risentito della istituzione delle nuove Province.

Nel 2005 nelle Province aumentano sia le entrate proprie che i trasferimenti, infatti anche le riscossioni del titolo III aumentano del 13,73% raggiungendo 588 milioni di euro rispetto ai 517 milioni di euro del 2004.

Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2005 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

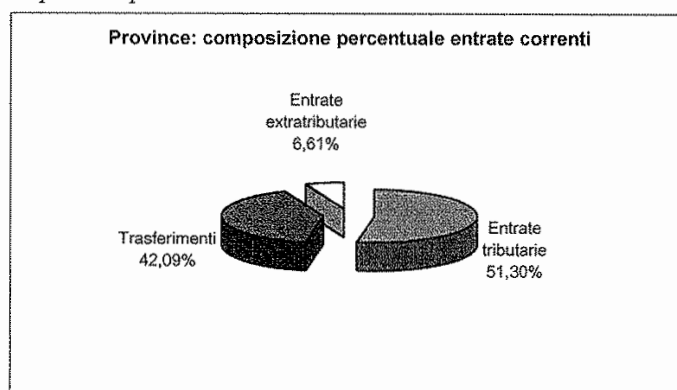
Entrate correnti

Composizione %	2003	2004	2005
Entrate tributarie	51,50	52,66	51,30
Trasferimenti	43,44	41,35	42,09
Entrate extratributarie	5,06	5,99	6,61
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Gli scostamenti riguardano tutti i titoli con limitate variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate tributarie a vantaggio di quelle trasferite. Questi effetti non dovrebbero incidere esclusivamente sulla cassa e dovrebbero estendersi alla competenza.

Appare di immediata evidenza come il calo del peso dei trasferimenti verificatosi negli ultimi esercizi, specie in concomitanza con l'assegnazione della quota IRPEF si interrompe e riprende la loro crescita.

Va notato, infine l'aumento significativo per cassa delle entrate extratributarie che rimangono comunque una quota ridotta.



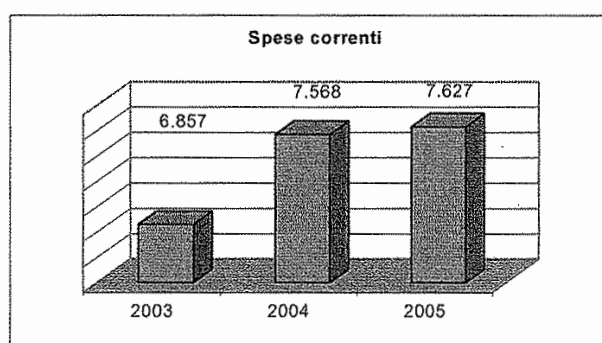
³⁴ Il flusso in entrata di trasferimenti dello Stato sembra non risentire della incompleta erogazione dovuta alla insufficiente dotazione di cassa dei capitoli del Ministero dell'Interno.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo biennale non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze di maggiore respiro che sono in atto da tempo ed i cui ulteriori sviluppi risultano condizionati dalla messa a regime di un sistema di maggiore autonomia finanziaria. Lo sviluppo dei trasferimenti registrato nel 2005, si oppone alle precedenti tendenze, la crescita dei tributi è poco incisiva essendosi esauriti gli effetti in termini di variazione delle devoluzioni tributarie che hanno inciso significativamente sull'assetto delle entrate delle Province.

Spese

Tra le misure adottate che hanno incidenza sulla parte passiva dei bilanci assumono particolare rilievo quelle di contenimento stabilite dal Patto di stabilità interno per il 2005, che da tale esercizio perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa rilevante ai fini del Patto stesso. Va notato che a tali fini nel 2005 la disciplina si concentrava sul controllo della spesa con limitate esclusioni e permaneva la possibilità per le Province di detrarre le spese per le nuove funzioni. Altre misure non prive di incidenza sono quelle introdotte dalla legge finanziaria rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. Incidono, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate si nota che la tendenza alla crescita impetuosa della spesa corrente registrata per cassa nel 2004 non si ripropone, infatti, il titolo I della spesa ha comportato 7.627 milioni di euro di pagamenti totali con una ridotta variazione in aumento (0,78%). In termini assoluti l'aumento rispetto all'esercizio precedente, ammonta a 59 milioni di euro. Questo aumento ridotto dopo due anni nei quali le variazioni prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni si sono dimostrate molto rilevanti potrebbe indicare un assestamento della dinamica dei pagamenti degli interventi avviati in conseguenza.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita inferiore al tasso programmato d'inflazione che può trovare spiegazione nella stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite alle Province rispetto a quanto avvenuto negli esercizi precedenti. È da notare inoltre che anche l'entrata ha una crescita ridotta rispetto al passato, ma comunque più intensa di quella della spesa.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Province un calo del 2,9%, raggiungendo i 2.007 milioni di euro di pagamenti totali nel 2005. Questa situazione si determina in quanto nell'esercizio 2004 è avvenuto il pagamento degli arretrati 2002-2003 derivanti dal rinnovo contrattuale.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 26,31 % di quella corrente, e risulta più elevata rispetto all'esercizio precedente.

Anche la spesa per acquisto di beni fa registrare una tendenza discendente (-0,74%) mentre aumenta dell'1,75% quella per la prestazione di servizi nonostante le misure poste dalla

legge finanziaria e la sua rilevanza ai fini del rispetto dei limiti del Patto di stabilità interno. Nel complesso la dinamica di tali interventi di spesa assume toni contenuti e sembra essersi dimostrata in parte sensibile alle misure introdotte dalla legge finanziaria.

La spesa in conto capitale per la prima volta soggetta alle limitazioni del Patto di stabilità interno presenta una notevole diminuzione, passando dai 4.280 milioni di euro del 2004 a 3.991 (6,75%). Tale diminuzione sarebbe molto più marcata ove si considerassero le spese per investimento al netto delle partite finanziarie.

Da tali dati si rileva che la forte spinta allo sviluppo degli investimenti nelle Province evidenziata dal 2003 in concomitanza con l'assegnazione di nuove funzioni che comportano interventi in conto capitale si spegne. Va notato, tuttavia, che le minori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel Patto di stabilità del 2005, essendo sottoposta a limiti anche la crescita di tale comparto.

Le accensioni di mutui e prestiti risultano in calo (-5,36%) passando da 1.175 milioni di euro del 2004 a 1.112. In questo contesto si nota peraltro una crescita della emissione di prestiti obbligazionari (2,52%), tuttavia più blanda di quella dell'esercizio precedente.

Il dato relativo all'intero titolo IV in calo (-13,98%) risulta coerente con la diminuzione della spesa per investimenti (- 6,75%).

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa si nota che per l'insieme delle Province esaminate il totale dei pagamenti di spesa ammonta nel 2005 a 14.094 milioni di euro con un calo dello 0,23%.

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2005 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali che peraltro sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni oltre che evidenziare le differenze in termini di cassa. Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate presenta i seguenti importi:

Saldo di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2003	2004	2005
Entrate correnti +	8.476	8.635	8.891
Spese correnti -	6.857	7.568	7.627
Rimborso prestiti -	461	934	1.075
Saldo gestione di parte corrente	1.005	133	189

L'avanzo nella situazione economica di cassa delle Province passa da 133 a 189 milioni di euro con un aumento di circa 56 milioni di euro. Tale risultato, indicativo di un sostanziale equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente, si realizza a seguito dell'attenuazione della dinamica delle spese correnti che peraltro nel 2005 trovano compensazione nel corrispondente sviluppo delle entrate correnti ed in relazione alla diminuzione del rimborso prestiti.

Va aggiunto che questo miglioramento si dovrebbe riflettere parzialmente anche sui risultati del Patto di stabilità, in quanto la minore crescita delle spese del titolo I, dal quale

possono essere detratte le spese per nuove funzioni, ha incidenza nella determinazione dell'obiettivo.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale è esposto nella seguente tabella:

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	2.295	2.046	1.760
Accensione di prestiti +	1.234	2.048	2.007
Spese in conto capitale -	3.851	4.280	3.991
Saldo gestione investimenti	-322	-186	-224

In questo caso si nota, invece, un limitato incremento del disavanzo pari a 224 milioni di euro.

Questo risultato deriva da una dinamica in flessione delle entrate incluse quelle per accensione di prestiti lievemente più spinta rispetto a quella dei correlativi pagamenti.

Data la natura della spesa in esame la formazione di un limitato disavanzo di cassa potrebbe dimostrare un pieno impiego delle fonti di finanziamento.

Nel complesso le tendenze emerse per il 2005 mettono in evidenza per le Province una situazione di assestamento nella quale la crescita delle entrate correnti si dimostra più vivace di quella delle correlative spese. L'andamento della spesa in conto capitale può essere considerato in linea con gli indirizzi della legge finanziaria anche se sarebbe stato maggiormente auspicabile che la riduzione avesse interessato anche il livello dei pagamenti correnti che comunque si evolve a un tasso inferiore a quello programmato d'inflazione.

Si nota infine un calo del ricorso a mutui e lo sviluppo del ricorso alle emissioni obbligazionarie.

2.2.2 Comuni

Entrate

Nel 2005 anche la banca dati dei Comuni si presenta diversa rispetto al precedente esercizio, essendosi ridotti a 8.084 il numero dei Comuni esaminati rispetto ai 8.093 del precedente esercizio; ciò avrebbe comportato che i raffronti con esercizi precedenti si sarebbero svolti su insiemi non omogenei e tendenzialmente il dato di crescita sarebbe risultato inferiore a quello effettivo. Per questo motivo si è ritenuto opportuno riproporzionare la base dati in esame riportando gli insiemi del 2004 e del 2005 all'universo secondo il criterio dell'omogeneità del dato per abitante³⁵.

Il totale delle entrate correnti dei Comuni senza distinzione di popolazione che formano l'aggregato assomma a 45.062 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con un calo dell'1,09%.

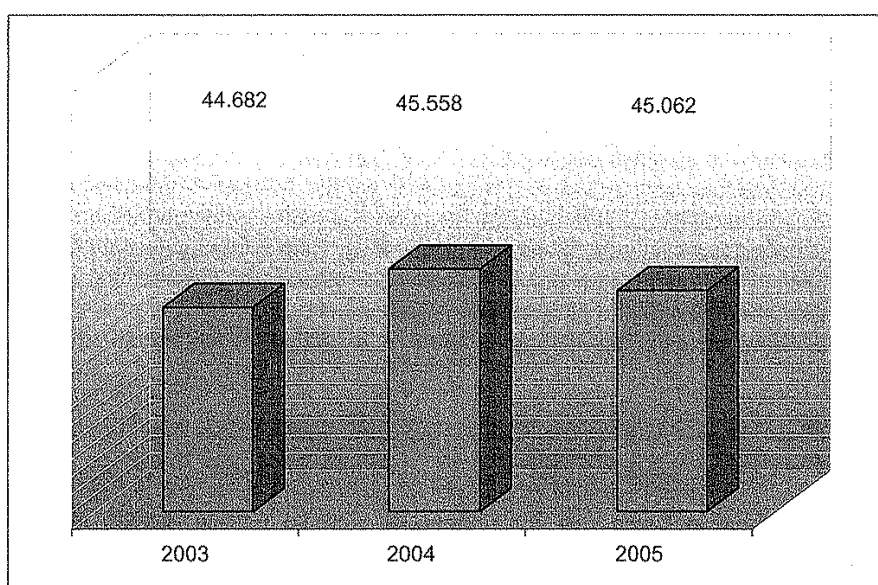
Entrate correnti

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Entrate tributarie	22.991	23.942	23.902
Trasferimenti	12.616	12.299	12.139
Entrate extratributarie	9.075	9.317	9.021
TOTALE	44.682	45.558	45.062

³⁵ I Comuni considerati nel 2005 erano 8.088 contro gli 8093 Comuni del 2004; entrambe gli esercizi sono stati riportati per stima al dato corrispondente a 8.099 Enti.

La diminuzione dei flussi di cassa di entrate correnti del 2005 è dovuta sia alle entrate proprie che a quelle trasferite. Le variazioni registrate nell'ultimo periodo per i trasferimenti dello Stato non dovrebbero essere poste in relazione alla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli Enti decentrati; infatti dal 2003 tali limitazioni sono state adottate solo nei confronti degli Enti di maggiori dimensioni. Le misure relative alla erogazione dei trasferimenti statali producono effetti meno incisivi rispetto ai primi esercizi di vigenza sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia che per l'alleggerimento dei vincoli. Nell'osservazione di un periodo più ampio si nota che le maggiori oscillazioni relative ai flussi di entrate correnti dei Comuni riguardano la composizione piuttosto che il complesso delle risorse acquisite. Tuttavia l'andamento si dimostra ondivago e si nota che nel periodo 2000-2005 esse riescono a conservarne la misura solo in termini nominali, non tenendo il passo dell'andamento dell'inflazione.



Le riscossioni di tributi per il complesso degli Enti esaminati assommano nel 2005 a 23.902 milioni e fanno registrare nel biennio un calo dello 0,17%. Va notato che negli ultimi due esercizi la quota Irpef non ha subito variazioni ed è rimasta sospesa la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'Irpef.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte si registra un calo del 1,64%. L'entrata preponderante di tale titolo è costituita dall'ICI, che nella fase di maturità dimostra un momento di debolezza, mentre la compartecipazione Irpef, che dall'esercizio 2002 in poi ha impresso una forte accelerazione alla dinamica del titolo, continua a crescere in modo non impetuoso.

Per la categoria delle tasse a differenza di quella delle imposte si nota un aumento (4,22%). Prosegue quindi, la crescita delle riscossioni delle tasse. Tendenza questa che non si connette all'andamento della tassa rifiuti che risulta in flessione, probabilmente a seguito del lento sviluppo del processo di defiscalizzazione.

Per gli altri tributi si nota un aumento notevole che tuttavia, data la ridotta dimensione della categoria, si eleva in cifra assoluta a soli 88 milioni.

Per il complesso degli Enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 12.139 milioni contro i 12.299 del 2004 e fanno registrare una flessione del 1,30%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni deriva principalmente da quelle provenienti dallo Stato, infatti per tale categoria si passa dai 7.522 milioni del 2004 ai 7.382 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 140 milioni di euro pari all'1,86%.

Tale calo può essere fatto risalire alla incompleta erogazione dei trasferimenti ed agli effetti delle procedure di monitoraggio.

L'andamento dei contributi da organismi comunitari è in notevole calo.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2005 la contrazione relativa al titolo II dell'entrata è essenzialmente imputabile ai trasferimenti erariali e attribuibile alle limitate dotazioni del Ministero, specie con riferimento alla cassa.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli Enti le riscossioni del titolo III nel 2005 raggiungono i 9.021 milioni di euro rispetto agli 9.317 milioni di euro del 2004 con un calo del 3,18%, che interrompe la tendenza ascendente delle entrate extratributarie.

Dai dati relativi al complesso degli Enti esaminati per il 2005 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti

	2003	2004	2005
Composizione %	%	%	%
Entrate tributarie	51,51	52,55	53,02
Trasferimenti	28,19	26,99	26,98
Entrate extratributarie	20,30	20,45	20,00
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Nell'ultimo esercizio in un contesto di contrazione delle entrate correnti quelle tributarie guadagnano terreno su quelle trasferite. Risultano in calo anche le entrate extratributarie.

L'andamento notato potrebbe confermare quanto osservato negli ultimi anni circa la debolezza del settore dei tributi tradizionali e le difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio dimostra che le entrate tributarie conservano un ruolo traente anche in un contesto di flessione.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle tributarie, mentre si interrompe la ripresa delle entrate extratributarie. Questi fattori comportano un innalzamento a circa l'80% del livello di autonomia finanziaria.

Spese

Le misure stabilite dal Patto di stabilità interno per il 2005, incidono direttamente sulla spesa corrente. Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che tuttavia sono limitate agli Enti più grandi.

I dati relativi ai Comuni esaminati dimostrano una sostanziale stabilità della spesa corrente (-0,12%); infatti nel 2005 il titolo I della spesa ha comportato 44.035 milioni di euro di pagamenti totali.

Si rileva, pertanto, che la situazione del 2005 prosegue una linea di moderazione della mole dei pagamenti che si era notata negli esercizi anteriori al 2004 ed interrotta in tale esercizio. Questa situazione rispecchia i limiti derivanti dal rispetto dell'obiettivo di saldo del Patto di stabilità interno, corroborati nella disciplina più recente da un controllo in corso d'esercizio delle dinamiche di cassa. L'andamento rilevato nel 2005 può, anche trovare ragione nella dinamica in flessione delle correlative entrate.

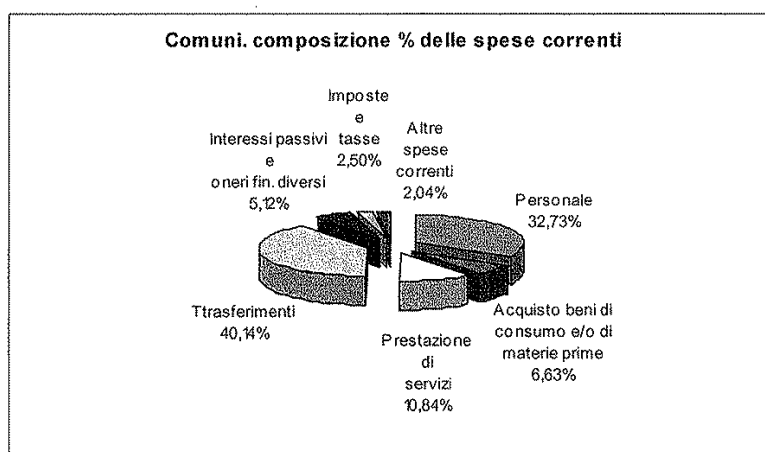
La spesa per il personale dei Comuni dopo l'aumento notevole del 2005 nel quale ha raggiunto i 14.414 milioni di euro di pagamenti diminuisce (-4,99%) riprendendo corpo la

progressiva perdita di rilevanza di tale intervento di spesa. L'andamento in calo della spesa del personale è dovuta al fatto che essa aveva risentito nel 2004 dei pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto Enti locali e alla corresponsione degli arretrati.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale si riduce nell'esercizio in esame al 32,73% di quella corrente.

Anche la spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra una tendenza discendente (-4,02%).

La spesa per prestazione di servizi aumenta (3,13%), mentre cala la spesa per interessi (-1,08%).



Passando all'esame degli interventi in conto capitale si nota che per l'insieme degli Enti esaminati il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2005 a 28.224 milioni di euro con un aumento del 6,14%.

Tale incremento delle erogazioni di spesa in conto capitale si verifica nonostante la presenza dei vincoli imposti dal Patto di stabilità, che per la prima volta ha inteso arginare la crescita di tale comparto.

Analizzando il dato della spesa in conto capitale si nota tuttavia che le voci che corrispondono agli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi) risultano in netto calo (-8,76%), mentre aumenta impetuosamente la spesa per acquisizione titoli (108,55%). Tale tendenza può essere considerata come un effetto diretto della disciplina del Patto di stabilità interno per il 2005 che escludeva tali interventi dalla spesa rilevante determinando così una decisa spinta alla esternalizzazione dei servizi affidandone la gestione a società partecipate.

La notevole crescita delle emissioni di prestiti obbligazionari più che raddoppiata³⁶ compensa la crescita modesta dell'assunzione di mutui e prestiti (0,13%), determinando un maggiore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato, infatti il titolo V (accensione prestiti) aumenta del 15,08%.

³⁶ Circa l'andamento delle emissioni di prestiti obbligazionari si registra un'operazione di notevole impatto da parte del Comune di Milano che emette titoli per circa 1.350.000 euro in più rispetto all'anno precedente.

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2005 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

I saldi che verranno presi di seguito in esame non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli Enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa³⁷.

Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Entrate correnti +	44.682	45.558	45.062
Spese correnti -	42.284	44.086	44.035
Rimborso prestiti -	3.179	3.617	6.280
TOTALE	-781	-2.145	- 5.253

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 5.253 milioni di euro. La tendenza al peggioramento del saldo prosegue dal 2003 e nell'ultimo esercizio è determinata da una impennata del rimborso prestiti obbligazionari.

Si nota un peggioramento non indifferente (circa 3.108 milioni) della situazione economica di cassa dei Comuni che è un risultato indicativo di un precario equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente imputabile alla flessione delle entrate correnti.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un notevole avanzo pari a 3.341 milioni, a fronte dei 75 dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	2003	2004	2005
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	18.234	18.992	21.458
Accensione di prestiti +	6.009	7.658	9.714
Spese in conto capitale -	24.076	26.575	27.831
Saldo gestione investimenti	167	75	3.341

Questo risultato deriva da una dinamica in crescita più lenta dei pagamenti rispetto alle entrate correlate nell'ambito delle quali va notato un deciso aumento percentuale delle accensioni di prestiti.

Si nota che, anche non depurando le partite finanziarie dalla gestione degli investimenti, si genera una notevole liquidità non utilizzata.

La diversa situazione dei saldi esaminati, ove solo quello corrente evidenzia un disavanzo, può avere consentito agli Enti l'impiego temporaneo di fondi in conto capitale per sopperire a momentanee difficoltà di cassa generate dalla parte corrente del bilancio.

In sintesi le tendenze emerse per il 2005 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutate negativamente la diminuzione delle entrate tributarie che avviene in assenza di ulteriori devoluzioni tributarie, mentre può valutarsi favorevolmente la sostanziale stasi dei pagamenti correnti.

³⁷ Il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

2.2.3 Conclusioni

Dall'esame effettuato sulle risultanze di cassa per il 2005, si è evidenziata per le Province una situazione di complessivo assestamento ove perdura la crescita delle entrate correnti, nei Comuni invece tali entrate sono in calo. L'andamento delle entrate si dimostra opposto nelle due categorie di Enti e nelle Province si verifica l'incremento delle entrate tributarie, di quelle extratributarie e dei trasferimenti, mentre nei Comuni la flessione riguarda tutti i titoli.

Sempre in termini di cassa si è evidenziato per le Province un aumento dei pagamenti di spesa corrente, mentre nei Comuni si assiste ad un lieve calo.

Le variazioni osservate per le Province potrebbero limitatamente riflettere la differente composizione della base di dati rispetto al 2004, mentre per i Comuni si è provveduto ad allineare attraverso stime la base dati.

Tra le componenti della spesa corrente delle Province e dei Comuni si nota che quella per il personale risulta in flessione a causa degli effetti provocati nel 2004 dalla corresponsione degli arretrati derivanti dal rinnovo contrattuale.

La spesa in conto capitale delle Province è in calo, mentre nei Comuni dimostra un limitato aumento che tuttavia non è dovuto alla effettiva realizzazione dei programmi d'investimento diretto che risulta in flessione, ma a partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale. Ciò può essere connesso alla esclusione delle suddette voci dalla spesa rilevante ai fini del Patto di stabilità interno.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si osserva un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti nelle Province mentre nei Comuni si verifica un'espansione rilevandosi per questi Enti un crescente ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari sono in crescita in entrambe le categorie di Enti.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che aumenta rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più blando ritmo di crescita delle spese correnti rispetto alle correlative entrate. Nei Comuni si nota invece un disavanzo crescente rispetto a quello riscontrato nel 2004. Tale risultato va imputato al forte aumento del rimborso prestiti oltre che al calo delle entrate correnti superiore a quello delle correlative spese.

Nei Comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta invece un avanzo crescente, mentre nelle Province tale risultato è di segno negativo.

Le tendenze del 2005 continuano ad evidenziare una situazione non omogenea tra le Province e i Comuni. Nelle prime prosegue la crescita sul fronte dell'entrata e della spesa, tuttavia quest'ultima si espande ad un ritmo ben inferiore a quello dell'esercizio precedente. La situazione di crescita impetuosa dei bilanci di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha comportato un notevole sviluppo, trova un momento di assestamento, ma il quadro finanziario risulta nel complesso equilibrato sia sul fronte della spesa corrente che su quello dell'indebitamento.

Per i Comuni si ripropone la situazione di generale ristagno notata nel 2003 e le entrate e le spese correnti flettono. Si riducono i margini operativi per la ripresa della spesa che tuttavia flette in misura inferiore all'entrata.

Il saldo corrente di cassa mostra un precario equilibrio e fa intravedere l'utilizzo, che dovrebbe essere solo temporaneo, di fondi vincolati agli investimenti per impieghi di parte corrente.

2.3 Il Patto di stabilità interno

2.3.1 Linee di fondo della nuova disciplina

La disciplina del Patto di stabilità interno per il 2005 si differenzia decisamente da quella degli esercizi precedenti, in quanto viene abbandonato il sistema fondato sull'evoluzione controllata del saldo finanziario e ne viene introdotto uno che appunta le misure esclusivamente sulla spesa. Il nuovo sistema, che evidenzia una decisa azione sulla dinamica della spesa nel comparto delle autonomie, si rileva per vari aspetti più costrittivo nei confronti degli Enti locali.

Le norme contenute nei commi da 21 a 30, 36 e da 39 a 41 dell'articolo unico della legge Finanziaria 2005, fissano in modo significativamente diverso rispetto agli anni precedenti le modalità del concorso degli Enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007.

I parametri per il rispetto del Patto di stabilità interno per il 2005 sono rivolti esclusivamente al contingentamento della spesa; infatti vengono stabiliti limiti sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale relativi alla gestione di competenza e a quella di cassa. Il nuovo modello sembra divergere dalla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per conseguirli: risulta infatti del tutto indifferente la realizzazione di politiche di entrata che non possono esplicare effetti sull'innalzamento dei livelli di spesa predeterminati.

In concomitanza con il passaggio del vincolo alla sola spesa è stato realizzato l'inserimento delle spese d'investimento tra le voci di spesa sottoposte a controllo. Tale nuovo vincolo, già annunciato in precedenti versioni del Patto, è stato introdotto dal 2005 pur permanendo la necessità di evitare misure tali da provocare ulteriori effetti recessivi nella già avversa congiuntura economica³⁸. Il limite esteso alla spesa in conto capitale, seppure affiancato da qualche strumento per lenirne gli effetti³⁹, avrebbe potuto incidere negativamente in quanto gli Enti locali sono stati, negli ultimi anni, tra le componenti più dinamiche della pubblica amministrazione nella spinta al rilancio degli investimenti pubblici.

Oltre a queste considerazioni di ordine generale, la gestione del vincolo da parte degli Enti avrebbe potuto risultare problematica, in quanto l'assoggettamento al Patto della spesa in conto capitale comporta la necessità di controllare una tipologia di spesa difficilmente riconducibile ad andamenti stabili e preventivabili nel tempo.

La realizzazione della spesa in conto capitale avviene sempre sulla base di programmi che hanno una cadenza pluriennale. Inserire elementi estranei nella determinazione dei limiti di spesa annuale può generare effetti distorsivi rispetto alla programmazione effettuata. Peraltro, proprio a ragione della rispondenza della spesa in conto capitale a specifici obiettivi e programmi, essa presenta minori elementi di stabilità e regolarità rispetto a quella corrente e può subire andamenti maggiormente fluttuanti. Fissare limiti predeterminati per una tipologia di spesa che risulta per sua natura variabile negli importi può dare luogo a difficoltà laddove, nel periodo preso in considerazione al fine di determinare la base per il limite di incremento, non siano stati effettuati programmi d'investimento significativi.

L'aver abbandonato il controllo del saldo, da sempre seguito sino all'esercizio 2004, costituisce, insieme all'estensione del vincolo alla spesa in conto capitale, la maggiore

³⁸ In occasione della discussione della legge Finanziaria per il 2005 sono state mosse osservazioni circa l'opportunità di questa norma, anche in relazione al fatto che in sede di Unione europea era stata avviata la revisione dei meccanismi del Patto di stabilità per gli Stati membri, tenendo conto dell'esigenza di attenuare gli interventi di aggiustamento nei momenti di bassa crescita economica.

³⁹ I limiti per le spese d'investimento possono essere superati se esse vengono finanziate con proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Inoltre, in caso di splafonamento, è stato assegnato un ruolo particolare alla Cassa depositi e prestiti Spa. La Cassa può sostituirsi al pagamento degli Enti locali anticipando gli importi dovuti ai soggetti beneficiari di spese in conto capitale e rimborsabili entro il 31 dicembre 2006. Gli interessi passivi derivanti dall'anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato.

innovazione della nuova disciplina che si concentra nel dare esclusivo risalto all'azione sulla spesa in tutte le sue componenti.

La nuova impostazione del Patto di stabilità interno per il 2005 si dimostra conforme agli indirizzi di politica economica nazionale che in tale esercizio risulta ispirata all'intento di fondo di porre un argine allo sviluppo della spesa pubblica, imposto attraverso la regola generale del limite di crescita della spesa entro il 2% nominale all'anno per i successivi tre anni.

In questa prospettiva le ripercussioni sulle politiche di bilancio degli Enti locali appaiono inevitabili; il controllo concentrato sulla spesa comporta infatti maggiori limitazioni. Mentre il limite stabilito al saldo finanziario incentiva l'adozione di interventi per aumentare le entrate attraverso i quali è possibile erogare nuovi o migliori servizi, il vincolo alla sola spesa disincentiva gli sforzi per acquisire maggiori risorse finanziarie in quanto le nuove entrate non potrebbero comunque essere utilizzate.

Il Patto si è, quindi, trasformato da una misura incidente sulla evoluzione programmata del saldo finanziario ad una per la crescita controllata della spesa. Tale deciso cambio di rotta, che pure risponde ad indirizzi generali di politica economica che vanno rinvenuti nella direttrice di riduzione complessiva del carico fiscale e nella connessa necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa, non può non comportare una maggiore limitazione all'autonomia degli Enti locali.

2.3.2 Le regole per il 2005

Dall'esercizio 2005 le norme relative al Patto di stabilità interno hanno un campo di applicazione più esteso⁴⁰, infatti sono applicate oltre che alle Province, ai Comuni con popolazione oltre i 5.000 abitanti, alle Comunità montane e isolate con oltre 50.000 abitanti, Enti che in precedenza non erano stati assoggettati.

Per gli Enti locali l'obiettivo per il 2005 consiste nel contenere l'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale nel limite del corrispondente ammontare della media delle spese del triennio 2001-2003 al quale è applicata una massima percentuale di possibile aumento. Il limite della spesa viene applicato sia sulla competenza (impegni) che sulla cassa (pagamenti totali). Questo limite non è fissato in modo univoco; infatti è consentita una crescita del 10% rispetto alla corrispondente spesa media sostenuta nei triennio 2001-2003 per tutti gli Enti e dell'11,5% per gli Enti che nello stesso triennio hanno registrato una spesa corrente media *pro-capite* inferiore a quella della classe demografica di appartenenza stabilita con apposito decreto ministeriale.

È stata così introdotta una disciplina meno rigorosa per gli Enti che hanno riportato un livello di pagamenti di spesa corrente storica inferiore alla media della loro classe demografica. L'indice preso in esame, tuttavia non necessariamente è indicativo dell'effettivo livello di spesa degli Enti. Infatti appare rilevante a questo fine il modello di gestione utilizzato per la erogazione dei servizi, che in alcuni casi può comportare una ridotta rappresentazione degli oneri nel rendiconto⁴¹.

L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è indicato nell'art. 1 comma 24 della legge finanziaria per il 2005; esso viene calcolato, sia per la gestione di competenza che per quella di cassa, quale somma delle spese correnti ed in conto capitale al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità

⁴⁰ La disciplina introdotta dalla legge finanziaria per il 2005 prevedeva l'assoggettamento al Patto anche dei Comuni con popolazione compresa tra 3000 e 5000 abitanti, delle unioni di Comuni e delle Comunità montane e isolate con popolazione superiore a 10000 abitanti. Con il d.l. n. 44 del 2005 (convertito nella legge n. 88) è stato poi ridimensionato il novero degli Enti assoggettati al patto per il 2005.

⁴¹ Oltre alla questione della incidenza sui livelli di spesa delle modalità di gestione, va rilevato che Enti della stessa classe demografica possono erogare servizi di diversa ampiezza e diffusione. I Comuni capoluogo di Provincia o di Regione oppure quelli con sedi universitarie si fanno carico dei servizi di trasporto per la popolazione presente e non residente. Possono rilevarsi differenze di spesa pro capite tra Province che, pur appartenendo alla stessa classe demografica, hanno registrato assegnazioni di deleghe regionali di diversa rilevanza.

delle Regioni, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche Amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e delle spese per calamità naturali.

Alcune delle esclusioni previste⁴² sembrano costituire un incentivo per gli Enti locali a ridurre la spesa posta direttamente a carico del bilancio realizzando diverse soluzioni gestionali con l'affidamento di compiti a strutture esterne all'ente stesso che appaiono quindi contraddittorie rispetto alle stesse finalità del Patto. Soluzioni di questo genere sono sempre più perseguite affidando attività di pertinenza dell'ente alle istituzioni, aziende e società a diretto controllo. L'impiego di moduli gestori di questo genere può avere incidenza sul livello di spesa erogata e facilitare il raggiungimento degli stringenti obiettivi posti dal Patto di stabilità interno.

Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall' U.E. incluse le corrispondenti quote di parte nazionale.

La detrazione delle spese per trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche ribadisce i criteri di consolidamento in precedenza seguiti. Infatti la spesa da sottoporre a controllo è quella che esce effettivamente dal sistema pubblico, non rilevando le operazioni che si svolgono al suo interno.

La detraibilità delle spese per calamità naturali è limitata a quelle per le quali sia stata emanata l'ordinanza dello stato di emergenza.

Un aspetto rilevante della nuova disciplina attiene alla riunificazione del metodo di calcolo per le Province e per i Comuni, venendo meno la situazione che aveva visto la vigenza di discipline differenti per il periodo 2003-2004. Nella legge finanziaria non era stata, infatti, riproposta per le Province la possibilità di escludere dal calcolo del Patto le spese a destinazione vincolata per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali⁴³. Tale esclusione — limitatamente alle nuove funzioni decentrate dal 2004 — è stata peraltro reintrodotta in sede di decretazione d'urgenza.

Se ne consente la detraibilità nei limiti dei trasferimenti attribuiti ed è un'esclusione che viene incontro alle esigenze degli Enti nei quali è in corso il processo di trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni. La mancata considerazione di tale fattore avrebbe potuto costituire un notevole ostacolo al prosieguo di tale processo in quanto le nuove attribuzioni sarebbero state considerate nel limite di spesa potendo, quindi, subire limitazioni nella effettiva esplicazione.

Le ulteriori tipologie di spesa da escludere introdotte dall'art. 1 quater del d.l. 31 marzo 2005, n. 44 convertito nella legge 31 maggio 2005, n. 88 riguardano: le spese derivanti da sentenze che diano luogo a debiti fuori bilancio e le spese per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili.

La previsione di quest'ultima depurazione è stata successivamente abrogata dall'art. 14 della legge n. 168 del 2005⁴⁴. Ad opera della stessa legge n. 168 è stata introdotta un'ulteriore esclusione dal complesso delle spese rilevanti che riguarda soltanto gli Enti del Piemonte sedi dei giochi olimpici invernali per le spese connesse allo svolgimento dei giochi medesimi.

Per le spese d'investimento è prevista la possibilità di eccedere i limiti di spesa stabiliti per un importo corrispondente ai proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito realizzati nello stesso anno.

⁴² Si tratta della detrazione delle spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e di altre attività finanziarie quali l'acquisizione di titoli che secondo la classificazione del bilancio dovrebbero essere collocate nel titolo II, intervento 5, voce economica 63.

⁴³ Esempi di tali spese sono costituiti dalla gestione delle strade prima di competenza dell'Anas, dai centri per l'impiego (ex uffici collocamento) dalla motorizzazione civile ed altre.

⁴⁴ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità di settori della pubblica amministrazione. Disposizioni in materia di organico del personale della carriera diplomatica, delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2000/53/CE in materia di veicoli fuori uso e proroghe di termini per l'esercizio di deleghe legislative"

Sempre in tema di limitazioni alla spesa di investimento va riportata un'altra deroga contenuta nel d.l. n. 44 del 2005, che, aggiungendo il comma 26bis all'articolo 1 della legge finanziaria per il 2005, ha previsto che gli Enti che abbiano registrato nel 2004 una mole di impegni di spesa in conto capitale superiore del 100 per cento alla media annua del triennio 2001-2003 possono assumere nel 2005 impegni entro il limite degli impegni 2004 incrementato del 2 per cento.

Tutte le modifiche intervenute dopo l'approvazione della legge finanziaria, che sembrano ispirate dall'esigenza di alleviare gli oneri della nuova disciplina in presenza di situazioni particolari, rendono ancor più complesso il quadro della normativa applicabile che difficilmente può ricondursi ad un sistema coerente di principi.

In conclusione, emerge una normativa in larga parte nuova per gli Enti locali e, in alcuni punti, ulteriormente vincolante rispetto alla precedente.

Il vincolo appuntato su un tetto di spesa considerata in tutte le sue componenti, avvicinando l'aggregato preso in esame al fine dell'applicazione del Patto di stabilità interno al complesso delle voci di bilancio della spesa, può rendere di maggiore efficacia la misura, risultando più difficile la possibilità di ricorrere ad artifici contabili per allocare uscite nelle voci che possono essere dedotte. Inoltre il tetto di spesa rappresenta una notevole semplificazione degli adempimenti in sede di programmazione, di gestione e di controllo concomitante e consuntivo,⁴⁵ rispetto al riferimento a un prefissato saldo finanziario.

Per rendere di effettiva cogenza la disciplina del Patto di stabilità interno è stata prevista una serie di monitoraggi e controlli che, per certi aspetti, si dimostrano innovativi. Gli adempimenti sono diversi per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, rispetto ai Comuni con popolazione inferiore. I primi dovranno trasmettere trimestralmente al ministero dell'Economia le informazioni riguardanti la gestione di competenza e quella di cassa, sulla base di un prospetto approvato con decreto ministeriale. È richiesta inoltre la presentazione delle previsioni di cassa articolate per trimestri ed in linea con l'obiettivo annuale.

I controlli restano principalmente assegnati all'organo di revisione dell'ente che in caso di mancato rispetto ne dà comunicazione al Ministero dell'Interno. Spetta al collegio dei revisori verificare anche il rispetto dell'obiettivo trimestrale di cassa e la sua coerenza con l'obiettivo annuale.

Le sanzioni per gli Enti che non rispetteranno il Patto di stabilità sono sostanzialmente quelle già previste e cioè la limitazione della spesa per beni e servizi allo stesso livello dell'ultimo anno in cui si è rispettato il Patto; il blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti. Per procedere all'assunzione di nuovi mutui, ma anche per sottoscrivere nuovi contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sarà necessario effettuare, da parte degli Enti, una attestazione da cui risulti il conseguimento degli obiettivi del Patto 2004.

Tutti questi aspetti ora considerati, che vanno dalla estensione dei vincoli alla spesa in conto capitale alla più stretta elencazione delle spese escluse dal Patto, limitano gli spazi di manovra consentiti agli Enti e fanno emergere come la disciplina per il 2005 si concretizzi nella apposizione di limitazioni stringenti alla spesa. L'effetto combinato di queste due innovazioni determina un significativo incremento, sul piano sia qualitativo che quantitativo, del contributo richiesto al sistema delle autonomie per il risanamento dei conti pubblici.

Ciò si dimostra coerente con le misure poste dalla legge finanziaria per il 2005 per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione Europea che hanno fatto perno sul controllo della spesa.

⁴⁵ L'obiettivo di saldo -sia esso rappresentato da un disavanzo massimo ammissibile o da un avanzo minimo da conseguire- implica la programmazione, la gestione e il controllo sia delle entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese.

La finalità del controllo della spesa impone restrizioni alle pubbliche Amministrazioni che devono contenere l'aumento degli stanziamenti di competenza e di cassa di alcune spese che hanno impatto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali del precedente esercizio⁴⁶. Si tratta di misure rivolte direttamente nei confronti della spesa che si rilevano di particolare efficacia potenziando il loro effetto in concorso agli effetti già esplicitati dal decreto "taglia spese".

Inoltre il comma 5 dell'art. 1 ha stabilito quale limite della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche il 2 % di aumento rispetto alle previsioni aggiornate del precedente anno.

Nel 2005 l'asse della manovra di finanza pubblica si focalizza sul versante della spesa secondo una linea che si è andata accreditando negli ultimi anni e risponde alla direttrice di riduzione della pressione tributaria. Si registra, quindi, una convergenza delle misure introdotte dalla legge finanziaria, che mirano a tenere sotto controllo la dinamica della spesa in tutte le sue componenti; tale direttrice potrebbe, tuttavia provocare conseguenze, specie nel settore delle autonomie nel quale i margini per la realizzazione delle funzioni assegnate diventano angusti.

2.3.3 Il Patto di stabilità interno nel 2006 - cenni

Nel 2006 prosegue, nelle linee di fondo, la disciplina del Patto interno prevista nell'esercizio precedente anche se vengono introdotti correttivi nella determinazione del limite di spesa.

In primo luogo, dopo aver esteso la disciplina limitatrice anche nei confronti della spesa in conto capitale, è emersa l'esigenza di orientare nuovamente le misure nella direzione della crescita. Per questo motivo sono stati stabiliti distinti limiti per la spesa corrente e quella in conto capitale, ove per la prima le misure sono notevolmente più severe. È vero che nel 2005 il limite indifferenziato potrebbe aver comportato effetti più marcati sulla spesa in conto capitale, ma è anche vero che all'interno di un unico limite gli Enti avrebbero potuto comunque destinare le maggiori economie di parte corrente alla spesa per investimenti.

La legge finanziaria ha nuovamente incluso i Comuni con popolazione compresa tra i 3000 e i 5000 abitanti tra gli Enti assoggettati al Patto, tuttavia con un successivo provvedimento d'urgenza il limite per l'applicazione è stato riportato a quello per il 2005.

Anche la disciplina delle esclusioni ha subito rilevanti modificazioni. Per la parte corrente esse ora si riferiscono anche alla spesa sociale, a quella per trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, non aventi titolo di corrispettivi di servizi e agli interessi passivi. Resta comunque esclusa la spesa per il personale e quella per debiti fuori bilancio originati da sentenze.

Per la spesa in conto capitale l'esclusione riguarda i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato, gli interventi cofinanziati U.E., le spese per funzioni delegate e la concessione di crediti. Dalla spesa in conto capitale non vengono detratte, diversamente dal 2005, la spesa per partecipazioni azionarie, attività finanziarie e conferimenti di capitale. Non è più previsto lo sfioramento del limite per spese d'investimento finanziate da alienazioni, mentre è possibile destinare ad ulteriore spesa per investimenti i proventi derivanti dalla partecipazione all'azione di contrasto all'evasione fiscale e quelli derivanti da erogazioni a titolo gratuito e liberalità.

Abbandonando il riferimento alla spesa storica dell'ultimo triennio, la legge recupera il criterio della parametrizzazione degli obiettivi sul penultimo anno precedente e quindi la spesa corrente ammissibile da parte delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane non potrà essere superiore a quella del 2004 diminuita del 6,7%. Il vincolo per la spesa in conto capitale è stabilito in modo molto meno rigido e consente margini di sviluppo per il 2006 fino al 10 per cento in più rispetto a quella effettuata nel 2004, mutando la ratio che presiedeva alla precedente formulazione del Patto.

⁴⁶ Che avevano già subito una riduzione ai sensi del decreto n. 168 del 2004 convertito nella legge n. 191 dello stesso anno.

Rimane valido, invece, il criterio della media di spesa corrente degli esercizi pregressi al fine di stabilire limiti di spesa più o meno favorevoli a secondo se l'ente si collochi al di sopra o al di sotto della media dei pagamenti determinata per la propria classe demografica. Va notato che per il 2006 la spesa media pro capite per ciascuna classe demografica è stata definita dalla stessa legge finanziaria, piuttosto che essere individuata in un decreto attuativo.

Nel 2006 il limite di popolazione dei Comuni sottoposti al monitoraggio trimestrale della Ragioneria generale dello Stato passa da 30.000 a 20.000 abitanti. Resta ferma la necessità di predisporre una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri.

La disciplina per il 2006 si presenta nelle linee generali conforme a quella dell'esercizio precedente, ma predetermina il livello delle misure da adottare nei confronti della spesa corrente e di quella in conto capitale, superando il sistema di evoluzione controllata della spesa complessiva. La spesa corrente risulta assoggettata a forti restrizioni ben più incisive di quelle per il 2005 che potrebbero richiedere una flessibilità maggiore di quella consentita per tale categoria di spesa.

La separazione degli obiettivi tra spesa corrente e spesa in conto capitale ne comporta lo sdoppiamento per cui, considerando anche la gestione di competenza e di cassa, essi assommano a quattro. Il mancato rispetto di uno solo di tali obiettivi comporta l'applicazione delle norme sanzionatorie.

Per tutte queste ragioni la disciplina per il 2006 si presenta molto impegnativa per gli Enti locali e il suo rispetto si profila difficoltoso specie per il livello ammissibile di spesa corrente.

2.3.4 I risultati del Patto di stabilità interno nel 2005

Come di consueto l'esposizione dei dati relativi al Patto di stabilità interno per l'ultimo esercizio avviene sulla base dei dati trasmessi dagli Enti appena dopo la chiusura che vengono raccolti attraverso un'apposita istruttoria. L'insieme sul quale viene condotta l'indagine risulta più ristretto rispetto a quello degli Enti assoggettati alla disciplina del Patto, restandone esclusi i Comuni di minori dimensioni.

La rilevazione effettuata per il 2005 sconta l'aspetto innovativo della disciplina che si discosta decisamente dallo schema precedente, il quale, dopo anni di utilizzo, iniziava ad entrare nella prassi operativa degli Enti e a ricevere applicazioni omogenee. I risultati che verranno esposti risentono, quindi, più che in passato della provvisorietà del dato, rilevato prima che venissero effettuate le procedure per la rendicontazione e delle incertezze applicative connesse all'introduzione di nuovi casi di esclusione dal computo della spesa rilevante.

La verifica della correttezza formale degli adempimenti è risultata più complessa rispetto al biennio precedente, in quanto il modello di determinazione dell'obiettivo ha comportato nuove questioni applicative sulle quali mancava una precedente esperienza.

Nell'applicazione della disciplina per il 2005 la prima questione che viene in evidenza è quella della determinazione dell'obiettivo che, diversamente da quanto sino ad allora avvenuto, è calcolato sulla base dei risultati di un periodo più esteso rispetto ad un esercizio finanziario.

Questa circostanza ha reso di difficile attuazione i controlli puntuali sul livello dell'obiettivo che negli anni precedenti potevano essere effettuati mettendo a confronto i dati dei due esercizi presi a riferimento.

Altra questione rilevante è costituita dal limite di crescita ammissibile rispetto alla spesa media del triennio 2001-2003, che non è stabilito in modo univoco, ma risente del livello di spesa corrente *pro-capite*. Con il decreto del Ministro dell'interno n. 2594 del 26 gennaio 2005 sono stati determinati i livelli di spesa media *pro-capite* per le Province, i Comuni e le Comunità montane, in base alla popolazione. In relazione a tali livelli viene determinato un obiettivo più impegnativo per gli Enti sopra media. Questa procedura, che incide in modo significativo sull'applicazione del Patto, si fonda su presupposti che possono risentire di situazioni particolari, determinando effetti non in linea con l'intenzione del legislatore. Infatti il livello di spesa media è determinato, da un lato, dal complesso dei servizi che l'ente rende e, dall'altro, dalle modalità attraverso le quali i servizi vengono erogati. Nel periodo considerato a

fini del calcolo della media era in atto un processo di esternalizzazione dei servizi che ha interessato molti Enti. Nel caso in cui la spesa per un servizio viene effettuata da un soggetto diverso dall'ente al quale sono direttamente destinate le entrate derivanti dallo stesso, si ottiene un alleggerimento della spesa rappresentata nel rendiconto, a fronte di una diversità che riguarda essenzialmente la struttura finanziaria della spesa stessa, ma non la sua effettiva entità.

Nel caso in cui operazioni di questo genere si siano verificate al termine del periodo di osservazione per determinare la spesa media, si produce la conseguenza che l'obiettivo di spesa massima ammissibile per il 2005 si rileverà di scarso impegno.

Nella sua normale applicazione il limite differenziato dovrebbe, invece, consentire un recupero di spesa agli Enti che hanno tenuto sotto controllo la spesa corrente nel periodo precedente. Ne dovrebbero risultare avvantaggiati quegli Enti che dimostrano una situazione debole sul fronte delle entrate che nelle precedenti versioni del Patto, fondate sul saldo, non avevano margini sufficienti per effettuare le spese correnti oltre un certo livello.

In questi termini la nuova versione del Patto rimuove una condizione di favore che avvantaggiava gli Enti dotati di più ampie basi imponibili rispetto a quelli che dovevano sin da allora concentrare la manovra sulla spesa. Per converso presso gli Enti maggiormente dotati possono generarsi disponibilità di bilancio non utilizzabili neppure per la spesa in conto capitale.

Altro punto della nuova disciplina che richiede un'attenta riflessione riguarda la possibilità di detrarre dalla spesa in conto capitale quelle per partecipazioni azionarie ed altre attività finanziarie e per concessione di crediti.

Il rilievo in base al quale tali esclusioni sono state determinate è che non si tratta di spese finali, ma di spese effettuate nei confronti di altri soggetti attraverso i quali si esplica l'attività dell'ente.

Questa valutazione sarebbe condivisibile laddove i soggetti destinatari di questi finanziamenti fossero assoggettati ad un sistema di vincoli analogo a quello stabilito per gli Enti locali. In realtà non esistono regole di questo genere e la possibilità di esclusione della spesa fornisce una spinta alla esternalizzazione di attività verso soggetti non tenuti al rispetto dei limiti di spesa, attraverso i quali gli Enti possono continuare a svolgere le loro funzioni sottraendosi ai vincoli del Patto.

Pertanto un così forte incentivo ad operare esternalizzazioni di funzioni sembra spingere a soprassedere a valutazioni sulla effettiva opportunità e convenienza ad avvalersi di soggetti terzi per l'erogazione dei servizi, rendendo queste operazioni comunque vantaggiose ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno. Di qui deriva un notevole incentivo a rimodellare la *governance* dell'ente locale accreditandosi il modello della *holding* di società per la gestione dei servizi. Questo processo comporta un proliferare di soggetti sotto il controllo degli Enti locali attraverso i quali gli Enti possono operare una gestione modulata secondo le proprie necessità di bilancio, con il rischio che tensioni emerse nell'ambito dell'ente locale vengano addossate in qualche modo ai bilanci dei soggetti controllati.

La disciplina applicativa per il 2005, inoltre, ha generato dubbi sulle modalità di depurazione della spesa in conto capitale finanziata con maggiori entrate derivanti da alienazioni di mobili e immobili e da donazioni. Ciò in quanto nei modelli esemplificativi per il calcolo dell'obiettivo⁴⁷ viene considerato, a scopo esclusivamente conoscitivo, anche il dato previsionale delle spese che si sarebbero dovute finanziare con questi proventi. Tuttavia in alcuni casi tali dati sono stati impiegati nel calcolo dell'obiettivo con l'effetto di elevarne in modo corrispondente il livello.

Va ancora rilevato, per quanto concerne la possibilità di esclusione della maggiore spesa sostenuta dagli Enti capofila, che le relative detrazioni dovrebbero trovare, in linea di principio, esatta compensazione nelle maggiori spese dichiarate degli Enti non capofila, per cui sarebbe stato opportuno stabilire nei modelli di rilevazione modalità di confronto e controllo di questi

⁴⁷ Circolare del ministero dell'Economia e delle Finanze n. 4 del 8 febbraio 2005.

dati. Infatti, pur tenendo conto che l'insieme osservato in questa sede è parziale rispetto alla totalità degli Enti soggetti alle regole del Patto e quindi appare giustificabile una differenza tra il totale delle spese detratte a tal fine e quello delle maggiori spese accollate dagli Enti non capofila, il risultato di queste correzioni non pare, alla luce dell'analisi condotta, del tutto neutro sui livelli di spesa complessivi così come avrebbe invece voluto la ratio che ispirava la disciplina ministeriale sul punto.

Infine si è notato che la disomogeneità dei comportamenti adottati dai soggetti tenuti ai vincoli del Patto va valutata anche considerando il sovrapporsi di regole differenti, non solo da un anno all'altro, ma anche nel corso dello stesso esercizio finanziario. In particolare, nel 2005, le ultime modifiche parlamentari alla legge finanziaria sono intervenute nel mese di agosto, con la legge n. 168/2005 che — come detto in precedenza — ha escluso la possibilità per i Comuni di detrarre dalla spesa rilevante per il Patto quella sostenuta per la bonifica dei siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili. È evidente che tali interventi a pochi mesi dalla chiusura dell'esercizio finanziario, attenuano di molto la significatività della programmazione dei livelli di spesa.

Province

L'indagine sulle Province nel 2005 è stata effettuata sui risultati di 91 Enti rispetto ai 96 che costituiscono l'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul Patto di stabilità interno. La minore estensione dell'indagine è da connettersi fondamentalmente all'impatto della nuova normativa che ha provocato qualche difficoltà di adattamento e di interpretazione delle regole; conseguentemente si è dovuto procedere a depurare la banca dati delle risultanze relative agli Enti che hanno inviato documentazione non standardizzabile⁴⁸.

Nella tabella 1, di seguito riportata, sono esposti i risultati dell'intero aggregato delle Province e messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

⁴⁸ Seppure correttamente pervenuta, non è stato possibile acquisire al sistema la documentazione relativa alla Provincia di Arezzo in quanto l'Amministrazione ha optato ai sensi del comma 26 bis dell'art. 1 della l. 311/2004 per la determinazione di due obiettivi disgiunti in termini di sola competenza, uno per la spesa corrente basato sulla media del triennio 2001/2003 ed uno per la spesa in conto capitale parametrato invece sulla spesa 2004 risultata superiore al 100% della media del triennio.

Tab. 1 - Province - Risultati consolidati
Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)

SPESA			
TITOLO I - SPESE CORRENTI		Impegni	Pagamenti
Scor	TOTALE TITOLO I	7.918.961	7.239.354
S1	Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.184.074	1.991.644
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	756.389	753.947
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	4.392	19.584
S4	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	20.805	18.948
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	278.636	228.895
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	16.864	17.483
S7	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	2.683	1.378
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)	4.655.118	4.207.475
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Impegni	Pagamenti
Scap	TOTALE TITOLO II	5.103.841	3.805.248
S8	Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	76.074	78.421
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	385.101	332.979
S10	Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	132.315	55.056
S11	Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	477.891	492.961
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	459.751	251.697
S13	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	159.380	83.598
S14	Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	388.169	138.834
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	38.691	32.498
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	11.997	6.362
S17	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	8.748	24.532
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)	2.965.720	2.308.310
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (SCorN+SCapN)	7.620.842	6.515.785
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	133.039	39.528
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	105.603	89.265
S20	Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	4	392
CS05C	RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO (CSN-S18-S19+S20)	7.382.200	6.387.384
OP05	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	9.046.210	6.431.205

Nel 2005 si nota che l'obiettivo di maggiore impegno per le Province riguarda decisamente la cassa. Le Province, contrariamente a quanto avvenuto in passato, dimostrano notevoli difficoltà ad adempiere e, a livello aggregato, il risultato annuale è di poco inferiore

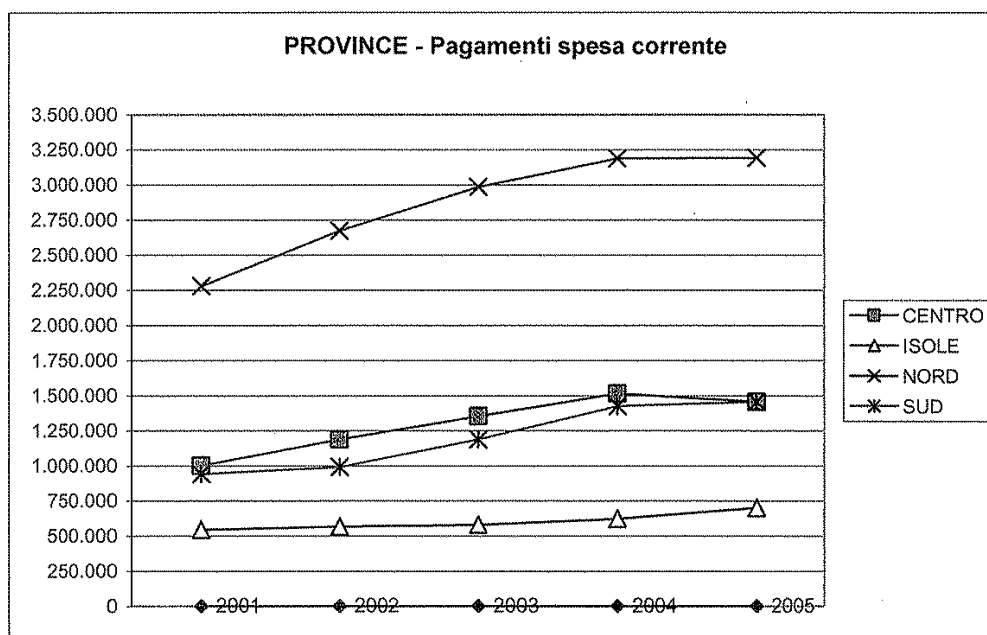
all'obiettivo programmatico. L'equilibrio del comparto viene ottenuto mediante le correzioni relative alla ulteriore spesa in conto capitale e alle detrazioni per gli Enti capofila.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con maggiori margini anche perché il limite di spesa consentito è più elevato rispetto a quello di cassa. Ciò può essere conseguente al fatto che nel triennio precedente, la spesa delle Province, specialmente quella conto capitale ha conosciuto un momento di notevole espansione. L'inserimento nel computo della spesa in conto capitale di lenta realizzazione potrebbe aver comportato un livello più elevato dell'obiettivo di competenza.

I risultati all'esame dimostrano una situazione ben diversa da quella rilevata negli anni passati, durante i quali le Province ottenevano il saldo richiesto con differenziali positivi notevoli. Evidentemente questo è un effetto del passaggio al criterio del limite di spesa, infatti, si è osservata sino al 2004 una situazione di elevato dinamismo, sia dell'entrata che della spesa delle Province. In particolare, nel 2004, a fronte di un minor tasso di crescita degli impegni, i pagamenti continuavano a crescere impetuosamente. Le entrate rilevanti per il Patto devolute alle Province hanno sempre dimostrato uno sviluppo positivo che ha influito sul rispetto del Patto.

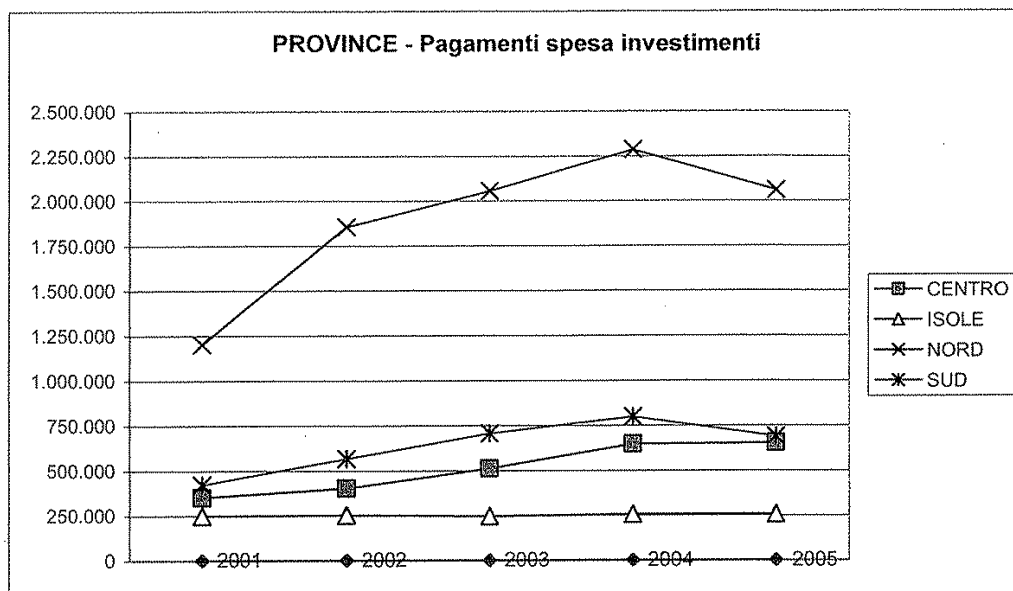
Spostando l'attenzione sull'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale nel quadriennio 2001–2005, le rappresentazioni grafiche che seguono mettono a confronto i risultati del 2005 delle Province esaminate⁴⁹ con quelli degli esercizi precedenti tratti dai rendiconti:

Grafico 1



⁴⁹ Nelle tabelle sono riportati i dati delle Province adempienti nel 2005 che avevano comunicato il dato in esame anche in tutti gli esercizi precedenti.

Grafico 2



Per quanto concerne i pagamenti della spesa corrente si nota una tendenza in crescita accentuata nel periodo 2002-2004 ed un incremento molto più contenuto nel 2005 (v. grafico 1). Questo effetto può essere attribuito, da un lato, all'assestamento del processo di conferimento delle funzioni alle Province e, dall'altro, alla efficacia delle misure di riduzione introdotte dal Patto. Sul fronte degli impegni la situazione si presenta diversa e la crescita, più moderata tra il 2003 e il 2004, aumenta di intensità nel 2005.

La spesa in conto capitale registra, in termini di pagamenti, una riduzione nel 2005; (v. grafico 2) per tutto il periodo osservato si attesta ad un livello ben inferiore a quello della spesa impegnata che, comunque, a partire dal 2004 si registra anch'essa in flessione.

Osservando l'andamento di competenza delle entrate tributarie delle Province⁵⁰, che non comportano effetti rilevanti sui risultati del Patto, si nota che nel 2005 la crescita risulta nel complesso molto più blanda rispetto al periodo precedente, mentre dimostra una buona tenuta l'imposta R.C. auto in costante ascesa.

Province – entrate correnti di competenza

	(milioni di euro)				
	2003	2004	2005	Variazione%	Variazione%
	A	B	C	(B/A)	(C/B)
Entrate tributarie	3.610	3.742	3.749	3,64%	0,20%
<i>R.C. Auto</i>	1.590	1.649	1.702	3,75%	3,18%
<i>Imposta di trascrizione</i>	887	973	949	9,75%	-2,43%
Trasferimenti	3.114	2.878	3.138	-7,59%	9,05%
Entrate Extratributarie	424	623	489	47,04%	-21,48%
TOTALE	7.148	7.242	7.377	1,32%	1,86%

⁵⁰ Unitamente ai dati del patto sono stati richiesti alle Province ed ai Comuni alcuni limitati dati di preconsuntivo che consentono di valutare anche aspetti finanziari, quali le entrate, trascurati dalla disciplina per il 2005.

Al riguardo è da osservare che l'andamento ridotto degli accertamenti dei tributi provinciali non dovrebbe essere messo in relazione alla nuova disciplina del Patto che rende il loro gettito ininfluente ad elevare il livello di spesa, in quanto si tratta di devoluzioni che rispondono ad automatismi non essendo rimessa alle Province alcuna facoltà di gestione.

In ogni caso l'effetto ottenuto non pare del tutto conforme alle aspettative, in quanto lo sforzo di riduzione dei pagamenti è stato maggiormente orientato verso la parte in conto capitale, della quale è stato sempre ritenuto auspicabile uno sviluppo. Probabilmente per evitare queste conseguenze, nella disciplina per il 2006 i limiti di spesa sono stati tenuti distinti.

Prendendo in esame le voci che potevano essere escluse dalla spesa, si nota che nel complesso esse coprono circa il 41% della spesa complessiva di competenza e di cassa. Quanto alla spesa corrente, la voce più significativa concerne l'intervento riferito al personale che arriva ad assorbire oltre il 65% della spesa esclusa dal Patto, seguita dai trasferimenti a pubbliche Amministrazioni e dalla spesa per funzioni delegate o trasferite; di scarso rilievo le altre voci a detrarre, tra cui la quota di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze passate in giudicato (v. grafico 3).

In ordine agli investimenti la composizione della spesa in detrazione appare più diversificata: incidono maggiormente le spese per concessione di crediti, quelle per acquisizione di attività finanziarie e per trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (v. grafico 4)

Grafico 3

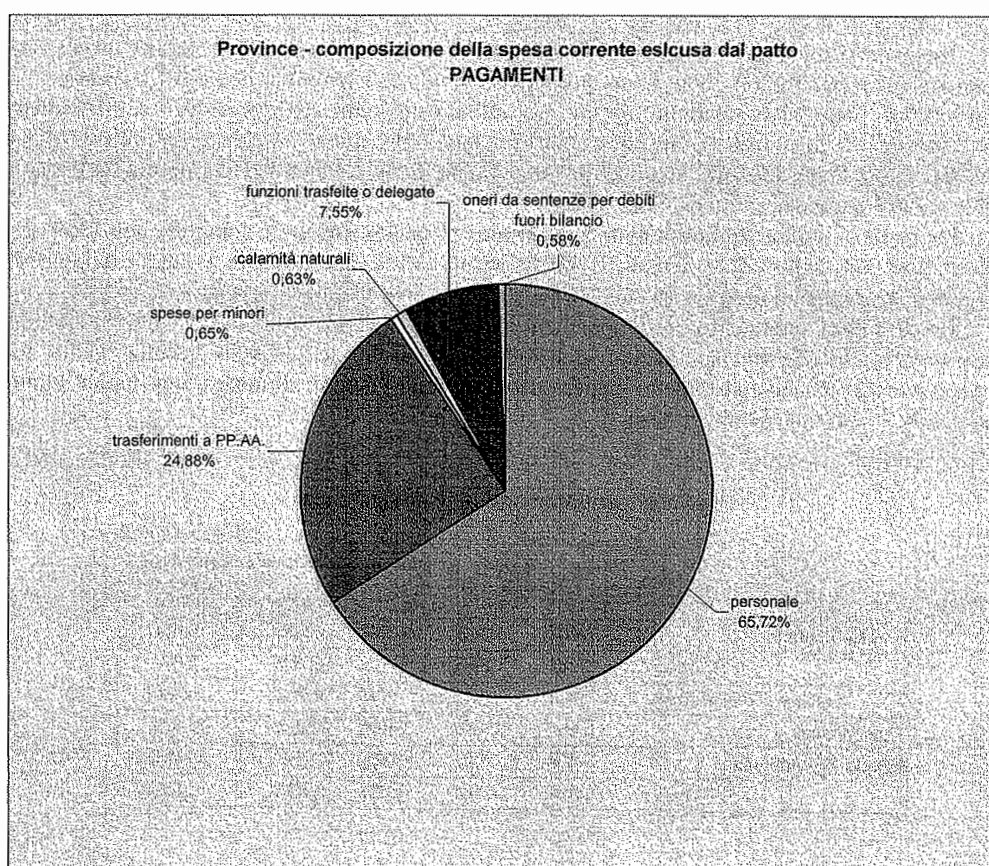
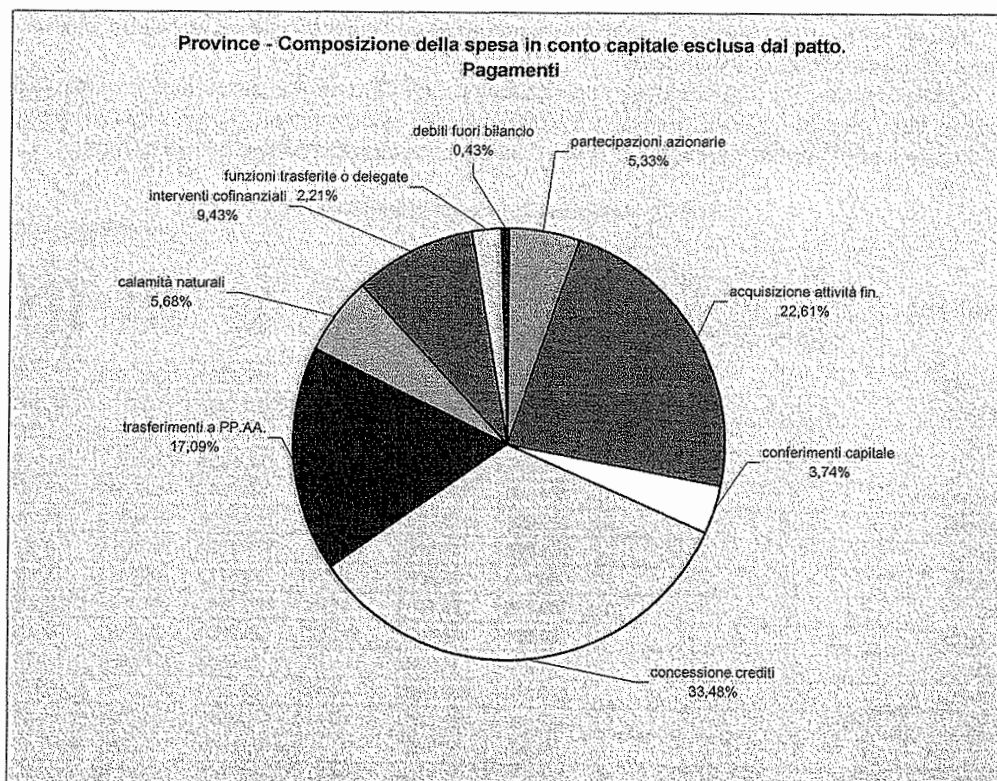


Grafico 4



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

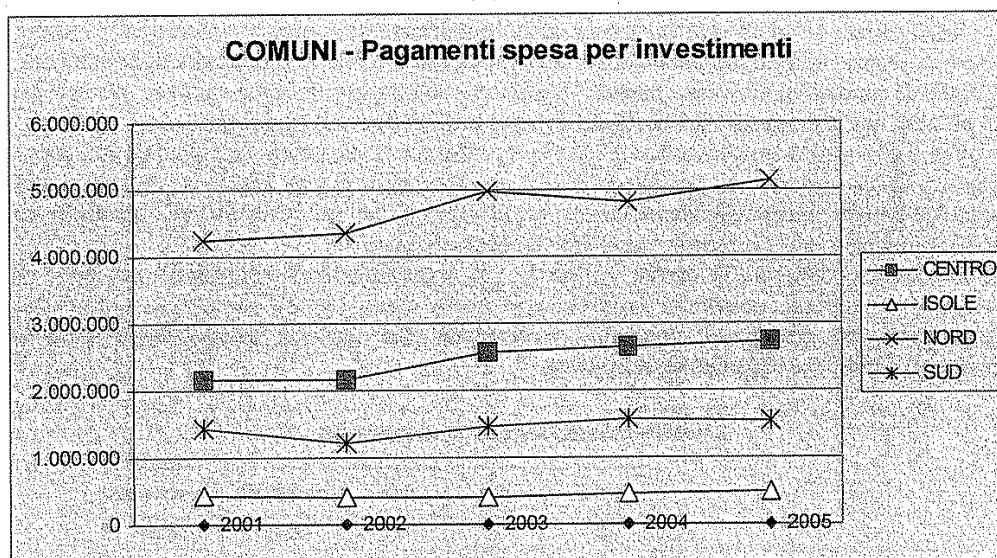
Va premesso che i Comuni analizzati in questa sede costituiscono un insieme ridotto rispetto a quelli tenuti nel 2005 all'osservanza del Patto; infatti le rilevazioni sono limitate agli Enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti, restandone esclusi –al momento– quelli tra i

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 compressa la spesa in conto capitale e rilevandosi una lieve flessione di quella corrente.

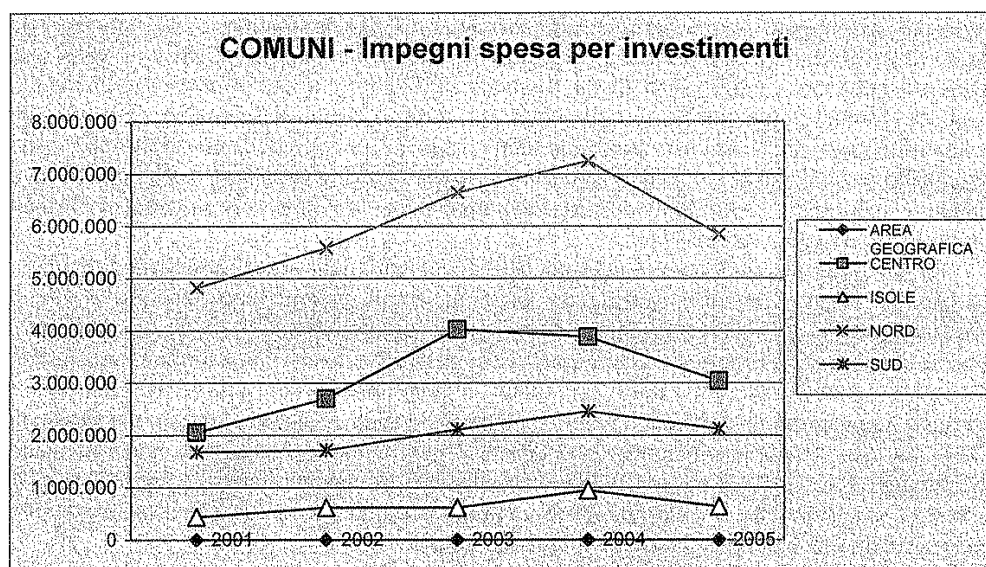
Grafico 5



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.

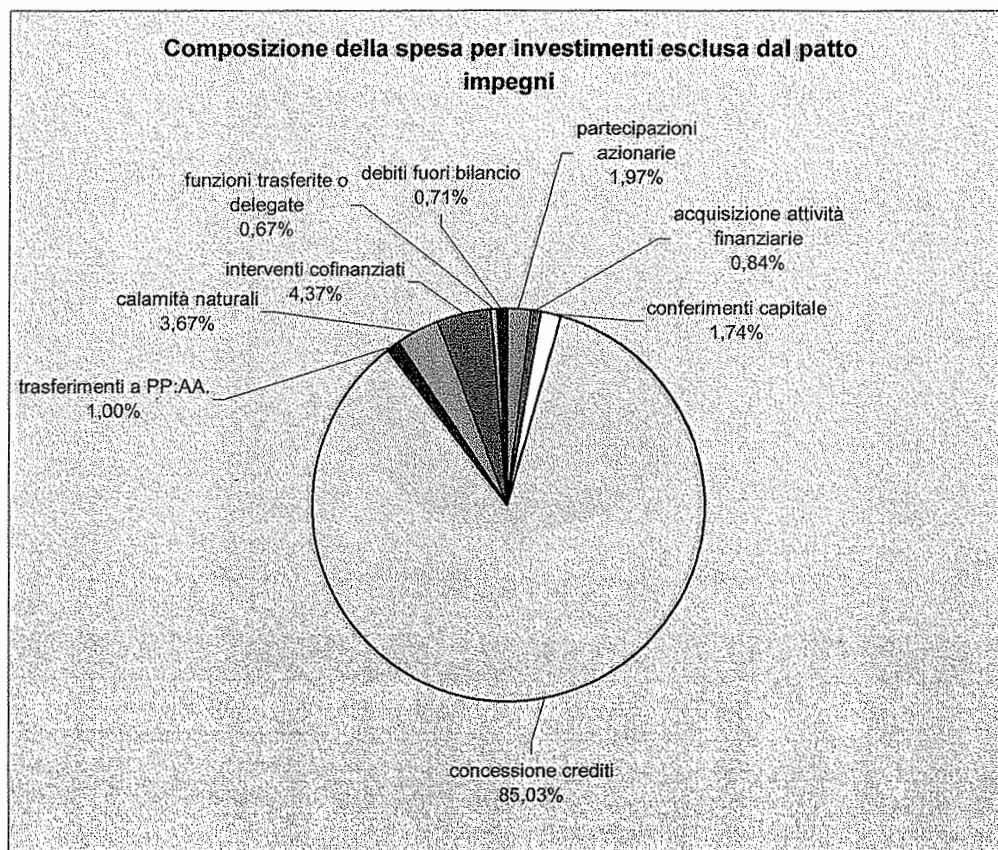
Tra le operazioni in esame possono essere annoverate partite meramente finanziarie consistenti in semplici movimenti di fondi, oppure modalità innovative di gestione delle uscite dell'ente attraverso modelli tesi a spostare la spesa finale su altri soggetti.

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.

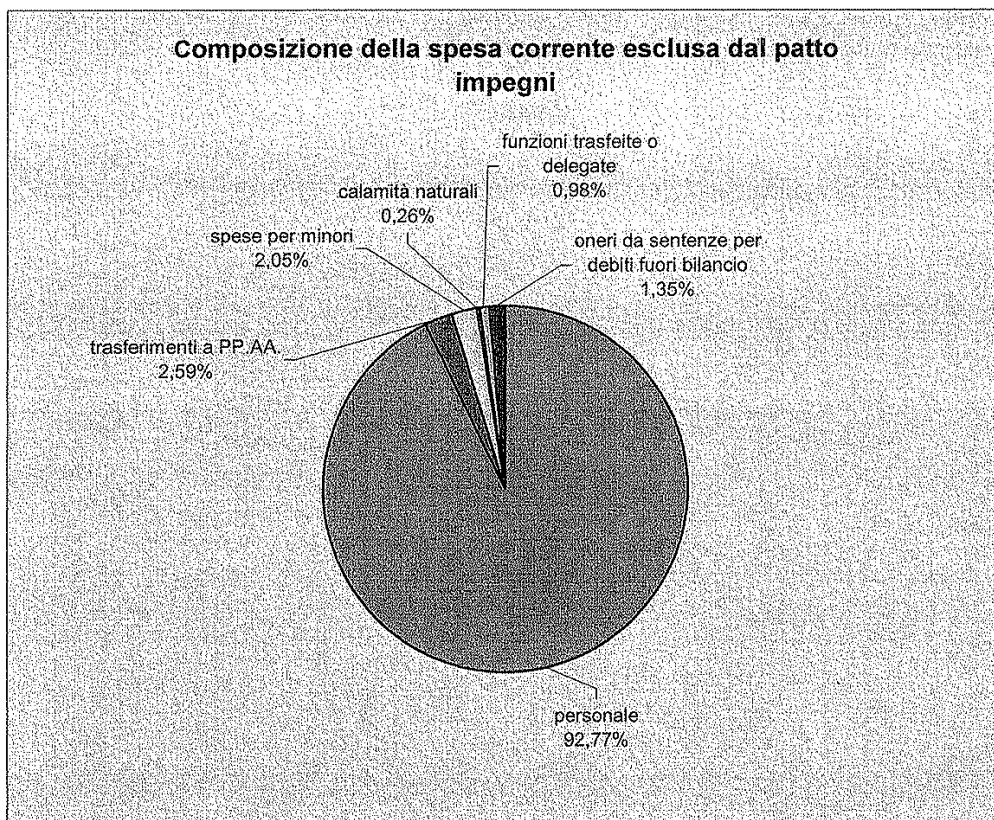
Nel complesso nel 2005 i Comuni maggiori sembrano operare il rispetto del Patto avvalendosi delle opportunità che ha offerto la normativa, cercando di adeguare la struttura della spesa ad un modello fondato sull'attività di soggetti esterni.

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.

Circa la distribuzione geografica degli Enti inadempienti permane, come nel passato, una caratterizzazione da parte degli Enti del Sud e delle Isole, anche se il passaggio al limite di spesa e le modalità di calcolo dell'obiettivo avrebbero dovuto rendere meno gravoso l'impatto sugli Enti che presentano livelli di spesa non elevati.

Come nelle Province, anche in questo caso sono numerosi gli Enti che si dimostrano inadempienti pur avendo riportato un livello medio di spesa, nel triennio precedente, nei limiti di quella definita "virtuosa" in relazione alle classi di appartenenza.

Tab. 4 - COMUNI >30.000 abitanti - Risultato regionale

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti esaminati	n. Enti che rispettano l'obiettivo di cassa	n. Enti che rispettano l'obiettivo di comp.	obiettivo di cassa	pagamenti effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato	obiettivo di competenza	impegni effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato
PIEMONTE	16	16	15	1.736.728	1.518.557	218.171	1.997.387	1.687.663	309.724
LOMBARDIA	33	31	32	3.072.580	2.697.992	374.212	3.310.564	2.820.847	488.941
LIGURIA	5	5	5	1.004.269	845.148	159.097	1.035.024	885.512	149.512
VENETO	12	12	12	1.492.266	1.307.038	185.228	1.744.580	1.169.103	575.477
E. ROMAGNA	17	17	17	1.715.000	1.593.693	116.336	1.909.887	1.626.519	282.331
TOSCANA	20	20	20	1.585.413	1.416.037	169.376	1.729.793	1.447.035	282.758
UMBRIA	4	4	4	226.749	218.599	8.150	257.308	228.264	29.044
MARCHE	11	11	11	543.949	463.209	80.740	666.936	454.692	212.244
LAZIO	12	11	10	3.429.957	2.613.291	816.479	3.748.513	2.970.455	777.923
ABRUZZO	7	6	7	266.172	255.256	10.916	301.637	264.257	37.380
CAMPANIA	30	29	28	1.831.930	1.751.149	80.781	2.189.948	1.866.671	323.277
PUGLIA	23	20	21	920.056	819.940	100.114	1.050.896	925.248	125.056
BASILICATA	2	2	2	115.102	108.687	6.415	149.546	96.283	53.263
CALABRIA	5	5	5	200.274	186.198	14.076	234.652	199.553	35.099
SICILIA	18	16	14	809.327	694.222	115.098	994.067	741.609	252.458
SARDEGNA	5	5	4	322.254	286.221	36.033	308.142	302.374	5.768
Totale complessivo	220	210	207	19.272.025	16.775.237	2.491.221	21.628.880	17.686.085	3.940.255

Osservando il livello di adempimento dei Comuni maggiori, raggruppati per Regione, si nota che in tutte a livello aggregato vengono rispettati gli obiettivi di competenza e di cassa. Si notano margini limitati in Umbria per la cassa ed in Sardegna per la competenza.

Comuni con popolazione compresa tra gli 8.000 e i 30.000 abitanti

Vengono qui esaminati i dati di 711 Enti rispetto ai 958, rilevandosi un buon livello di adempimento.

Per questo insieme di Comuni nel 2005 il tasso di crescita degli impegni di spesa corrente raggiunge il 4,6%, risultando, quindi, superiore a quello medio complessivo dei Comuni oggetto d'indagine. La situazione della cassa si rileva, invece, stabile. Oltre la metà degli Enti di questo insieme presentano una crescita di spesa corrente superiore al 4%. Si rileva, invece, una forte contrazione degli impegni di spesa in conto capitale (-17%) ed una minore contrazione dei pagamenti (-10%).

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

Tab. 5 - Comuni con popolazione compresa fra 8.000 e 30.000 ab. - Risultati consolidati
Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)

SPESA			
TITOLO I - SPESE CORRENTI		Impegni	Pagamenti
Scor	TOTALE TITOLO I	6.972.712	6.609.432
S1	Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.351.498	2.248.717
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	165.567	153.829
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	40.723	38.944
S4	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	18.359	20.263
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	45.853	39.061
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	22.157	22.848
S7	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	105	4.846
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)	4.328.450	4.080.924
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Impegni	Pagamenti
Scap	TOTALE TITOLO II	3.109.703	2.647.142
S8	Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	21.710	15.776
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	8.187	7.767
S10	Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	40.770	17.480
S11	Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	173.873	161.407
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	31.430	22.171
S13	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	109.401	121.013
S14	Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	323.551	146.063
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	56.291	53.790
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	24.102	30.294
S17	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	257	616
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)	2.320.131	2.070.765
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (SCorN+SCapN)	6.648.581	6.151.689
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	199.536	77.875
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	66.198	32.779
S20	Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	21.319	16.711
CS05C	RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO (CSN-S18-S19+S20)	6.404.166	6.057.746
OP05	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	8.418.282	7.469.754

L'obiettivo di maggiore impegno per i Comuni più piccoli riguarda il limite di cassa; anche questo insieme di Comuni dimostra nell'aggregato un livello di adempimento con margini positivi, estesi sia per l'obiettivo di competenza che per quello di cassa.

Per questa categoria di Comuni il passaggio al controllo sulla spesa non pare aver comportato maggiori difficoltà rispetto al passato.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con maggiori margini, e si dimostra più elevato rispetto a quello di cassa.

Comuni >8000<30.000 – Enti che non rispettano il Patto aggregati per area geografica

area geografica	Enti esaminati	n. Enti che non rispettano l'obiettivo di cassa	Valore %	n. Enti che non rispettano l'obiettivo di competenza	Valore %
	(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/A)
nord	370	23	6,2	15	4,1
centro	115	7	6,1	5	4,3
sud	157	10	6,4	10	6,4
isole	69	4	5,8	3	4,3
Totale nazionale	711	44	6,2	33	4,6

Il risultato di questi Comuni appare meno influenzato dalle detrazioni di spesa ed in particolare dalla concessione di crediti che si mantiene su livelli fisiologici rispetto all'ammontare del titolo II.

I risultati, quindi, sono da connettere effettivamente all'andamento della spesa corrente nell'ultimo periodo, laddove sin dal 2003 si è potuta osservare una crescita controllata.

Dall'osservazione dei comportamenti di ogni singolo Comune, in ordine al rispetto degli obiettivi del Patto, emerge che 44 Comuni non rispettano l'obiettivo di cassa e 33 quello di competenza.

Tab. 6 - COMUNI con popolazione compresa tra 8000 e 30.000 abitanti
Risultato regionale

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Enti esaminati	n. Enti che rispettano l'obiettivo di cassa	n. Enti che rispettano l'obiettivo di competenza	obiettivo di cassa	pagamenti effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato	obiettivo di competenza	impegni effettivi 2005	scarto tra obiettivo e risultato
PIEMONTE	49	49	49	473.634	435.304	38.330	537.751	450.906	86.845
LOMBARDIA	143	137	137	1.430.377	1.241.830	188.236	1.539.333	1.304.555	234.248
LIGURIA	17	17	17	244.435	222.496	21.812	262.470	226.661	35.263
VENETO	86	75	79	786.545	710.654	75.539	903.319	767.865	134.968
EMILIA ROMAGNA	75	69	73	907.970	781.021	119.024	1.104.532	769.615	305.540
TOSCANA	67	63	64	1.349.284	673.471	675.002	1.465.128	695.760	768.472
UMBRIA	12	12	11	162.500	140.662	21.838	176.023	167.267	8.756
MARCHE	17	16	17	191.991	163.724	28.267	211.421	177.796	33.625
LAZIO	19	17	18	190.181	178.668	11.513	212.501	190.982	21.519
ABRUZZO	13	12	11	106.847	96.357	10.189	118.827	123.426	-4.977
MOLISE	2	1	1	17.744	15.217	2.527	18.864	14.785	4.079
CAMPANIA	51	46	49	396.274	377.143	19.131	521.373	410.668	110.705
PUGLIA	68	66	63	463.368	406.352	56.544	505.073	430.170	73.122
BASILICATA	6	6	6	46.947	39.556	7.391	54.754	42.056	12.698
CALABRIA	17	16	17	135.403	105.798	29.605	158.182	126.801	31.381
SICILIA	53	50	51	423.883	346.722	77.141	465.433	376.062	89.351
SARDEGNA	16	15	15	142.372	122.771	19.601	163.300	128.791	34.509
Totale complessivo	711	667	678	7.469.754	6.057.746	1.401.689	8.418.282	6.404.166	1.980.102

Nei Comuni minori, il livello di adempimento analizzato per Regione dimostra che, ad eccezione dell'Abruzzo, vengono rispettati gli obiettivi di competenza e di cassa. Si notano margini limitati in Umbria per la competenza e in Molise per competenza e cassa.

Comunità montane

Le Comunità montane sono state assoggettate ai vincoli del Patto a partire all'esercizio 2005 in concomitanza con il passaggio dei limiti alla sola spesa. Infatti la esclusione dalle precedenti versioni del Patto trova fondamentalmente ragione nel fatto che le Comunità montane sono sostanzialmente sprovviste di entrate proprie.

Di seguito vengono esaminati i dati di 19 Comunità montane rispetto alle 25 tenute al Patto, rilevandosi un discreto livello di adempimento.

Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati dell'intero aggregato delle Comunità montane e vengono confrontati con gli obiettivi programmatici di competenza e di cassa.

Tab. 7 - Comunità Montane - Risultati consolidati
Monitoraggio Obiettivi Programmatici per l'anno 2005

(migliaia di euro)

SPESA			
TITOLO I - SPESE CORRENTI		Impegni	Pagamenti
Scor	TOTALE TITOLO I	85.132	84.968
S1	Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	26.900	28.979
S2	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	2.775	4.001
S3	Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	249	271
S4	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	85	49
S5	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	529	668
S6	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	140	52
S7	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	0	0
SCorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor-S1-S2-S3-S4-S5-S6-S7)	54.454	50.948
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE		Impegni	Pagamenti
Scap	TOTALE TITOLO II	71.918	54.848
S8	Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	257	766
S9	Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	1	3
S10	Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	73	66
S11	Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	0	0
S12	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	8.631	10.083
S13	Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	0	0
S14	Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	15.741	3.839
S15	Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 -quater, lettera f-bis, legge 88/2005)	6.643	5.183
S16	Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -quater, lettera f-ter, legge 88/2005)	0	0
S17	Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 quater, c. 4, legge 168/2005) - (solo Enti locali del Piemonte)	0	0
SCapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (SCap-S8-S9-S10-S11-S12-S13-S14-S15-S16-S17)	40.572	34.908
CSN	COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO (SCorN+SCapN)	95.026	85.856
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	0	0
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	11.243	9.064
S20	Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento delle quote di spesa sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	0	0
CS05C	RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO (CSN-S18-S19+S20)	83.783	76.792
OP05	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	104.431	98.603

Il limite alla competenza costituisce l'obiettivo di maggiore impegno. Le Comunità montane dimostrano a livello aggregato un livello di adempimento con margini positivi estesi sia per l'obiettivo di competenza che per quello di cassa. Lo scarto registrato, tuttavia, non risulta particolarmente elevato.

Dai risultati di questa categoria di Enti per la prima volta assoggettati ai vincoli del Patto, le difficoltà ad adeguarsi ad uno stretto controllo sulla spesa non sembrano eccessive. La tendenza in aumento della spesa delle Comunità montane, registrata nel triennio antecedente, ha reso l'adattamento al limite di spesa del 2005 meno impegnativo.

Si rileva che, solo una comunità montana, appartenente alla Regione Sardegna, non rispetta, al momento, l'obiettivo di competenza.

Si tratta di Enti che agiscono tuttora in un regime di finanza derivata, operando in molti casi attraverso trasferimenti di fondi vincolati da parte delle Regioni e a loro volta configurandosi quali Enti finanziatori. Le funzioni di spesa corrente maggiormente sviluppate nelle Comunità montane sono quelle della gestione del territorio e della tutela ambientale.

L'obiettivo di competenza risulta raggiunto con maggiori margini e si dimostra, come nelle altre categorie di Enti, più elevato rispetto a quello di cassa.

Il risultato delle Comunità montane appare limitatamente influenzato dall'andamento delle detrazioni dalla spesa che, ad esclusione di quella relativa al personale ed agli interventi in conto capitale cofinanziati, non raggiungono importi di spicco.

Nell'ultimo periodo di osservazione della competenza si è potuta rilevare una crescita elevata della spesa corrente ed una ancora più spinta di quella in conto capitale che hanno influito sul livello degli obiettivi del Patto.

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 è tuttavia esclusa dal computo dell'obiettivo per il Patto di stabilità interno.

2.3.5 Conclusioni

Nel 2005 per la prima volta le misure del Patto di stabilità interno per gli Enti locali sono state riferite direttamente alla spesa. L'abbandono del sistema del saldo finanziario non consente di svolgere le azioni convergenti verso il rispetto degli obiettivi anche sul fronte dell'entrata. La disciplina del Patto per il 2005 si è notevolmente differenziata rispetto all'esercizio precedente ed ha prodotto delle nuove questioni applicative.

Il sistema di calcolo del limite di spesa torna ad essere omogeneo per Province e Comuni, mentre gli obiettivi vengono differenziati in base al livello di spesa corrente pro capite del triennio precedente. Tuttavia la spesa media *pro-capite* non può essere considerata un indicatore significativo della gestione finanziaria degli Enti locali in quanto risulta condizionata dal modello di *governance* adottato. Infatti gli Enti che nel triennio hanno svolto un processo di esternalizzazione dei servizi dimostrano un livello meno elevato di spesa.

Sono previste nuove possibilità di detrazioni dalla spesa. L'esclusione delle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, non prevista dalla legge finanziaria, è stata reintrodotta in sede di decretazione d'urgenza.

Le detrazioni delle spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e di altre attività finanziarie quali l'acquisizione di titoli, costituiscono un incentivo per gli Enti locali a ridurre la spesa posta direttamente a carico del bilancio realizzando diverse soluzioni gestionali con l'affidamento di compiti a strutture esterne all'ente stesso.

Si tratta di un genere di interventi raccomandati anche nelle prime versioni del Patto, che ora in forza dell'apposita esclusione riceve un notevole stimolo.

Tutte queste indicazioni spingono gli Enti a ridurre il livello di spesa che transita direttamente dal conto e a realizzare diversi moduli di gestione attraverso l'affidamento di funzioni a soggetti esterni. I vantaggi che questi processi realizzano ai fini dell'applicazione del Patto sono tali da comportarne uno sviluppo che va oltre le effettive necessità operative. Ne deriva

un sistema nel quale i dati riportati nel rendiconto perdono significatività e la valutazione della finanza locale diventa più complessa, passando anche per la situazione di tutti gli organismi collegati all'ente.

Gli obiettivi programmatici impostati sulla stessa base per Province, Comuni e Comunità montane, si fondano su un livello massimo di spesa complessiva erogabile. In questo modo il vincolo abbraccia (con le esclusioni previste) tutto l'aggregato della spesa che è assoggettato ad un limite unico per i titoli I e II.

Il limite della crescita della spesa, corrente e in conto capitale, per gli Enti locali è lo stesso previsto per gli altri comparti della pubblica amministrazione, ovvero del 2% all'anno rispetto alle previsioni aggiornate del bilancio 2004. Il rispetto di questa regola di fondo, da parte delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, avrebbe dovuto assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

L'indagine sul Patto di stabilità interno nel 2005, svolta su dati provvisori in chiusura d'esercizio, dimostra il raggiungimento degli obiettivi a livello di comparto; le tre categorie di Enti ottengono anche un differenziale positivo rispetto all'obiettivo programmato, che risulta meno ampio per le Province.

Dai dati relativi al complesso della spesa corrente e in conto capitale degli Enti locali emerge che nel 2005 le Province dimostrano un andamento in flessione coerente con l'obiettivo generale di spesa (regola del 2%), mentre i Comuni per cassa non riescono a contenere la crescita entro il tetto stabilito.

La modalità di rilevazione fondata sulla sola spesa si dimostra svantaggiosa per le Province che, nel 2004, avevano riportato diffusamente ampi differenziali positivi ed ora raggiungono con minimo scarto l'obiettivo di cassa.

Nel 2004 le Province, infatti, avevano ottenuto un ampio rispetto attraverso l'incremento automatico delle entrate.

Nei Comuni si nota una situazione di continuità rispetto al passato e nel complesso buoni margini di adempimento.

Permangono linee applicative diverse: le Province risultano svantaggiate dalla necessità di svolgere le azioni più incisive sui pagamenti. Ciò anche perché risulta difficile procrastinare i pagamenti in conto residui per interventi finanziati con fondi vincolati derivanti dal processo di conferimento delle funzioni avvenuto in esercizi precedenti.

I Comuni operano un contenimento della spesa corrente in termini di impegni e di pagamenti che si concentra maggiormente sugli impegni del titolo II. Il risultato ottenuto, specie da parte dei Comuni di maggiori dimensioni, risente in modo evidente delle detrazioni operate sulla spesa in conto capitale⁵⁵.

Per i Comuni più grandi si nota in alcuni ambiti regionali che la spesa si espande notevolmente pur consentendo anche a livello aggregato il rispetto degli obiettivi.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si registra che quello maggiormente rispettato è il livello della spesa di cassa, mentre emergono difficoltà maggiori per la gestione di competenza.

Peraltro a fronte di particolari difficoltà che la nuova disciplina impone agli Enti che si trovano in determinate situazioni (quali l'avvio di nuovi programmi d'investimento nell'ultimo esercizio del triennio precedente) sta emergendo un orientamento a valutare comparativamente gli effetti dell'adempimento rispetto a quelli delle sanzioni connesse all'inadempimento. Infatti alcuni Enti hanno sin dalla fase previsionale impostato una politica di spesa inconciliabile con

⁵⁵ Nei Comuni maggiori la spesa in conto capitale lorda per cassa non è di molto superiore alle concessioni di crediti. Tali operazioni sono così rilevanti da far intravedere un diffuso passaggio a moduli innovativi di gestione dei servizi

gli obiettivi del Patto ritenendo maggiormente pregiudizievoli le limitazioni alla spesa piuttosto che le sanzioni⁵⁶.

Circa l'esattezza della compilazione dei modelli emergono diverse questioni prodotte dalla nuova normativa che spesso riguardano le modalità per il calcolo degli obiettivi rese più complesse dal rilievo sul triennio e dalla presenza di situazioni particolari.

Il collegio dei revisori e gli organi di gestione degli Enti locali hanno operato da supporto per imporre maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del Patto. La programmazione dei flussi finanziari e il monitoraggio costante in corso d'esercizio ha consentito di recepire tempestivamente e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

Con l'esercizio 2005 si apre una stagione del Patto di stabilità interno nella quale gli obiettivi si concentrano sulla spesa, mentre viene abbandonato il monitoraggio del livello di uno specifico saldo. A fondamento di tale revisione delle regole di fondo deve essere posta una certa inefficacia dell'obiettivo di saldo a ridurre incisivamente la spesa. Tale ragione, unita anche a quella di evitare un inasprimento della politica fiscale locale, ha spinto al nuovo indirizzo che potrà esplicare effetti maggiormente costrittivi nella gestione degli Enti locali.

Gli effetti complessivi di questa nuova disciplina dimostrano un certo contenimento della spesa, anche se in alcuni casi è quella in conto capitale a risultare maggiormente compressa; resta aperta la questione che gli aggregati di spesa esaminati si riferiscono ad un sistema in corso di continua trasformazione nel quale la quota di spesa direttamente a carico del rendiconto va a restringersi.

⁵⁶ Più di un ente ha fatto presente che l'adempimento del patto avrebbe comportato la rinuncia in *toto* al programma delle opere pubbliche già approvato. Una scelta di tal genere è stata assunta a livello politico implicando responsabilità che esulano da quelle della struttura burocratica.

PAGINA BIANCA

APPENDICE al Capitolo 1

PAGINA BIANCA

APPENDICE al Capitolo 1

Il federalismo fiscale nelle proposte dell'Alta Commissione

In assenza di vere e profonde innovazioni normative gli unici elementi di maggiore interesse si ritrovano nel ponderoso lavoro svolto dall'*Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale* (che per brevità si citerà come Alta Commissione o con l'acronimo *ACoFF*), sulla cui istituzione e sulle vicende che l'hanno riguardata la Corte si è già soffermata nelle precedenti Relazioni. È il caso solo di ricordare che dopo successive proroghe il lavoro dell'*ACoFF* si è concluso il 30.9.2005 con la presentazione al Governo di una relazione di base, accompagnata da una cospicua documentazione.

La Commissione era stata istituita dalla legge 289/2002 (finanziaria 2003, art.3, lett.b) ed avrebbe dovuto presentare la propria relazione entro il 31 marzo 2003 ed il Governo avrebbe dovuto presentare il ddl al Parlamento entro il successivo 30 aprile. La finanziaria 2004 (L. 350/03) aveva prorogato al 30 settembre 2004 il termine per la presentazione della relazione della Commissione e al 31 ottobre 2004 il termine per i successivi adempimenti governativi. Il 21.10.2004 il Presidente del Consiglio, con una sua lettera, richiese alla Commissione di predisporre, non oltre il 30.6.2005, una relazione specifica sulla perequazione. La legge 257/2004 (di conversione del d.l. n.220/04) ha prorogato al 30.9.2005 il termine per la presentazione della Relazione dell'*ACoFF*. La Relazione è composta da 4 Allegati: 1, contenente un documento del Comitato tecnico scientifico (CTS) e due documenti del Comitato istituzionale (CI); 2, con una documentazione in materia di riforma del d.lgs n. 56/2000; 3, contenente un panorama comparato della normativa di alcuni paesi europei (Germania, Svizzera, Belgio, Austria, Spagna, Regno Unito); 4, sul tema specifico della regionalizzazione del reddito di impresa.

Va, peraltro ricordato che l'art. 4 *ter* del d.l. 30.12.2005 n. 273 (convertito nella legge 23.2.2006 n. 51) ha prorogato al 30 settembre 2006 i lavori dell'Alta Commissione, fissando a tale data la cessazione della sua attività, e al 31 ottobre 2006 il termine entro il quale, eventualmente, il Governo riferisce "i motivi per i quali non ha ritenuto di proporre al Parlamento l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Non essendo stato raggiunto un accordo tra Governo e Regioni, il lavoro dell'*ACoFF* non ha trovato uno sbocco concreto in termini normativi. Anche in mancanza di detto accordo la Commissione ha tenuto conto nel corso dei suoi lavori -e negli stessi documenti elaborati- del documento del 23 giugno 2003 presentato dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali come base per l'accordo, ai sensi dell'art.3, comma 1, lett. a) della legge 289/2002 (finanziaria 2003).

Pur non potendo dar conto in dettaglio del contenuto dell'ingente lavoro dell'Alta Commissione si forniscono alcuni elementi di sintesi su aspetti di particolare rilevanza.

L'*ACoFF*, partendo dall'interpretazione prevalente delle nuove norme del Titolo V della II Parte della Costituzione, fondata soprattutto su un'ampia rassegna di giurisprudenza costituzionale, sostiene che la competenza statale in materia fiscale sia limitata al solo sistema tributario dello Stato e ai principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario e che alle Regioni spetti una competenza esclusiva in relazione ai tributi non istituiti dalla legge statale ai sensi della lett. e) del 2° comma dell'art.117 della Costituzione (quindi con riferimento ai tributi regionali e locali). Pertanto, in un contesto nel quale il coordinamento del sistema è affidato allo Stato, il finanziamento delle autonomie territoriali si realizza principalmente attraverso i tributi istituiti con legge statale, ma alle Regioni è riconosciuta la possibilità di introdurre autonomamente nuovi tributi. Sono da considerare tributi *propri* (o "autonomi") regionali quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica. In merito a quest'ultimo l'Alta Commissione ha affermato in modo netto che "l'unico coordinamento possibile in senso tecnico è quello realizzato dallo Stato applicando i principi fondamentali", la cui determinazione, ai sensi dell'art. 117, comma 3, spetta allo Stato. In merito a questi essa ha proposto una serie di principi fondamentali, che la legge statale di coordinamento dovrebbe prevedere e dei quali si indicano i più importanti:

- definizione dell'assetto di competenze, in relazione alla capacità di garantire l'equilibrio economico-finanziario complessivo del paese ed il rispetto -con il concorso di tutte le PA- degli obblighi comunitari;
- correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate anche al fine di garantire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa;
- adozione da parte di tutti i livelli di governo di sistemi contabili uniformi;
- limitazione dei trasferimenti a destinazione vincolata;

- razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso;
- omogeneità dei tributi regionali e locali;
- impegno di tutti i livelli di governo a rispettare i principi di sussidiarietà, territorialità, neutralità dell'imposizione;
- divieto di doppia imposizione e di esportazione dell'imposta.

Ad avviso dell'Alta Commissione l'ossatura del nuovo sistema tributario dovrebbe prevedere per ciascun livello di governo un'adeguata combinazione di risorse proprie, compartecipazioni e trasferimenti dal fondo perequativo; dovrebbe, altresì, essere definito l'assetto della finanza locale.

In merito al Patto di stabilità interno l'ACoFF sottolinea l'esigenza di "calibrare" i contenuti del Patto rispetto agli obiettivi di risanamento; di sostituire il criterio di competenza economica a quello di cassa e di superare il "disallineamento" tra i saldi rilevanti sul piano interno e quelli presi in considerazione dalla Comunità. Il Patto dovrebbe essere allo stesso tempo più stringente e più rispettoso dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali e potrebbe essere articolato a 2 livelli: nazionale, con la definizione degli obiettivi di contenimento del *deficit*, non annuali, ma di medio periodo; regionale, con la trasformazione di quelli nazionali in obiettivi specifici per ogni Regione.

L'Alta Commissione ha anche suggerito di pervenire, nella legislazione di coordinamento, ad una ridefinizione della nozione di investimenti, per prendere in considerazione quelli che, pur non determinando un accrescimento diretto del patrimonio dell'ente pubblico, possono incrementare la competitività del sistema economico, anche se si traducono nell'aumento del patrimonio di soggetti privati.

Il documento in esame evidenzia che a fronte di un rilevante decentramento di funzioni i tributi propri in senso stretto (quelli istituiti con legge regionale) non potranno rappresentare la principale fonte della finanza regionale e locale, che dovrà, invece, essere costituita nella massima parte da compartecipazioni alle maggiori imposte statali (in particolare all'IVA); ma, allo stesso tempo, sottolinea (come si evince dal Rapporto del Comitato tecnico scientifico della stessa ACoFF) che attualmente gli Enti territoriali godono di un livello significativo di autonomia tributaria, calcolando questa come rapporto tra le entrate di tributi dei quali le Regioni e gli Enti locali possono modificare il gettito - intervenendo almeno sulle aliquote - e il totale delle entrate correnti. Questo rapporto si colloca, infatti, per le Regioni intorno al 47%; per le Province al 44%; per i Comuni al 46%.

Un aspetto importante sottolineato nella Relazione in esame riguarda l'attivazione da parte degli Enti locali di tributi propri, che richiede sempre l'intervento della legge statale o regionale. Un'altra precisazione di rilievo riguarda la destinazione del gettito dei tributi erariali "compartecipati", che, in ossequio al principio di territorialità, deve affluire alle Regioni nel cui territorio è riferibile e non in un fondo perequativo per poi essere ripartita.

Il "mosaico" delle entrate tributarie delineato è il seguente:

- tributi erariali in senso stretto (istituiti con legge statale ed il cui gettito rimane allo Stato);
- tributi istituiti con legge statale e devoluzione del gettito agli Enti territoriali sotto forma di compartecipazione;
- tributi istituiti con legge statale, ma rimessi all'autonomia regionale e locale (tributi propri "derivati");
- tributi propri regionali - autonomi - in senso stretto (istituiti e stabiliti con legge regionale);
- tributi propri istituiti dalla legge regionale, rimessi all'autonomia locale (che discrezionalmente può stabilire se applicarli).

L'Alta Commissione propone una possibile risistemazione dell'assetto tributario, partendo dalla diversità dei servizi prestati dai vari livelli di governo, distinti secondo che siano destinati ai cittadini nelle vesti di produttori, titolari di reddito o consumatori o come utenti e proprietari (di immobili e automobili) o ancora come destinatari di offerte con il corrispettivo di un prezzo.

Il nuovo panorama tributario dovrebbe comprendere:

- prelievi sugli immobili e sulle utenze (ICI, TARSU etc.) da assegnare ai Comuni e in parte alle Province;
- prelievi sull'automobile (accise sulla benzina; bollo etc.) ai Comuni, Province e in misura minore, alle Regioni;
- prelievi su alcolici, tabacchi e giochi da assegnare alle Regioni;
- IRAP da spostare verso lo Stato;
- prelievi sui redditi (IRPEF e IRES), allo Stato con sovrimposte e addizionali: a livello regionale (per sanità e istruzione); a livello comunale (per prestazioni di assistenza). In proposito l'ACoFF suggerisce di consentire agli Enti territoriali margini di manovrabilità;

- IVA, articolata in compartecipazione regionale (per finanziare i servizi sociali più gravosi, come sanità e istruzione) e comunale (pubblici esercizi, alberghi etc.);
- tributi propri regionali, per i quali dovrebbe essere garantita una manovra sulle aliquote.

Particolare attenzione è dedicata nel documento in esame al problema della perequazione e del “fondo perequativo”, la cui istituzione deve avvenire, ai sensi dell’art. 119, comma 3 della Costituzione, con legge dello Stato. In proposito l’Alta Commissione richiama l’accordo del giugno 2003 tra Regioni ed Enti locali, nel quale si richiedeva che il fondo fosse distinto per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Sostanzialmente viene delineato un sistema con due canali di perequazione: dallo Stato a tutti gli Enti territoriali e dalle Regioni ai propri Enti locali. Il meccanismo perequativo deve operare sulla base di parametri e di fattori strutturali ed oggettivi, per cui si rende necessario definire livelli di spesa *standard*. Le spese da prendere in considerazione sono quelle correnti riferite alle funzioni essenziali degli Enti.

Nel documento del Comitato tecnico scientifico (Allegato I alla Relazione dell’ACoFF) si precisano i contorni del meccanismo, che, oltre a quanto già detto, dovrebbe:

- tutelare l’autonomia di spesa degli Enti territoriali;
- compensare le differenze tra questi in relazione alla capacità fiscale e al fabbisogno oggettivo di spesa, al fine di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP);
- prevedere incentivi all’efficienza nella quantificazione e nel riparto del fondo perequativo;
- adottare metodologie differenziate per tipologia di ente, ai fini del calcolo della capacità fiscale e del fabbisogno *standard*;
- non disincentivare lo sforzo tributario degli Enti territoriali, in particolare di quelli con minore capacità fiscale;
- prevedere un congruo periodo transitorio.

In merito al meccanismo di perequazione si è espresso anche il Comitato istituzionale dell’Alta Commissione (Allegato 1B), che afferma esplicitamente —e questa potrebbe ben rappresentare la sintesi su tale tema— che esso deve essere costruito in modo da rispondere a criteri di equità, efficienza e sostenibilità finanziaria, nonché di trasparenza e semplicità di applicazione, partendo dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. E l’essenzialità deve essere intesa nel senso di livelli “da ritenersi soddisfacenti, non già in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a *standard* di benessere e di equità che possono anche andare ben oltre il piano strettamente finanziario”.

L’art. 119, comma 5, con una sorta di norma di chiusura del sistema, consente allo Stato, quale garante dell’unità giuridica ed economica dell’ordinamento, di intervenire per completare, colmandone le lacune, i meccanismi ordinari di finanziamento delle funzioni spettanti agli Enti territoriali. Si affianca, quindi, alla perequazione per compensare la minore capacità fiscale di alcuni territori (di cui al comma 3 dell’art. 119) una forma di perequazione basata sul bisogno, che tenga conto sia delle differenti dotazioni infrastrutturali, sia della diversa onerosità dei servizi erogati da ciascun ente territoriale ed anche di esigenze di carattere eccezionale.

PAGINA BIANCA

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2004

3 La finanza locale nel quadro della finanza pubblica

3.1 Gli obiettivi della manovra

Negli ultimi anni la disciplina della finanza locale piuttosto che rispondere ad un disegno organico è risultata frammentaria e talvolta non adeguatamente coordinata, in quanto affidata essenzialmente alle leggi finanziarie e ai provvedimenti che le hanno completate.

Il nuovo assetto costituzionale degli Enti locali non ha trovato ancora una sua completa applicazione. Anche la legge n.131 del 2003, di attuazione delle norme costituzionali, non ha ricevuto un concreto completamento attraverso le norme delegate non essendo stati emanati i decreti legislativi previsti della delega di cui all'art.2 della l. n.131/2003⁵⁸.

Analogamente va detto per il disegno organico di federalismo fiscale, che si sarebbe dovuto realizzare con la normativa delegata a seguito dei lavori dell'Alta Commissione, istituita dalla finanziaria 2003, le cui conclusioni sono state recentemente rassegnate.

Peraltro nell'esercizio 2004 l'andamento dell'economia e dei conti pubblici hanno dimostrato una situazione non confortante che si verifica in presenza di una crescita economica molto inferiore a quanto programmato, ma che solo in parte è dovuta alla minore crescita. Si è notato un deterioramento strutturale che abbraccia l'ultimo quinquennio. Infatti i conti pubblici per il periodo 2001-2003 sono stati oggetto di ampie rettifiche da parte dell'ISTAT tutte in termini peggiorativi.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 3,4% del PIL, superando quindi la soglia stabilita. Il saldo primario si è ridotto all'1,3%, il debito pubblico è decresciuto marginalmente attestandosi al 103,9% del PIL.

La manovra per il 2004 si era sviluppata secondo le direttrici del contenimento della spesa corrente e del rilancio dell'economia.

Gli interventi per gli Enti locali confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale; la relazione previsionale e programmatica indicava le linee guida dello scenario del 2004 nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 e nel progressivo risanamento finanziario attraverso il Patto di stabilità interno.

È stato confermato il controllo del saldo finanziario degli Enti locali secondo lo schema tracciato dalla legge finanziaria per il 2003; esso non può crescere in termini di competenza e di cassa oltre il tasso d'inflazione programmato. I finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura inferiore all'esercizio precedente, mentre sono state aumentate le risorse stanziate per i fondi in conto capitale. Il livello dei fondi assegnati con la compartecipazione all'Irpef è rimasto invariato.

Sul fronte delle entrate permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'Irpef. Sono state fornite ulteriori indicazioni sulle modalità di interpretazione e applicazione del precetto costituzionale in tema di divieto di indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento.

⁵⁸ Va segnalata la recente emanazione del decreto delegato relativo all'armonizzazione dei conti pubblici d.lgs. n. 170 del 2006 che ha raccolto i principi tracciati dalla normativa vigente nella materia fornendo anche migliori puntualizzazioni in tema di principi contabili da applicare ai bilanci degli Enti locali.

Ulteriori misure rispetto a quelle della legge finanziaria sono state introdotte con il d.l. n. 168 del 2004 che, nell'ottica della riduzione della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa degli interventi acquisto di beni e prestazione di servizi. Detto provvedimento, la cui impostazione è stata ampiamente ripresa nella legge finanziaria per il 2005 è stato dichiarato in parte incostituzionale, tuttavia nel suo breve periodo di vigenza potrebbe comunque avere ottenuto gli effetti di riduzione della spesa perseguiti.

Le innovazioni, sia sul lato delle entrate che su quello delle spese, necessitate dalle difficoltà del contesto di finanza pubblica, non sembravano, tuttavia, nel segno di una maggiore autonomia degli Enti. Sotto il primo profilo, sono stati sospesi gli aumenti dell'addizionale Irpef; nel 2003 è stata elevata la quota di compartecipazione all'Irpef dei Comuni introdotta quella delle Province, tuttavia la riduzione delle aliquote Irpef, incide sfavorevolmente sull'addizionale comunale e sulla compartecipazione; nel 2003 si è verificata una riduzione dei trasferimenti per compensare le maggiori quote di compartecipazione (verificare). In merito alla spesa, è stato vietato il ricorso all'indebitamento per la spesa corrente, in ossequio a quanto sancito dall'art.119 della Costituzione; sono stati fissati vincoli nelle assunzioni a tempo indeterminato e (con la finanziaria 2003) sono stati posti a carico degli Enti "di competenza" gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003.

Le difficoltà dimostrate nel periodo recente dalla finanza pubblica hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli Enti territoriali, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

Sintetizzando le linee che ha tracciato la manovra per il 2004 si notano le seguenti direttrici:

- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2003, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia.
- Blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef e di ulteriori applicazioni della stessa.
- Parziale blocco del turn over
- Misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi introdotte dal d.l. n. 168 del 2004
- Applicazione del Patto di stabilità interno con limitazioni al peggioramento del saldo nella misura non superiore al TIP (1,7%).

3.2 Il Patto di stabilità interno nel 2004

Lo sviluppo del sistema di decentramento delle funzioni, che implica un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli Enti, ha accresciuto la necessità di monitorare la stabilità del comparto autonomie ed ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica si siano progressivamente rivolte verso le amministrazioni decentrate.

Nella manovra per il 2004 una delle misure di maggior rilievo nei confronti degli Enti locali è costituita dal Patto di stabilità interno, dal quale si attendevano effetti sulla stabilità finanziaria degli Enti locali. Altri interventi riguardavano direttamente il contenimento della spesa. Nel complesso emerge una maggiore attenzione a finalizzare le misure sul fronte della spesa corrente, rendendosi necessario un suo controllo strutturale.

Le decisioni relative all'adozione di misure correttive per assicurare la stabilità sono rimesse alle autonome scelte politiche degli Enti che dovrebbero realizzare interventi di riduzione della spesa corrente supportati da azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; mentre nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi piuttosto ristretti. La normativa del Patto per il 2004 rimane per l'ultima volta nella linea di quella degli esercizi precedenti e focalizza sul vincolo del saldo il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli Enti locali. Per il mancato adempimento degli obiettivi sono previste limitazioni alla gestione della spesa e all'indebitamento che, pur essendo di notevole impatto, appaiono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto delle regole.

Il sistema di calcolo del saldo non è del tutto omogeneo; infatti solo per le Province è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, ma non è consentita analoga detrazione per i Comuni. Gli obiettivi programmatici sono impostati sulla stessa base per Province e Comuni, e si fondano sul saldo programmatico dell'esercizio 2003 al quale viene applicato il tasso d'inflazione programmato.

L'esercizio 2004 si è caratterizzato per un andamento della spesa degli Enti territoriali ad un livello superiore alle attese. Questa situazione ha riguardato anche gli Enti locali ed è dipesa in parte dagli effetti dei rinnovi dei contratti del personale. I risultati del Patto per l'esercizio 2004, già presentati nella precedente relazione sulla base dei dati di fine esercizio raccolti attraverso un'apposita istruttoria, si sono dimostrati nel complesso validi e gli obiettivi di comparto sono stati raggiunti con notevoli scarti positivi. A fronte di questa situazione di estesa adempienza ci si interroga sull'efficacia dei meccanismi del Patto di stabilità per raggiungere un effettivo controllo della spesa. In effetti l'obiettivo nel 2004 era formulato ancora in termini di saldo, tuttavia risultava indubbio che l'effetto indiretto di tali misure avrebbe dovuto moderare l'andamento della spesa corrente.

Il mutamento di rotta del legislatore può quindi trovare fondamento proprio nella efficacia ridotta che l'osservanza del Patto di stabilità interno in termini di saldo dispiegava nei confronti del controllo della spesa.

Una ragione ulteriore per concentrare le misure sulla spesa è data dal fatto che negli indirizzi di politica economica un punto fermo era costituito dall'evitare inasprimenti del carico fiscale; in particolare era considerata poco auspicabile una ricomposizione dello stesso ove alla minore pressione della imposizione centrale facesse riscontro un inasprimento di quella locale.

Il complesso di queste linee ha portato a focalizzare via via l'asse delle manovre di finanza locale verso obiettivi di spesa.

Il passaggio da un obiettivo di saldo ad uno di spesa, se da un lato appiattisce le possibilità di risposta da parte degli Enti verso azioni di contenimento, disincentivando politiche di sviluppo dell'entrata, dall'altro rimuove gli squilibri tra Enti con diversa dotazione di base imponibile, laddove quelli meno dotati, anche quando l'obiettivo era costituito dal saldo, avevano poche possibilità di rivolgere la manovra sul fronte dell'entrata.

Un ulteriore elemento da considerare è costituito dalla possibilità di rappresentazioni contabili che si rilevino elusive rispetto all'applicazione coerente dei vincoli del Patto di stabilità. Tanto più l'aggregato da prendere in considerazione è complesso e si allontana dallo

schema di rendiconto, tanto più è possibile fornire rappresentazioni dei dati che indicano un rispetto apparente. Per questa ragione è stato spesso osservato che le componenti di spesa escluse dal Patto crescono maggiormente di quelle che sono sottoposte ai vincoli. Il pressoché generalizzato rispetto del Patto risulta anche influenzato dalle modalità di calcolo dei valori-obiettivo; in particolare nel 2004 l'obiettivo è stato basato non sul risultato effettivo, ma sull'obiettivo programmatico dell'esercizio precedente. Poiché tale risultato era stato raggiunto in modo quasi generalizzato e con ampio scarto il riferimento al dato effettivo avrebbe conferito una maggiore efficacia alle misure del Patto, mentre il riferimento al programmatico ha consentito agli Enti di giovare nel 2004 dei migliori risultati ottenuti in precedenza.

Nel 2004 gli obiettivi del Patto sono stati raggiunti dalle Province e dai Comuni anche con differenziali positivi notevoli. La verifica era stata condotta già lo scorso anno sui modelli trasmessi dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, che costituivano un insieme più ristretto rispetto all'intero ambito degli Enti assoggettati alle regole del Patto; la suddetta verifica viene ora ripetuta avvalendosi di dati maggiormente assestati trasmessi nuovamente a seguito della rendicontazione e prendendo in considerazione anche i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 ed 8.000 abitanti. I dati ora analizzati si riferiscono pertanto a 96 Province, 92 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti e 1721 Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 60.000 abitanti.

Non vengono considerati nell'analisi gli Enti di alcune regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano per i quali la disciplina del Patto di stabilità interno è regolata in deroga rispetto a quella nazionale⁵⁹.

Le linee generali delle normative regionali sul Patto di stabilità interno sono state già tracciate nella precedente relazione alla quale si rimanda; nell'ultimo anno, infatti, sul piano della disciplina particolare non si registrano innovazioni di rilievo.

Il Friuli Venezia Giulia ha determinato le regole relative al Patto di stabilità per il 2004 e il 2005 attraverso un modello concertato con le autonomie locali e che non si discosta, comunque, nei criteri generali dall'impostazione della legge finanziaria statale. Anche per la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Trento gli obiettivi del Patto 2004 vengono definiti in termini di saldi finanziari, mentre il criterio seguito dalla Provincia Autonoma di Bolzano, come per gli anni precedenti, si appunta sull'incremento controllato delle spese correnti.

Le risultanze per il 2004 comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del Patto degli Enti locali di competenza dimostrano che nel 2004 la situazione di adempienza da parte degli Enti assoggettati a discipline particolari è piuttosto diversificata. Infatti, degli Enti locali friulani soggetti a vincolo solo 3 Comuni non hanno rispettato i saldi programmati; in Val d'Aosta il dato finanziario aggregato risulta in linea con l'obiettivo anche se i risultati individuali dei singoli Enti, invece, denotano significativi scostamenti dai saldi programmatici. La Provincia autonoma di Trento comunica che il 48,1% dei Comuni sottoposti alle regole del Patto provinciale riesce a contenere il proprio saldo finanziario 2004 entro il limite dell'obiettivo, mentre la Provincia autonoma di Bolzano ha verificato che tra i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti il rispetto dei limiti è totale, alcuni casi di sfioramento dei parametri si registrano, invece, nei Comuni di dimensioni demografiche inferiori.

3.2.1 L'analisi dei risultati del 2004

I problemi connessi alla esatta comprensione ed interpretazione delle richieste istruttorie agli Enti tenuti all'osservanza delle regole del Patto stabilite dalla legge finanziaria sono risultati di minore complessità in quanto nel 2004 è stato predisposto un modello di rilevazione unico e sostanzialmente conforme a quello di monitoraggio riservato alle Province e ai Comuni con più di 60.000 abitanti. La

⁵⁹ Le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché i Comuni e le Province delle Regioni a statuto speciale in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il Patto di stabilità interno derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il Patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre alle due Province autonome.

verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa è stata agevolata dal fatto che le regole sono rimaste immutate nel periodo 2003–2004. L'analisi è stata focalizzata sul rispetto degli obiettivi di saldo in termini di cassa e di competenza, nonché sul monitoraggio dell'andamento nel biennio considerato (2003–2004) delle singole voci incluse nel Patto di stabilità.

Le risultanze trasmesse dagli Enti ed esaminate in questa sede non risentono più della provvisorietà dei dati inoltrati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2004, in quanto la raccolta è stata replicata in seguito all'approvazione dei rendiconti. Ciò può avere comportato qualche assestamento dei dati già rilevati utilizzando scritture contabili appositamente messe a disposizione dal servizio finanziario dell'Ente e suscettibili di variazioni.

Oltre a disporre di risultati definitivi si è anche proceduto ad un ampliamento della banca dati tendendo a completare i vari insiemi di Enti esaminati ed in particolare includendo nell'indagine i Comuni tra 5.000 ed 8.000 abitanti in precedenza non trattati.

L'obiettivo programmatico di cassa e di competenza di ciascun Ente è stato calcolato (secondo quanto da ultimo precisato nella circolare n. 5 del 3 febbraio 2004 della Ragioneria generale dello Stato) sulla base del saldo programmatico 2003 aggiornato con l'applicazione del TIP (1,7%), mentre i dati riferiti all'esercizio 2003 da confrontare con il 2004 sono quelli risultanti dalla effettiva gestione del bilancio. Il riferimento al saldo programmatico 2003 comporta che l'obiettivo per il 2004 trae origine dai risultati dell'esercizio 2001 –base di calcolo per il saldo programmatico 2003– e ciò ha reso necessario da parte della Sezione mettere in linea le banche dati riferite ai tre esercizi finanziari in questione al fine di poter calcolare gli obiettivi di ciascun Ente e nello stesso tempo approfondire i risultati della gestione 2004 rispetto al 2003, nel rispetto dell'impianto metodologico delineato dalla circolare 5/2004 del MEF.

Questa impostazione, che per la prima volta scinde l'esercizio finanziario preso come base di calcolo per gli obiettivi da quello utilizzato per il monitoraggio degli andamenti, genera qualche perplessità⁶⁰ e soprattutto ha dato luogo ad interpretazioni non univoche da parte degli Enti. In diversi casi, infatti, si è rilevato che i dati forniti nella colonna relativa alla gestione del 2003 non erano quelli effettivi dello schema di rendiconto o della chiusura di cassa, bensì importi “programmatici” ai fini del calcolo dell'obiettivo, vale a dire dati dell'esercizio 2001 ridotti o incrementati del TIP. Pertanto l'analisi dei dati finanziari relativi al Patto è stata accompagnata da una verifica accurata circa l'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa al fine di formare la banca dati sulla base di informazioni omogenee.

In alcuni casi l'obiettivo programmatico per il 2004 non è risultato corrispondente al dato calcolato sulla base dei risultati del 2001.

È da evidenziare, poi, che nel 2003 sia le Province che i Comuni hanno riportato nel complesso un saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa che sopravanza l'obiettivo programmatico con un notevole differenziale positivo. Se nel 2004 l'obiettivo fosse stato parametrato al risultato effettivo 2003 adeguato al TIP, lo scarto si sarebbe riassorbito e agli Enti sarebbe stato richiesto uno sforzo maggiore. Invece il riferimento all'esercizio 2001 non ha tenuto conto del risultato 2003 che ha prodotto un diffuso superamento, specie per le Province, del risultato programmatico.

Come già in passato si è rilevato che le indicazioni aggiuntive e specifiche fornite dalla Ragioneria generale, che gestisce operativamente il Patto, incidono sulle modalità di calcolo degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, sulla base di indirizzi espressi su casi concreti ad integrazione della normativa applicativa che in genere non vengono divulgati.⁶¹

⁶⁰ Finora l'esercizio preso come paradigma per il calcolo degli obiettivi era altresì di riferimento per il monitoraggio periodico con i dati dell'esercizio in corso

⁶¹ Per il 2004 il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che le spese relative all'attribuzione dei fondi statali ai beneficiari del reddito minimo d'inserimento possono essere considerate, ai soli fini del Patto, come una gestione per conto terzi ed essere allocate nel titolo VI dell'entrata e nel titolo IV della spesa, rimanendo quindi escluse dalle spese rilevanti per il Patto. A tale indirizzo è stata poi data diffusione dal Ministero dell'interno con la circolare f.l. 19/2004..

3.2.2 Province

Per l'aggregato delle Province va riportato in primo luogo che l'indagine è stata effettuata sui risultati di 96 Enti, che costituiscono l'universo di quelli soggetti alla normativa nazionale sul Patto di stabilità interno. Tale insieme risultava completo anche nell'analisi già effettuata nella Relazione dello scorso anno.

Il saldo finanziario registrato nel 2004 in termini di competenza e di cassa sopravanza l'obiettivo con un risultato positivo notevole, più elevato di quello registrato nel precedente esercizio.

Tale risultato è condizionato dal livello dell'obiettivo programmatico che, tenendo conto della riduzione del TIP, risulta meno impegnativo di quello per il 2003.

Tab. 1 - Province - obiettivi consolidati

(in migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2003	2004	2003	2004
Addizionale consumo energia elettrica	692.219	707.460	696.393	714.326
Compartecipazione Irpef	447.306	407.427	429.599	346.182
Imposta provinciale di trascrizione	1.083.000	1.184.953	1.097.915	1.201.293
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.928.250	2.017.275	1.940.653	2.050.453
Altre entrate tributarie	244.354	240.014	245.137	252.217
TOTALE TITOLO I	4.395.129	4.557.129	4.409.697	4.564.471
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	3.947.823	4.149.702	3.980.098	4.218.289
TOTALE TITOLO II	3.765.014	3.624.458	3.543.106	3.458.489
Trasferimenti correnti da Stato	1.107.620	1.032.252	1.053.805	1.026.119
Trasferimenti correnti da U.E.	101.172	73.079	87.165	61.354
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al Patto	2.521.981	2.484.737	2.367.484	2.339.499
ENTRATE TITOLO II	34.241	34.390	34.652	31.517
TOTALE TITOLO III	455.015	550.808	414.050	508.634
TOTALE TITOLO IV	3.332.944	3.245.282	2.202.872	1.992.773
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	80.239	79.568	66.941	68.055
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	776.348	335.258	699.718	423.197
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	322.533	352.347	318.465	267.195
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	28.834	70.496	12.600	9.364
Trasferimenti in conto capitale dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.901.314	1.859.651	927.122	951.820
Riscossione di crediti	147.488	452.320	118.889	204.410
Altre rettifiche	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	76.188	95.642	59.137	68.732
ENTRATE NETTE	4.513.267	4.830.542	4.487.937	4.827.172
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	7.600.936	7.594.597	6.685.742	7.390.823
Interessi passivi	353.871	368.219	349.916	358.415
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	100.207	58.131	40.274	56.634
Spese per calamità naturali	14.699	5.163	13.339	9.445
Spese per elezioni amministrative	33.387	58.676	52.420	21.965
Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	2.979.585	2.904.667	2.436.111	2.747.884
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	232.274	247.208	214.118	289.394
Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	10.666	18.385	1.232	28.939
Altre rettifiche	-	-	-	-
SPESE CORRENTI NETTE	3.876.247	3.934.148	3.578.332	3.878.147
SALDO FINANZIARIO	637.020	896.394	909.605	949.025
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)		23.132		428.177

Il Ministero dell'economia e delle finanze con la circolare 5/2004, ha fornito indicazioni sul calcolo del saldo programmatico 2004 che hanno reso l'applicazione del Patto non eccessivamente gravosa per le Province. L'obiettivo corrisponde al saldo del 2001 aggiornato con l'applicazione del miglioramento del 7% e poi peggiorato in relazione alla misura del TIP. In questo modo non è stato considerato il notevole scarto positivo registrato nel 2003 al quale i risultati del 2004 vanno ad aggiungersi.

Nel caso in cui gli obiettivi programmatici fossero stati calcolati sulla base del disavanzo finanziario effettivamente conseguito nel 2003, probabilmente molte Province, avendo registrato un avanzo assai considerevole in quell'anno, avrebbero avuto difficoltà a ripetere tale risultato anche nell'anno successivo.

Applicando la riduzione del TIP al saldo finanziario effettivamente registrato nel 2003, e non al programmatico, in almeno in 7 ambiti regionali il complesso delle Province non avrebbe raggiunto l'obiettivo di cassa rilevandosi una flessione del saldo finanziario tra il 2003 ed il 2004 superiore all'1,7%.

Nel complesso delle Province esaminate il saldo finanziario registrato nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole: lo scarto positivo per il saldo di competenza, già piuttosto rilevante nel 2003, si eleva a 873 milioni di euro, mentre l'obiettivo di cassa è stato realizzato con uno scarto meno consistente (circa 521 milioni) e cresce meno rapidamente rispetto all'esercizio precedente.

La presenza di scarti così elevati fa dubitare della incisività delle misure adottate nei confronti delle Province.

Nella ricerca delle cause di tale risultato si nota che nell'ultimo biennio posto a raffronto si registra un incremento significativo delle entrate proprie spinto dalle entrate tributarie, nonostante che la compartecipazione -assegnata nel 2003 per la prima volta- faccia registrare nel 2004 un andamento in calo, presumibilmente per via dei recuperi da effettuare.

Anche i trasferimenti dallo Stato sia in conto capitale che di parte corrente registrano una flessione. Diminuiscono anche le risorse trasferite dagli altri Enti partecipanti al Patto e dalla U.E., sia di parte corrente che in conto capitale, con l'unica eccezione degli accertamenti di trasferimenti in conto capitale dalla U.E.

Sul fronte della spesa (al lordo delle detrazioni per il Patto) si notano andamenti non coerenti tra la competenza e la cassa; mentre, infatti, gli impegni di spesa corrente flettono leggermente, i pagamenti continuano ad aumentare, ma in modo meno rapido di quello registrato in precedenza.

La situazione delle Province nel 2004 risente ancora del conferimento di nuove funzioni avvenuto nel 2003; infatti, i maggiori incrementi in termini di cassa si registrano nella spesa per funzioni delegate che è esclusa dal computo del saldo. L'assestamento che si rileva nella competenza indica che il processo è stato completato, mentre la situazione più fluida della cassa deve essere riferita a pagamenti di residui.

La dinamica complessiva della spesa risente degli oneri connessi al rinnovo del contratto del personale per i quali era prevista la possibilità di detrarre dal computo del saldo una somma non superiore allo 0,99% del monte salari risultante dal conto annuale del 2002.

Nel complesso si nota che la situazione delle Province è ancora condizionata da fattori connessi all'incremento delle funzioni assegnate che ha comportato una crescita sia di entrate che di spese. Le devoluzioni di tributi assegnate allo scopo legate all'automobile (trascrizione al PRA e imposta RC ramo auto) si dimostrano in valida crescita. Sul fronte della spesa corrente si notano andamenti di segno opposto tra la competenza e la cassa; infatti, mentre la prima è in lieve flessione, i pagamenti aumentano di oltre 10 punti percentuali.

3.2.3 Comuni

L'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede è rivolta all'universo degli Enti interessati al Patto nel 2004; in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti. Il completamento della banca dati operato nei confronti dei Comuni non tenuti all'invio del rendiconto e dei documenti allegati (vale a dire i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti) ha comportato l'inserimento nella banca dati di altri 793 Enti, ma non è risultato esaustivo.

Dell'intera platea di Comuni considerati, 1721 sono entrati a far parte della banca dati sul Patto di stabilità⁶². Ciò, è addebitabile a varie cause; prima tra le quali la mancata trasmissione dei modelli; inoltre risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per incompletezza dei dati, che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

L'esame per l'aggregato dei Comuni viene condotto su due distinti insiemi: il primo è costituito dai Comuni più grandi (con popolazione superiore a 60.000 abitanti); il secondo da tutti gli altri Comuni assoggettati al Patto di stabilità interno.

Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti

L'insieme dei Comuni più grandi fa registrare un livello di adempimento alle richieste istruttorie abbastanza elevato: vengono esaminati 92 Enti su 96.

Si nota che nel complesso dei Comuni di maggiori dimensioni il saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo meno elevato rispetto a quello rilevato per le Province.

Al riguardo viene in evidenza, nel biennio posto a raffronto, un aumento diffuso delle entrate proprie al netto della compartecipazione all'Irpef, con buoni livelli di variazione. La tassa rifiuti si rileva stabile in termini di incassi, mentre è in aumento quanto ad accertamenti (5%). Tra le imposte, l'ICI è quella in aumento più rapido per incassi (7,95%) e l'addizionale Irpef per accertamenti (3,45%). Crescono rapidamente anche le altre entrate tributarie. Si nota, inoltre, un incremento degli incassi di entrate extratributarie, soprattutto per la competenza. Aumentano limitatamente gli incassi dei trasferimenti dallo Stato di parte corrente, mentre risultano in calo deciso per la competenza; quelli in conto capitale si riducono drasticamente in entrambe le gestioni. Si registra, inoltre, una notevole diminuzione delle risorse in conto capitale trasferite dalla U.E.

Sia gli impegni che i pagamenti totali della spesa corrente risultano in crescita; il maggiore aumento, pari al 3%, si registra nella cassa. Anche applicando le detrazioni, che per i Comuni non riguardano le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate, la spesa rilevante risulta in crescita. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E. crescono notevolmente quanto agli impegni, in minore grado in termini di pagamenti.

Tra le altre voci escluse nel computo del saldo sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale che nel 2001, anno base per il computo dell'obiettivo, non erano contemplate; il complesso di queste nuove esclusioni, in forte espansione rispetto all'esercizio precedente, assomma, quanto a pagamenti, a 120 milioni di euro e risulta rilevante al fine di contenere la crescita delle spese correnti nette. Le spese per elezioni amministrative incidono decisamente di più nel 2004 rispetto al 2003, mentre gli interessi passivi si mostrano in calo. Tale ultima tipologia di spesa resta comunque quella maggiormente rilevante tra quelle che possono essere detratte ai fini del calcolo del saldo.

⁶² I dati riportati si riferiscono all'insieme di Enti che hanno inviato i modelli del Patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi.

Tab. 2 – Comuni >60.000 abitanti - obiettivi consolidati

(in migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2003	2004	2003	2004
ICI	4.093.693	4.199.343	4.197.476	4.531.190
Addizionale Irpef	494.478	511.514	513.102	545.454
Compartecipazione Irpef	2.591.948	2.630.238	2.592.285	2.609.845
TARSU	1.560.914	1.640.085	1.458.211	1.460.359
Altre entrate tributarie	798.568	841.644	741.247	763.883
TOTALE TITOLO I	9.539.601	9.822.824	9.502.321	9.910.731
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	6.947.653	7.192.586	6.910.036	7.300.886
TOTALE TITOLO II	5.407.545	4.981.704	5.077.545	4.737.677
Trasferimenti correnti da Stato	3.665.380	3.372.075	3.366.826	3.394.902
Trasferimenti correnti da U.E.	17.578	26.043	18.837	18.413
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.657.425	1.501.844	1.632.562	1.266.209
ENTRATE TITOLO II	67.162	81.742	59.320	58.153
TOTALE TITOLO III	3.765.600	3.872.722	3.444.630	3.519.339
TOTALE TITOLO IV	11.107.086	11.435.163	9.731.402	9.794.111
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	659.170	723.749	525.051	508.088
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	548.095	440.532	487.404	488.036
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	1.585.708	940.201	1.200.189	518.853
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	83.397	70.503	41.581	28.104
Trasferimenti in conto capitale dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.050.632	1.110.458	410.617	661.429
Riscossione di crediti	6.096.627	6.669.432	6.136.594	6.329.690
Altre rettifiche	-	-	-	-
ENTRATE TITOLO IV	1.083.457	1.480.288	929.966	1.259.911
ENTRATE NETTE	11.863.872	12.627.338	11.343.952	12.138.289
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	17.452.600	17.645.700	16.617.850	17.122.991
Interessi passivi	1.044.400	1.028.150	1.028.421	1.015.707
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	45.544	65.462	49.267	53.540
Spese per calamità naturali	1.751	6.422	3.957	6.723
Spese per elezioni amministrative	9.602	12.600	6.566	13.201
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	638	21.228	573	28.828
Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	60.446	69.937	21.037	90.956
Altre rettifiche	20.402	187	4.175	-
SPESE CORRENTI NETTE	16.269.817	16.441.714	15.503.854	15.914.036
SALDO FINANZIARIO	-4.405.945	-3.814.376	-4.159.902	-3.775.747
Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)		-5.314.891		-5.279.195

La spesa netta per il Patto, al pari di quella corrente lorda, risulta in aumento sia quanto ad impegni (1,06%) che quanto a pagamenti (2,65%).

Infatti nel 2004, per i Comuni più grandi, non persiste la notevole moderazione della spesa corrente registrata nell'esercizio precedente (risultata in calo rispetto al 2001) e si assiste ad una pur ridotta tendenza espansiva che può essere, almeno in parte, addebitata agli effetti dei rinnovi contrattuali che si sono concentrati nel 2004, soprattutto in termini di pagamenti. Tale situazione si riverbera sulla spesa rilevante per il Patto, che cresce proporzionalmente sia in termini di impegni che di cassa. La tendenza in crescita della spesa corrente è tuttavia accompagnata da quella ascendente degli incassi di entrate che rende possibile il conseguimento dell'obiettivo programmatico. Le entrate nette rilevanti per il saldo, infatti, aumentano nel

biennio del 6,44% in termini di accertamenti e del 7% in termini di incassi, consentendo ai Comuni di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Gli obiettivi di competenza e di cassa sono stati rispettati con un saldo che nell'aggregato rimane di segno negativo, ma con una riduzione del disavanzo di importo più rilevante rispetto al 2003; lo scarto raggiunge infatti i 1.500 milioni per la competenza e 1.503 milioni per la cassa.

Gli obiettivi stabiliti per i Comuni sono stati ancora raggiunti con ampio margine attraverso l'impegno sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa. Gli interventi sull'entrata si dimostrano non automatici, in quanto gli aumenti riguardano diffusamente le entrate tributarie nelle quali i Comuni detengono un margine di manovra sia sul fronte della disciplina che su quello dell'accertamento; anche le misure attuate sulla spesa hanno dispiegato un certa efficacia riuscendo a comprimerne la dinamica entro livelli di variazione non eccessivamente elevati.

Comuni con popolazione tra 5000 e 60.000 abitanti

I dati relativi al secondo insieme dei Comuni sono quelli che presentano maggiori differenze rispetto a quanto esposto nel precedente referto in considerazione sia della revisione delle risultanze provvisorie precedentemente acquisite, sia, soprattutto, dell'integrazione della banca dati con i Comuni di popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti. Il numero di Enti presi in esame si è elevato a 1721 e comprende anche quelli delle fasce demografiche minori.

Il saldo finanziario di competenza riportato nel 2004, pur rilevandosi ancora in disavanzo, migliora e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo ridotto, pari a circa 1.575 milioni di euro; mentre per il saldo di cassa lo scarto assomma a 1.264 milioni.

Tali valori sono comunque in aumento rispetto a quelli della prima indagine, dimostrando che l'estensione dell'analisi ai Comuni più piccoli ha comportato un aumento dei margini positivi rispetto al raggiungimento dell'obiettivo programmatico, nonostante le maggiori difficoltà ad adattarsi alle regole del Patto che dovrebbero discendere dalle minori dimensioni.

Il quadro complessivo finanziario dei dati del Patto per questi Enti si caratterizza per un deciso aumento delle entrate nette: del 7,8% di competenza e del 9,2% di cassa.

Le entrate tributarie, tranne la compartecipazione all'Irpef che comunque non viene considerata nel computo del saldo, risultano in aumento; il titolo I al netto di tale depurazione aumenta del 5,95% in termini di competenza e del 9,1% di cassa.

Le spese correnti, dimostrano un aumento in termini di competenza (2,0%) ridotto rispetto a quello risultante per cassa (4,1%). Questi aumenti si riverberano affievoliti nella quantificazione finale degli impegni netti (1,8%) e dei pagamenti netti (3,7%) stante il notevole aumento della detrazione delle spese sostenute per le elezioni amministrative e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, nonché di quella per i rimborsi eseguiti allo Stato.

Sul fronte della competenza tra le voci escluse dal saldo risultano in calo i trasferimenti correnti dallo Stato mentre aumentano quelli dagli Enti partecipanti al Patto e dalla U.E.. I trasferimenti di capitali da parte dello Stato e degli Enti partecipanti al Patto sono in aumento.

I Comuni, diversamente dalle Province, non potevano detrarre dal saldo le spese effettuate per le nuove funzioni conferite, mentre una detrazione di recente introduzione (è stata applicata per la prima volta nel 2003) è connessa alla vicenda dei rinnovi contrattuali ed è commisurata alla quota dello 0,99% del monte salari; essa ha comportato la riduzione delle spese rilevanti per 83 milioni di impegni e 97 milioni di pagamenti. Si tratta di importi di una certa significatività, che incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera più decisa rispetto all'esercizio precedente risentendo degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La detrazione per i rimborsi eseguiti allo Stato, anch'essa di recente istituzione, è in considerevole aumento in entrambe le gestioni.

Tab. 3 - Comuni >5.000 <60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	ACCERTAMENTI		INCASSI	
	2003	2004	2003	2004
ICI	4.290.204	4.517.681	4.234.214	4.698.861
Addizionale Irpef	601.810	652.023	620.904	689.285
Compartecipazione Irpef	2.316.661	2.267.464	2.305.227	2.268.653
TARSU	1.799.618	1.901.644	1.703.519	1.789.808
Altre entrate tributarie	818.501	885.734	803.936	857.316
TOTALE TITOLO I	9.826.794	10.224.546	9.667.800	10.303.923
TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)	7.510.133	7.957.082	7.362.573	8.035.270
TOTALE TITOLO II	4.044.224	3.736.334	3.880.853	3.833.581
Trasferimenti correnti da Stato	2.691.354	2.300.204	2.591.373	2.390.769
Trasferimenti correnti da U.E.	30.046	31.582	20.627	30.966
Trasferimenti corr. dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.230.529	1.245.908	1.161.302	1.256.360
ENTRATE TITOLO II	92.295	158.640	107.551	155.486
TOTALE TITOLO III	3.557.346	3.755.996	3.510.866	3.634.187
TOTALE TITOLO IV	5.216.047	6.019.489	4.131.086	4.519.305
Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	644.780	559.779	569.653	524.528
Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	142.101	58.281	112.759	63.524
Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	398.744	491.685	335.878	350.678
Trasferimenti in conto capitale da U.E.	92.830	74.840	49.568	61.962
Trasferimenti in c. capitale dagli altri Enti partecipanti al Patto	1.767.503	2.345.670	1.118.609	1.237.212
Riscossione di crediti	219.940	223.022	237.503	249.215
Altre rettifiche	3.390	1.706	3.938	1.914
ENTRATE TITOLO IV	1.946.759	2.264.506	1.703.178	2.030.272
ENTRATE NETTE	13.106.533	14.136.224	12.684.168	13.855.215
SPESE	IMPEGNI		PAGAMENTI	
	2003	2004	2003	2004
TITOLO I - SPESE CORRENTI	16.180.253	16.519.979	15.632.001	16.273.640
Interessi passivi	825.385	830.631	819.318	825.372
Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	74.812	79.825	65.611	71.230
Spese per calamità naturali	54.614	48.306	56.882	49.006
Spese per elezioni amministrative	14.864	30.323	13.370	27.423
Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	12.892	16.857	10.550	15.704
Maggiori oneri per rinnovo contratto del personale	57.713	83.452	36.382	97.482
Altre rettifiche	23.861	31.373	19.978	32.723
SPESE CORRENTI NETTE	15.116.112	15.399.212	14.609.910	15.154.700
SALDO FINANZIARIO	-2.009.579	-1.262.988	-1.925.742	-1.299.485
Obiettivo programmatico		-2.838.197		-2.563.146

Nel complesso, la situazione dei Comuni meno grandi appare in crescita sul fronte dell'entrata e della spesa; si nota anche per questo aggregato che il rispetto del Patto viene realizzato soprattutto giovandosi dello sviluppo delle entrate risultando meno efficace l'azione di contenimento della spesa corrente.

L'obiettivo del saldo di competenza è maggiormente rispettato (93%) di quello di cassa (91,2%), come per gli Enti di dimensioni maggiori, e lo scarto riportato, a livello aggregato, rispetto all'adempimento si rileva comunque ampio per il saldo di competenza e meno elevato per quello a quello di cassa. Tuttavia, nonostante la presenza di un dato finanziario aggregato che presenta ampi margini per ottenere il rispetto delle regole, i risultati individuali dei singoli Enti denotano invece significativi scostamenti dagli obiettivi facendo emergere le difficoltà di adeguamento rispetto alle Province e ai Comuni più grandi; specialmente l'obiettivo di cassa

appare dimostrarsi di notevole impegno in presenza di difficoltà a contenere la stessa a livelli di variazione compatibili con gli obiettivi della programmazione.

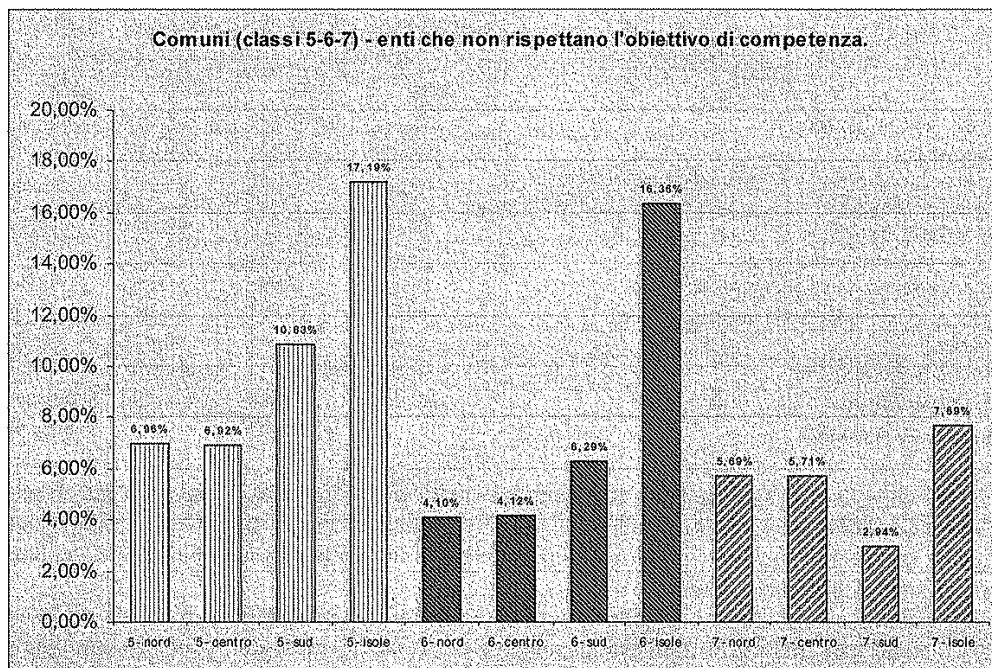
Infatti, seppure l'andamento delle entrate rilevanti per il Patto risulta più dinamico rispetto ai Comuni maggiori, la spesa si dimostra più difficile da contenere con la conseguenza che le manovre per il rispetto del saldo programmatico, sia nella gestione della competenza che della cassa, hanno avuto minore successo e, sui 1.721 Comuni esaminati, 120 non raggiungono l'obiettivo di competenza e 152 non raggiungono l'obiettivo di cassa.

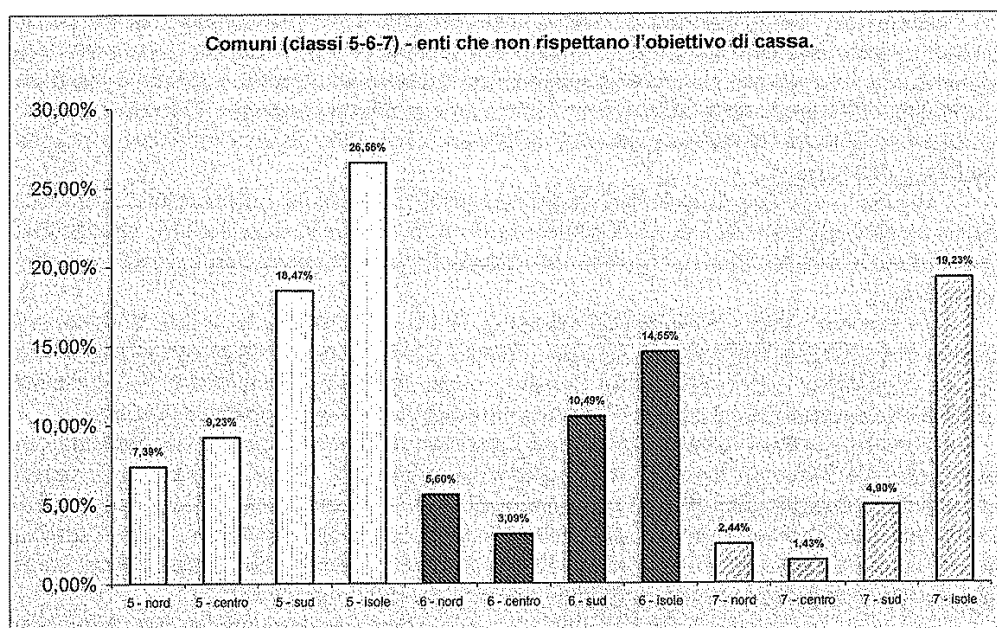
Tab. 4 - Comuni tra 5000 e 60.000 abitanti - Enti inadempienti per classe demografica

Classe demografica	totale Enti esaminati	competenza		cassa	
		Enti che non rispettano	%	Enti che non rispettano	%
V ^A	811	69	8,5	92	11,3
VI ^A	563	33	5,9	41	7,3
VII ^A	347	18	5,2	19	5,5
Totale complessivo	1721	120	7,0	152	8,8

I casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo sono distribuiti in modo diffuso nelle diverse aree territoriali e si nota un addensamento nella Basilicata, Molise, Sardegna, Campania, e Sicilia; mentre la situazione aggregata a livello regionale mostra che in tutte le regioni si verifica da parte dei Comuni, complessivamente considerati, il rispetto dei saldi programmatici.

Le rappresentazioni grafiche che seguono danno contezza dei fenomeni descritti; si evince, infatti, che sia per l'obiettivo di competenza che per quello di cassa le ridotte dimensioni e la collocazione geografica sono elementi che caratterizzano gli Enti inadempienti.





Le condizioni di contesto degli Enti delle classi demografiche più piccole non si dimostrano favorevoli al rispetto degli obiettivi; anche minime variazioni organizzative potrebbero aver inciso pesantemente sui risultati dei saldi finanziari ed inoltre si tratta di amministrazioni locali che si caratterizzano per avere una ridotta capacità fiscale e che quindi hanno potuto manovrare la sola leva della riduzione di spesa.

3.2.4 Conclusioni

Il 2004 costituisce l'ultimo esercizio nel quale le misure del Patto di stabilità interno per gli Enti locali sono state riferite al saldo finanziario, consentendo in tal modo di svolgere le azioni convergenti verso il rispetto degli obiettivi sia sul fronte dell'entrata che su quello della spesa. Un ulteriore aspetto da sottolineare è che la disciplina del Patto per il 2004 è rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'esercizio precedente, situazione questa che non si è ripetuta nel periodo successivo.

Gli obiettivi programmatici sono impostati sulla stessa base per le Province e per i Comuni, e si parametrano al saldo programmatico dell'esercizio 2003 corretto del tasso d'inflazione programmato (saldo che, a sua volta, era commisurato al risultato dell'esercizio 2001, invariato per i Comuni e aumentato del 7% per le Province). Il sistema di verifica del saldo finanziario finale, invece, non è del tutto omogeneo; infatti solo per le Province è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti.

La modalità di calcolo dell'obiettivo, derivante dall'interpretazione data all'art. 29 della legge n. 289 del 2002 nella sede della disciplina applicativa posta dal MEF, risulta vantaggiosa per gli Enti che nel 2003 avevano raggiunto l'obiettivo con scarto positivo consistente, in quanto consente di non applicare nel computo dell'obiettivo 2004 il risultato concreto riportato, che avrebbe reso il saldo programmatico per il 2004 più impegnativo. Questo criterio favorisce in particolare le Province che nel 2003 avevano riportato diffusamente ampi differenziali positivi.

Osservando le componenti del saldo finanziario, si rileva che nelle Province le entrate continuano a dimostrare maggiore dinamicità; anche i Comuni, tuttavia, specie quelli di minori dimensioni, fanno registrare nel 2004 un aumento delle entrate che va addebitato ad una ritrovata vitalità dei tributi locali tradizionali.

Permangono linee applicative diverse: le Province si avvantaggiano ancora di un incremento automatico delle entrate e non hanno necessità di svolgere azioni molto incisive sui pagamenti; si avverte invece un deciso contenimento della spesa corrente in termini di impegni da connettere all'assestamento del processo di conferimento delle funzioni. I Comuni svolgono le azioni per il rispetto del saldo soprattutto sul fronte delle entrate oltre ad esercitare una certa limitazione della spesa.

L'indagine sul Patto di stabilità interno nel 2004 è svolta su un insieme di Enti che abbraccia tendenzialmente l'universo di quelli tenuti ad osservarne le regole ed impiegando dati raccordati a quelli di rendiconto; i risultati confermano il raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambe le gestioni — cassa e competenza — il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione individuale di ciascun Ente emerge che solo due Province non hanno rispettato l'obiettivo.

I Comuni complessivamente considerati mostrano una percentuale di adempimento più bassa rispetto alle Province, ma anche in questa categoria il saldo finanziario aggregato riporta uno scostamento positivo dall'obiettivo programmatico piuttosto rilevante. A livello regionale si rileva, da parte dei Comuni superiori a 60.000 abitanti, il completo rispetto del Patto. Tuttavia, in alcuni ambiti regionali, il disavanzo finanziario si espande notevolmente pur senza compromettere, complessivamente, il raggiungimento dei saldi programmati.

Esaminando la situazione dei singoli Enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello centrato con una percentuale più elevata è il livello del saldo finanziario di competenza, mentre emergono difficoltà maggiori per la gestione di cassa.

L'obiettivo del saldo dovrebbe essersi dimostrato meno impegnativo per le Province, in virtù dello sviluppo automatico delle entrate proprie, mentre per i Comuni la situazione appare in evoluzione in quanto un ruolo traente va nuovamente attribuito alle entrate rilevanti per il Patto, ma il livello invariato del saldo viene raggiunto con il concorso delle azioni sul fronte della spesa.

Si nota che la situazione dei Comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella delle amministrazioni locali di minori dimensioni; infatti, nei primi la dinamica delle entrate risulta più debole e l'azione sulla spesa è più incisiva, mentre nei Comuni più piccoli l'obiettivo del saldo è stato raggiunto prevalentemente con lo sviluppo delle entrate. Tra questi Enti le difficoltà si addensano in quelli provvisti di una ridotta capacità fiscale.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del Patto è derivato dal maggiore coinvolgimento del collegio dei revisori e degli organi di gestione degli Enti locali che attraverso la programmazione dei flussi finanziari e il monitoraggio costante in corso d'esercizio possono tempestivamente recepire e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

Con l'esercizio 2004 si chiude una stagione del Patto di stabilità interno nella quale gli obiettivi tenevano conto del livello di uno specifico saldo per passare ad una nella quale l'attenzione si concentra sulla spesa. A fondamento di tale revisione delle regole deve essere posta una certa inefficacia dell'obiettivo di saldo a ridurre incisivamente la spesa. Tale ragione unita anche a quella di evitare un inasprimento della politica fiscale locale ha spinto al nuovo indirizzo che potrà esplicare effetti maggiormente costrittivi nella gestione degli Enti locali.

4 Equilibri di parte corrente

4.1 Entrata

4.1.1 Evoluzione delle entrate

L'evoluzione del sistema delle entrate correnti è stata caratterizzata negli ultimi 15 anni da una costante tendenza verso l'autonomia finanziaria degli Enti locali, a partire dalle riforme dei primi anni 90 e poi nel quadro del decentramento istituzionale attuato dalla legge n. 59 del 1997, tendenza confermata e consolidata dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla successiva legge ordinaria 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al nuovo testo della Legge fondamentale.

La legge n. 131, che ha stabilito le disposizioni per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla riforma, rinvia molte decisioni ai decreti legislativi delegati al Governo e non affronta l'attuazione dell'autonomia finanziaria di cui al nuovo articolo 119 della Costituzione, per la quale sarà adottato un provvedimento apposito, che dovrà realizzare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tenuto conto anche del testo del nuovo articolo 117 della Legge fondamentale e dell'equiordinazione dei livelli istituzionali costitutivi della Repubblica (art. 114), al legislatore nazionale spetta stabilire in via esclusiva le regole del sistema tributario e contabile dello Stato nonché i criteri della perequazione delle risorse finanziarie, mentre la legislazione regionale è competente per l'armonizzazione dei bilanci pubblici e per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119 Cost.). In sostanza resteranno riservate allo Stato l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, la scelta dei soggetti passivi e del livello massimo del prelievo da imporre.

Nell'esercizio della propria autonomia gli Enti, attraverso la potestà regolamentare, possono stabilire nel nuovo sistema le entrate da attivare, il livello della pressione fiscale locale e la forma di gestione delle fasi di acquisizione delle entrate stesse.

A fronte di tale quadro di riferimento istituzionale, non risulta agevole definire le regole per il funzionamento della rete di rapporti delicati tra Stato, Regioni ed istituzioni locali, in modo da costruire concreti ordinamenti autonomi in armonia con la Costituzione e con la nuova configurazione della Repubblica.

Per la realizzazione del federalismo fiscale, sancito dall'articolo 119 della Costituzione, è prevedibile che il prelievo fiscale debba risultare maggiormente radicato nel territorio dove si genera il gettito e, comunque, occorre pensare a nuovi assetti della materia tributaria più rispettosi della facoltà degli Enti di applicare tributi ed entrate propri entro i limiti posti dai vari livelli istituzionali sovraordinati.

Il legislatore statale, in tale contesto, ha tra l'altro il compito di calibrare al meglio l'equilibrio tra i vari prelievi gravanti sull'unica capacità contributiva del cittadino, in guisa tale da assicurare una effettiva equità fiscale, evitare doppie imposizioni ed impedire la violazione di altri valori della persona tutelati dalla Costituzione (in materia di lavoro, famiglia, risparmio e così via).

Chiamata a precisare i contorni della potestà residuale delle Regioni nei confronti del sistema tributario degli Enti locali, la Corte Costituzionale con la sentenza del 20 gennaio 2004 n. 37 ha sancito la permanenza del complesso di norme attualmente vigente fino a che non intervenga una legge statale di coordinamento dell'intera finanza pubblica, compresa una disciplina transitoria per l'ordinato passaggio dall'attuale sistema di finanza locale in gran parte derivata a quello voluto dall'articolo 119 della Costituzione, centrato sulla nozione di tributo proprio. Ciò significa che l'attuazione del disegno costituzionale non può passare attraverso interventi sporadici e forzati da parte delle Regioni, ma richiede anzitutto l'intervento del legislatore statale, a cui spetterà non solo di fissare i principi a cui la normativa regionale dovrà attenersi ma anche di determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo esattamente spazi e limiti entro cui potrà esplicarsi la potestà impositiva dello Stato medesimo, delle Regioni e degli Enti locali.

Secondo il Giudice delle leggi, allo stato attuale, sono pochi e abbastanza marginali i tributi definibili a pieno titolo “propri” delle Regioni o degli Enti locali nel senso che siano frutto della loro autonoma potestà impositiva e quindi da disciplinare con leggi regionali ovvero regolamenti locali.

È appena il caso di rammentare che anche per quanto riguarda i trasferimenti finanziari, le risorse erariali, regionali o di altra fonte, assegnate agli Enti locali dovranno essere di entità tale da consentire l'espletamento delle funzioni attribuite entro un quadro sistematico di perequazione territoriale. Infatti le entrate acquisite con le risorse autonome – tributi ed entrate proprie – nonché con le compartecipazioni ed addizionali ad imposte erariali determineranno situazioni diverse fra soggetti istituzionali ed i rispettivi gettiti derivanti da tali fonti risulteranno inevitabilmente sbilanciati tra di loro per le caratteristiche dell'economia, del livello di occupazione, della presenza di insediamenti produttivi o di attività turistiche che concorrono a caratterizzare le risorse complessive di ciascun Ente.

A questa situazione dovrà quindi porre rimedio la normativa statale con l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante (Costituzione, art. 117, co.2, lettera e). Il riferimento indefinito ai “territori” nell'articolo 119 della Legge fondamentale, che altrove ripete l'elencazione specifica di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ha significato e finalità peculiari che hanno già aperto la strada a interpretazioni contrastanti.

4.1.2 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2004-2005

All'articolo 149 del T.U. delle Autonomie locali (d.lgs. n. 267/2000) sono elencate le entrate correnti di Comuni e Province costituite da: imposte proprie; addizionali e compartecipazioni ad imposte statali e regionali; tasse e diritti per i servizi pubblici; trasferimenti erariali e regionali; altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale.

Si premette, in via generale che, per quanto riguarda il versante delle entrate correnti, anche le più recenti manovre finanziarie sono state sviluppate nel segno di una sostanziale continuità.

Le novità più importanti recate dalla legge finanziaria per il 2003 (l. 27 dicembre 2002 n. 289) erano comunque l'elevazione dal 4,5 al 6,5% della compartecipazione dei Comuni al gettito Irpef; l'istituzione di una analoga compartecipazione per le Province nella misura dell'1% (art. 31); la sospensione degli aumenti delle addizionali Irpef deliberati dopo il 29 settembre 2002 (art. 3, co.1).

A sua volta la legge finanziaria per il 2004 (L. 24 dicembre 2003 n. 350) ha mantenuto molti interventi introdotti in precedenza, influenzando così le dinamiche di tale esercizio. Il quadro delle devoluzioni tributarie, per esempio, è sostanzialmente immutato.

Quanto ai trasferimenti statali, in particolare, l'incremento annuale delle risorse derivanti dall'applicazione del tasso di inflazione programmato, pari a 180 milioni di euro, è destinato per il 50% ai Comuni sottodotati e per l'altra metà alla generalità dei Comuni. Sono attribuiti poi 50 milioni ai Comuni con meno di 3.000 abitanti (art. 3, co. 35 e 36). Viene confermata la riduzione complessiva dell'1% dei trasferimenti erariali, come previsto all'articolo 24 della precedente legge finanziaria per il 2002; sono aumentate di 20 milioni di euro le risorse destinate alle unioni di Comuni, riservandole agli Enti che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi (art. 3, co. 27). I trasferimenti statali a favore delle Comunità montane sono infine aumentati di 5 milioni di euro e di 5 milioni quelli destinati alle Province (art. 3, co. 141).

In punto di leva fiscale, l'art. 2 commi 18-20 conferma le disposizioni sulla compartecipazione all'Irpef dei Comuni (aliquota 6,5%) e delle Province (aliquota 1%), richiamando l'articolo 31 della legge finanziaria per il 2003. È stata prorogata la sospensione dell'istituzione dell'addizionale Irpef e la possibilità di elevarne la quota (art. 2, co. 21).

È previsto il recupero dell'IVA erogata dagli Enti locali in passato relativa ai servizi esternalizzati dei medesimi Enti (compresi i trasporti) per circa 400 milioni di euro (art. 3, co. 25). È stato infine assegnato il fondo concernente i contributi agli Enti per il recupero dell'ICI venuta in seguito a ricorsi accolti per la diminuzione della base imponibile.

La legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004 n. 311) sembra ridurre ancora il margine di manovra degli Enti locali sul fronte delle entrate correnti.

In punto di trasferimenti statali la medesima non introduce nuove risorse, perché l'incremento di 340 milioni di euro serve a reintegrare gli Enti delle riduzioni operate dalla finanziaria 2002 (art. 2, commi 63 e 64). In particolare 260 milioni sono a favore degli Enti a conferma di contributi già assegnati per il 2004 e 80 milioni per i Comuni con risorse sotto la media *pro-capite* della fascia demografica di appartenenza. In base al comma 60, il Fondo per le funzioni trasferite agli Enti locali può essere utilizzato anche per l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione. Il comma 65 conferma la disciplina della compartecipazione di Comuni e Province al gettito Irpef. Un altro limite all'autonomia finanziaria ed alla potestà tributaria degli Enti è rappresentata dal rinnovo della sospensione degli effetti degli aumenti delle addizionali Irpef eventualmente deliberate dai Comuni. È prevista un'eccezione per i Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di aumento e quindi possono farlo per gli anni 2005, 2006, 2007 nella misura complessiva dello 0,1% (co. 51).

I termini per l'accertamento dell'ICI scadenti il 31 dicembre 2004 sono prorogati alla fine del 2005, limitatamente alle annualità d'imposta 2002 e successive (co. 67).

I commi 335-339 introducono modifiche nel classamento delle unità immobiliari che avranno una ricaduta sulla base imponibile dell'ICI e dell'Irpef. Nella stessa ottica di accrescere le entrate tributarie si collocano le norme successive riguardanti la tasse sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU) di cui al comma 340.

4.1.3 Amministrazioni provinciali

Si premette in via generale a tutte le analisi finanziarie esposte nel presente capitolo che gli importi delle entrate 2003 e 2004 vanno considerati alla luce del tasso di inflazione reale di ciascun anno (indice nazionale per l'intera collettività) pari alla variazione del 2,7% nel 2003 rispetto al 2002 ed alla variazione del 2,2% nel 2004 rispetto all'anno precedente.⁶³

Si rammenta poi che per gli esercizi 2003-2004 sono stati sottoposti ad esame 98 Province, 1342 Comuni e 273 Comunità montane, i cui consuntivi erano a disposizione della Sezione, in modo da poter ricostruire gli andamenti finanziari biennali sulla base di elementi omogenei e confrontabili.

L'analisi delle entrate correnti delle Province viene preceduto, per una migliore comprensione, dall'illustrazione tramite prospetti riepilogativi dei risultati complessivi conseguiti nel biennio di riferimento.

Accertamenti in conto competenza

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	4.361.283	4.538.157	4.06
Trasferimenti	4.021.610	3.727.388	-7.32
Entrate extratributarie	495.712	715.743	44.39
Totale	8.878.605	8.981.288	1.16

Riscossioni in conto competenza

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	4.049.023	4.222.834	4.29
Trasferimenti	2.469.430	2.303.871	-6.70
Entrate extratributarie	335.030	406.306	21.27
Totale	6.853.483	6.933.011	1.16

⁶³ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2004), vol. I, pag. 76. *idem* (2005), Vol I, pag. 71.

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	4.356.774	4.519.496	3.73
Trasferimenti	3.639.671	3.493.193	-4.02
Entrate extratributarie	422.598	544.090	28.75
Totale	8.419.043	8.556.779	1.64

Residui totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	355.197	384.435	8.23
Trasferimenti	5.616.119	5.882.957	4.75
Entrate extratributarie	373.378	518.593	38.89
Totale	6.344.694	6.785.985	6.95

Le entrate correnti totali crescono ben poco nel biennio 2003-2004 (1,16%) sia per gli accertamenti che per le riscossioni.

I due dati complessivi riflettono le variazioni positive delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie) ma anche quelle negative dei trasferimenti, che diminuiscono sostanzialmente a causa del meccanismo di compensazione dei contributi statali col nuovo cespite della compartecipazione al gettito Irpef. L'andamento sfavorevole della categoria II si spiega però anche con la situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e risorse dalle Regioni alle Province dopo le assegnazioni dell'esercizio precedente. Continua poi la tendenza all'aumento delle entrate extratributarie ormai in atto da anni, che comunque costituiscono grandezze finanziarie complessivamente limitate.

All'aumento nominale ridottissimo delle riscossioni totali (+1,64%), la cui composizione è simile a quella appena vista degli accertamenti e delle riscossioni di competenza, si accompagna una crescente massa dei residui attivi (+6,95%), determinata dai ritardi nell'acquisizione alle casse degli Enti dei vari tipi di entrate.

Il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento espone negli ultimi cinque anni, quanto agli accertamenti in conto competenza, i valori percentuali riportati nel seguente prospetto. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale se letti nella sequenza orizzontale degli anni di riferimento. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza delle varie entrate nell'ambito del singolo esercizio.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate tributarie	58.26	48.87	43.99	48.89	50.53
Trasferimenti	35.91	46.23	51.17	45.57	41.50
Entrate extratributarie	5.83	4.90	4.84	5.54	7.97
Totale	100.00	100.00	100.00	100.00	100
Enti esaminati	86	96	98	98	98

Nel 2004 le entrate tributarie rappresentano oltre la metà del totale. In proposito, si osserva anzitutto che negli esercizi 1999-2000 si era verificata una cospicua crescita di questa tipologia di entrate in conseguenza dell'attribuzione alle Province dell'intero gettito dell'imposta sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e dell'imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico. Negli anni immediatamente successivi, esaurendosi l'impatto della devoluzione dei nuovi tributi, le entrate hanno seguito la dinamica fisiologica delle basi imponibili, ma nel 2003 hanno risentito positivamente degli introiti della compartecipazione all'Irpef fissata all'1%. Le fonti di finanziamento extratributarie, sia pure in aumento, restano complessivamente di limitata importanza. Esse

derivano dai proventi delle tariffe dei servizi pubblici locali e da quelli dell'amministrazione del patrimonio.

La graduale ed oscillante ripresa del volume dei trasferimenti a partire dal 2001 deriva principalmente dalle risorse attribuite da Stato e Regioni per lo svolgimento di nuove funzioni decentrate. Si tratta di un fenomeno che comunque non si pone in contrasto con la politica economico-finanziaria generale e con i mutamenti istituzionali degli ultimi anni, diretti ad una contrazione degli interventi erariali a vantaggio di una maggiore autonomia finanziaria degli Enti locali.

L'andamento biennale del tasso di realizzazione delle entrate e del tasso di smaltimento dei residui attivi è riportato nei due prospetti sottostanti.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2004	Risc c/ comp. 2004	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	4.361.283	.049.023	92.84	4.538.157	4.222.834	93.05
Trasferimenti	4.021.610	2.469.430	61.40	3.727.388	2.303.871	61.81
Entrate extratributarie	495.712	335.030	70.61	715.743	406.306	56.77
Totale	8.878.605	6.853.483	77.19	8.981.288	6.933.011	77.19

Tasso di smaltimento (Riscosso in c/residui su accertato in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2004	Riscossi c/residui 2004	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	350.688	307.751	87.76	365.775	296.662	81.10
Trasferimenti	5.234.180	1.170.240	22.36	5.648.762	1.189.322	21.05
Entrate extratributarie	300.264	87.569	29.16	346.940	137.784	39.71
Totale	5.885.132	1.565.560	26.60	6.361.477	1.623.768	25.52

L'indice delle riscossioni tributarie si può considerare elevato, mentre continuano a restare insoddisfacenti gli introiti dei trasferimenti e delle entrate extratributarie, le cui cause derivano sostanzialmente dai ritardi insiti nella struttura e nei meccanismi di funzionamento del sistema erariale.

La situazione del tasso di smaltimento alla fine del 2004 è leggermente peggiorata nel complesso, anche tenuto conto dell'indice positivo relativo alle entrate extratributarie, che comunque incidono poco.

In conclusione, le tendenze emerse nel 2004 evidenziano una situazione relativamente statica per le Amministrazioni provinciali, contrariamente al dinamismo del biennio precedente.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione delle Province per Regioni ed aree geografiche.

Entrate tributarie

A) Imposta sulla responsabilità civile da circolazione degli autoveicoli e imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico.

Nei due prospetti sottostanti sono esposti i dati biennali delle entrate derivanti dalle due imposte in argomento devolute ormai da anni interamente alle Province.

Imposta sulle assicurazioni rc auto

REGIONE	N. ENTI	ACCERTAMENTI IN C. COMPETENZA			RISCOSSIONI IN C. COMPETENZA			RISCOSSIONI TOTALI			TOTALE RESIDUI ATTIVI		
		2003	2004	VAR %	2003	2004	VAR %	2003	2004	VAR %	2003	2004	VAR %
PIEMONTE	8	147.105	147.372	0.18	121.816	123.317	1.23	145.245	148.558	2.28	26.013	24.055	-7.53
LOMBARDIA	11	367.145	376.980	2.68	336.393	347.844	3.40	360.984	378.109	4.74	30.882	29.903	-3.17
LIGURIA	4	55.546	60.106	8.21	49.751	54.592	9.73	58.598	60.388	3.06	5.795	5.514	-4.86
VENETO	7	175.551	186.011	5.96	171.164	182.963	6.89	180.431	187.217	3.76	4.387	3.177	-27.58
E. ROMAGNA	9	176.754	181.456	2.66	154.364	162.001	4.95	173.996	184.397	5.98	22.615	19.680	-12.98
TOSCANA	10	157.716	159.039	0.84	138.492	146.283	5.63	153.889	162.514	5.60	19.375	15.818	-18.36
UMBRIA	2	32.263	33.364	3.41	28.710	30.509	6.27	31.727	34.062	7.36	4.386	3.688	-15.92
MARCHE	4	58.762	60.732	3.35	57.847	59.247	2.42	58.950	60.161	2.05	2.039	2.610	27.99
LAZIO	4	204.926	210.510	2.73	180.141	189.958	5.45	216.635	214.742	-0.87	24.784	20.552	-17.08
ABRUZZO	4	39.301	42.051	7.00	37.275	39.321	5.49	38.159	41.348	8.36	2.026	2.730	34.72
MOLISE	2	7.515	7.981	6.21	7.274	7.679	5.57	7.967	8.333	4.60	241	302	25.31
CAMPANIA	4	144.330	146.331	1.39	131.751	137.354	4.25	142.261	149.926	5.39	13.281	9.175	-30.92
PUGLIA	5	112.527	118.035	4.90	103.500	111.972	8.18	112.136	122.050	8.84	9.190	6.228	-32.24
BASILICATA	2	13.767	15.158	10.11	13.451	15.158	12.70	14.443	15.475	7.14	316	0	-100.00
CALABRIA	5	50.890	57.654	13.29	49.489	55.375	11.89	53.412	57.221	7.13	1.501	2.279	51.87
SICILIA	9	113.313	129.799	14.55	109.840	123.972	12.87	119.324	133.521	11.90	3.501	5.854	67.23
SARDEGNA	4	44.232	52.440	18.56	39.051	47.271	21.05	39.151	52.453	33.98	5.182	5.169	-0.24
Totale complessivo	94	1.901.643	1.985.019	4.38	1.730.309	1.834.816	6.04	1.907.308	2.010.475	5.41	175.515	156.734	-10.70

(migliaia di euro)

Imposta sulle formalità di trascrizione

REGIONE	N. ENTI	ACCERTAMENTI IN C. COMPETENZA			RISCOSSIONI IN C. COMPETENZA			RISCOSSIONI TOTALI			TOTALE RESIDUI ATTIVI		
		2003	2004	VAR %	2003	2004	VAR %	2003	2004	VAR %	2003	2004	VAR %
PIEMONTE	8	104.738	112.000	6.93	99.763	108.990	9.25	104.188	111.744	7.25	6.017	6.226	3.48
LOMBARDIA	11	201.920	217.998	7.96	196.251	212.541	8.30	201.599	216.556	7.42	5.668	7.264	28.15
LIGURIA	4	29.426	30.760	4.53	27.017	29.825	10.39	29.507	31.201	5.74	2.428	1.968	-18.94
VENETO	7	95.182	105.199	10.52	93.203	102.916	10.42	93.648	104.226	11.30	1.980	2.865	44.68
FRIULI V. GIULIA	4	25.293	27.073	7.04	24.130	26.334	9.13	24.859	26.980	8.53	1.602	1.694	5.79
EMILIA ROMAGNA	9	93.786	100.562	7.22	90.408	98.954	9.45	94.037	100.643	7.02	3.402	3.099	-8.90
TOSCANA	10	84.976	92.715	9.11	81.394	91.569	12.50	84.854	93.946	10.71	3.627	2.356	-35.04
UMBRIA	2	18.710	20.723	10.76	17.841	19.997	12.08	18.961	20.329	7.22	947	1.340	41.55
MARCHE	4	30.443	33.647	10.52	28.287	33.174	17.27	30.366	34.169	12.52	2.480	1.941	-21.73
LAZIO	4	120.103	127.838	6.44	117.367	126.103	7.44	120.425	128.775	6.93	2.737	1.799	-34.27
ABRUZZO	4	23.277	26.009	11.74	22.161	25.494	15.04	23.382	26.298	12.47	1.116	827	-25.90
MOLISE	2	4.602	5.698	23.82	4.433	5.532	24.80	5.119	5.942	16.08	166	166	-1.77
CAMPANIA	4	62.572	75.153	20.11	59.951	72.957	21.69	63.626	76.558	20.33	2.621	2.197	-16.20
PUGLIA	5	59.909	66.660	11.27	57.633	62.997	9.31	64.133	65.986	2.89	2.491	4.073	63.54
BASILICATA	2	7.334	8.395	14.46	7.243	8.395	15.90	7.773	8.486	9.17	91	0	-100.00
CALABRIA	5	26.613	32.299	21.37	23.536	30.957	31.53	27.428	34.081	24.26	3.153	1.580	-49.91
SICILIA	9	68.693	81.637	18.84	66.059	79.043	19.66	69.304	82.394	18.89	2.684	2.806	4.56
SARDEGNA	4	26.212	30.514	16.41	22.595	28.200	24.81	24.588	32.039	30.30	4.200	2.675	-36.30
Totale complessivo	98	1.083.789	1.194.880	10.25	1.039.272	1.163.978	12.00	1.087.797	1.200.353	10.35	47.413	44.876	-5.35

(migliaia di euro)

In virtù del particolare ordinamento istituzionale che caratterizza questi Enti, non vengono richiesti dalla Sezione i conti consuntivi alle Province autonome di Trento e Bolzano. Non vi sono Province nella Regione a statuto speciale Valle d'Aosta. Mancano i dati delle Province della Regione Friuli-Venezia Giulia relativi all'imposta R.C.A., in quanto questa viene devoluta all'ente Regione.

In via generale i flussi finanziari derivanti dalle predette imposte sono influenzati da vari fattori concomitanti non governabili dagli Enti, quali la crisi del mercato dell'auto, i provvedimenti statali volti a stimolare l'acquisto di nuovi autoveicoli, l'andamento del concorrente mercato dell'usato, la normativa locale a tutela della salubrità dell'aria e quindi di contrasto ai gas di scarico, gli oneri finanziari gravanti sui passaggi di proprietà e così via.

Si osserva comunque che il gettito complessivo e quello distribuito per Regioni di entrambe le imposte rappresenta una importante entrata per le amministrazioni provinciali, pur tenendo conto del tasso di inflazione reale 2003 (pari al 2,7%) e di quello 2004 (pari al 2,2%).

Quanto all'imposta sulle assicurazioni R.C.A., i totali nazionali evidenziano andamenti biennali moderatamente positivi in termini di accertamenti e riscossioni in conto competenza, anche dovuti all'aumento delle tariffe assicurative. Altrettanto positiva è la diminuzione dei residui attivi in gran parte delle Regioni (-10,70%). A livello di aggregazioni regionali le situazioni sono ovviamente variegate e legate all'azione congiunta di fattori generali e locali di non facile identificazione.

L'imposta sulle formalità di trascrizione mostra una tendenza complessiva di segno positivo, in cui si inquadra la prevalente diminuzione dei residui totali (-5,35%). Le oscillazioni nell'ambito delle singole Regioni non trovano agevole spiegazione.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle due imposte ora esaminate in base alla distribuzione delle Province per Regioni ed aree geografiche.

B) La compartecipazione all'IRPEF:

La Sezione riferisce per la prima volta sulle entrate derivanti dalla compartecipazione all'Irpef attribuita alle Province nella misura dell'1% a partire dal 2003. Il gettito, come per i Comuni, è ripartito dal Ministero dell'Interno sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le quote di compartecipazione spettanti vengono erogate in due rate, entro marzo ed entro luglio di ciascun anno.

La compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i bilanci provinciali, in quanto i trasferimenti statali ordinari sono ridotti in misura corrispondente. La decurtazione è effettuata prioritariamente sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza dei medesimi anche sui contributi statali spettanti ad altro titolo. In pratica può così verificarsi che i trasferimenti statali vengano azzerati nei confronti di certi Enti.

Anche se in termini logico-sistematici i proventi della compartecipazione potrebbero essere intesi come una forma di trasferimento erariale è noto che dal punto di vista dei bilanci sono stati considerati entrate di natura fiscale da assegnare al titolo I, categoria I[^].

Per le Province localizzate nelle Regioni a Statuto speciale, così come per i Comuni, si provvede all'attribuzione del gettito in questione secondo le disposizioni dei singoli Statuti.

Si è provveduto a distinguere in due prospetti i dati degli esercizi 2003 e 2004 relativi ad 81 Province.

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/ comp. 2003	Riscossioni c/comp. 2003	Tasso % di realizzazione
PIEMONTE	8	56.156	43.808	78,01
LOMBARDIA	11	37.783	37.783	100,00
LIGURIA	4	28.673	28.673	100,00
VENETO	7	17.933	17.933	100,00
EMILIA ROMAGNA	9	35.399	35.303	99,73
TOSCANA	10	47.758	47.758	100,00
UMBRIA	2	15.313	15.313	100,00
MARCHE	4	24.788	24.788	100,00
LAZIO	4	23.959	23.959	100,00
ABRUZZO	4	16.356	16.356	100,00
MOLISE	2	3.896	3.896	100,00
CAMPANIA	4	55.977	55.977	100,00
PUGLIA	5	45.989	45.989	100,00
BASILICATA	2	6.516	6.516	100,00
CALABRIA	5	19.922	19.922	100,00
TOTALE	81	436.418	423.974	97,15

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/comp. 2004	Riscossioni c/comp. 2004	Tasso % di realizzazione
PIEMONTE	8	48.110	46.391	96,43
LOMBARDIA	11	36.312	17.678	48,68
LIGURIA	4	26.010	12.599	48,44
VENETO	7	29.383	24.378	82,97
EMILIA ROMAGNA	9	25.543	14.051	55,01
TOSCANA	10	45.499	37.601	82,64
UMBRIA	2	9.561	9.561	100,00
MARCHE	4	23.417	18.168	77,58
LAZIO	4	8.980	6.017	67,00
ABRUZZO	4	18.624	18.624	100,00
MOLISE	2	3.774	3.774	100,00
CAMPANIA	4	53.208	52.798	99,23
PUGLIA	5	44.567	44.567	100,00
BASILICATA	2	6.258	6.258	100,00
CALABRIA	5	18.783	17.837	94,96
TOTALE	81	397.669	329.942	82,97

La Sezione ha curato una attenta verifica dei dati specifici provenienti dai conti consuntivi, tenuto anche conto della novità rappresentata da questa fonte d'entrata.

Si tratta, in entrambi gli esercizi, di accertamenti di notevole entità, a cui corrispondono come per i Comuni quote di riscossione molto elevate, a riprova dell'efficienza del sistema di ripartizione ed assegnazione degli importi dovuti.

Il fenomeno dell'abbassamento nel 2004 sia degli accertamenti complessivi (scesi da 436.418 migliaia di euro a 392.955 migliaia di euro), sia del tasso di riscossione complessivo (sceso da 97,15% a 82,97%) dipende dal meccanismo di compensazione previsto per legge tra le partite creditorie e debitorie di ogni Ente con lo Stato, che incide ogni anno sul livello delle quote della compartecipazione all'Irpef e dei trasferimenti ordinari, come avviene per i Comuni.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili dell'imposta esaminata in base alla distribuzione delle Province per Regioni ed aree geografiche. Mancano, peraltro, le tabelle relative alla gestione dei residui recanti cifre e percentuali irrilevanti.

4.1.4 Amministrazioni comunali

Si rammenta che per gli esercizi 2003-2004 sono stati sottoposti ad esame 1342 Comuni.

L'analisi delle entrate correnti relative ai primi tre titoli viene preceduto, per una migliore comprensione, dall'illustrazione tramite prospetti riepilogativi dei risultati complessivi conseguiti nel biennio di riferimento.

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	18.479.410	19.119.413	3.46
Trasferimenti	9.417.573	8.746.983	-7.12
Entrate extratributarie	7.195.523	7.473.066	3.86
Totale	35.092.506	35.339.462	0.70

Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	13.194.589	14.360.154	8.83
Trasferimenti	6.272.718	5.896.721	-5.99
Entrate extratributarie	4.585.036	4.871.107	6.24
Totale	24.052.343	25.127.982	4.47

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	18.257.425	19.218.827	5.27
Trasferimenti	8.877.497	8.475.545	-4.53
Entrate extratributarie	6.803.986	6.961.590	2.32
Totale	33.938.908	34.655.962	2.11

Residui totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz.%
Entrate tributarie	8.804.761	8.536.934	-3.04
Trasferimenti	6.021.496	6.203.202	3.02
Entrate extratributarie	6.598.014	6.910.283	4.73
Totale	21.424.271	21.650.419	1.06

Gli accertamenti totali in conto competenza, cioè le risorse correnti “fresche”, sono stazionari nel 2004 in termini nominali e addirittura in regresso tenendo conto del tasso di inflazione reale del 2,2%. Le riscossioni complessive si presentano viceversa in una luce positiva (+ 4,47%) e ciò è dovuto all'aumento dei flussi di cassa derivanti dalle entrate proprie (tributarie ed extra tributarie).

Le entrate tributarie sono in crescita (3,46% quanto agli accertamenti e 8,83% quanto alle riscossioni). L'allocazione nel titolo I del bilancio della compartecipazione al gettito Irpef ha implicato anche nel 2004 notevoli effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria degli Enti con riduzione delle entrate trasferite dallo Stato, effetti che perdureranno sia pure in misura meno vistosa negli esercizi successivi. Va poi tenuto conto anche degli introiti derivanti dall'addizionale facoltativa all'Irpef, introdotta da gran parte dei Comuni e già applicata negli anni in esame. Tuttavia, la contenuta espansione degli accertamenti dei tributi dovrebbe essere ascrivita principalmente alla dinamica di quelli propriamente locali, perché la quota di compartecipazione all'Irpef del 6,5% era applicata anche nel 2003 e in entrambi gli anni in esame perdura il “blocco” dell'addizionale all'Irpef. Infine, perdura la tendenza all'aumento del volume delle entrate extratributarie in atto ormai da anni.

Per quanto riguarda in generale i flussi di cassa, le riscossioni in conto competenza crescono del 4,47% come già visto, mentre quelle totali (+2,11%) risentono dell'andamento negativo dei trasferimenti introitati (-5,99% per la competenza e -4,53% per le riscossioni totali).

La notevole diminuzione delle risorse trasferite (accertamenti e riscossioni) costituisce uno sviluppo dell'autonomia finanziaria degli Enti e deriva sostanzialmente dai contributi di provenienza statale, compensando così la compartecipazione all'Irpef. Influiscono peraltro anche i ritardi nell'erogazione delle rate di spettanza di ciascun Ente.

D'altra parte procedono a rilento i trasferimenti di nuovi compiti ai Comuni e quindi le corrispondenti assegnazioni di risorse finanziarie da parte dello Stato e delle Regioni.

È positivo il fenomeno della trascurabile crescita dei residui totali (+1,06%).

Il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento evidenzia negli ultimi cinque anni i valori percentuali riportati nei seguenti due prospetti esposti in termini di accertamenti e riscossioni totali. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale se letti nella sequenza orizzontale degli anni. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza dei vari titoli di entrata nell'ambito del singolo esercizio.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate tributarie	43,32	39,33	47,47	52,01	54,10
Trasferimenti	34,65	39,22	32,59	27,53	24,75
Entrate extratributarie	22,03	21,45	19,94	20,46	21,15
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	1.073	1.255	1.360	1.360	1.342

Riscossioni totali (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate tributarie	40,41	36,37	45,84	53,10	57,15
Trasferimenti	39,48	41,63	35,42	26,93	23,47
Entrate extratributarie	20,11	20,00	18,74	19,97	18,38
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	1.073	1.255	1.360	1.360	1.342

L'incidenza delle entrate tributarie, ormai fondamentali per il finanziamento delle spese correnti dei Comuni, oscilla di anno in anno e nel biennio supera comunque il 54%. I trasferimenti erariali continuano a rappresentare un'importante risorsa degli Enti, ma coerentemente alla crescente autonomia finanziaria dei Comuni tendono a contrarsi, in particolare quelli provenienti dallo Stato, come si vedrà tra poco con gli appositi prospetti.

Mantengono una posizione relativamente stabile le entrate extratributarie derivanti dai servizi individuali resi agli utenti e da proventi di varia natura. La trasformazione della TARSU in tariffa procede lentamente, soprattutto per le grandi città e poi in generale per i Comuni del Centro-Sud, anche se va rammentato che in regime di gestione esternalizzata del servizio rifiuti urbani gli introiti della TARI possono mancare completamente in bilancio.

Gli indici dell'autonomia finanziaria sono certamente i dati più confortanti (oltre il 78% quanto agli accertamenti e oltre l'80% quanto alle riscossioni).

L'andamento biennale del tasso di realizzazione delle entrate e del tasso di smaltimento dei residui attivi è riportato nei prospetti sottostanti.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2003	Risc. c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2004	Risc. c/ comp. 2004	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	18.479.410	13.194.589	71.40	19.119.413	14.360.154	75.10
Trasferimenti	9.417.573	6.272.718	66.61	8.746.983	5.896.721	67.41
Entrate extratributarie	7.195.523	4.585.036	63.72	7.473.066	4.871.107	65.18
Totale	35.092.506	24.052.343	68.54	35.339.462	25.127.982	71.10

Gli indici di realizzazione sono tutti migliorati, peraltro modestamente quelli dei trasferimenti e delle entrate extratributarie.

Tasso di smaltimento (Riscossi in c/residui su accertati in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti i c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2004	Riscossi c/residui 2004	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	8.582.776	5.062.836	58.99	8.636.348	4.858.673	56.26
Trasferimenti	5.481.420	2.604.779	47.52	5.931.763	2.578.824	43.47
Entrate extratributarie	6.206.477	2.218.949	35.75	6.398.807	2.090.483	32.67
Totale	20.270.673	9.886.564	48.77	20.966.918	9.527.980	45.44

Continua a preoccupare la situazione di accumulo e ristagno dei residui, perché gli indici complessivi e parziali sono peggiorati rispetto a quelli già insoddisfacenti del 2003.

Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria I (trasf.correnti dello Stato) sul totale del titolo

(migliaia di euro)

TITOLO II	2003		2004	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA I	6.065.721	4.064.926	5.435.489	3.946.562
TOTALE TITOLO II	9.417.573	6.272.718	8.746.983	5.896.721
INCIDENZA IN %	64.41	64.80	62.14	66.93

Risulta dal prospetto che l'incidenza dei trasferimenti dello Stato sul totale del titolo II, diminuisce quanto agli accertamenti, ma aumenta quanto alle riscossioni.

La situazione è ancora più negativa se i dati sono presi in considerazione alla luce del tasso d'inflazione reale 2003.

Poiché l'importo dei trasferimenti dalle Regioni ai Comuni incide notevolmente sul totale del titolo II, è utile riportare i seguenti quadri specifici di facile lettura, dove sono evidenziati per il biennio in riferimento i valori assoluti e percentuali dei contributi regionali in termini di accertamenti e riscossioni, il rispettivo tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui nonché l'incidenza sul totale del titolo II.

Titolo II - entrate da trasferimenti e contributi dalle Regioni

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2003	2004	Variaz.%
	2.637.740	2.555.351	-3.12

Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2003	2004	Variaz.%
	1.803.766	1.525.540	-15.42

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2003	2004	Variaz. %
	2.575.946	2.250.815	-12.62

Residui totali

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2003	2004	Variaz. %
	1.300.307	1.576.171	21.22

Si rammenta che i trasferimenti regionali correnti ai Comuni sono generalmente a destinazione specifica, per esempio finalizzati all'erogazione di determinati servizi alla cittadinanza.

A proposito dei prospetti precedenti è sufficiente segnalare la diminuzione in termini nominali degli accertamenti (oltre il 3%), delle riscossioni di competenza (-15,42%) e di quelle totali (-12,62%). Si rileva poi l'aumento notevole dei residui totali (+21,22%). La situazione insoddisfacente è naturalmente più vistosa considerando il tasso d'inflazione reale.

I fenomeni esposti si spiegano in linea generale con la flessione dei trasferimenti (anche quelli di funzioni e risorse) dalle Regioni agli Enti, mentre l'accumulo di residui depone per difficoltà di cassa delle Regioni medesime e ritardi nel meccanismo di distribuzione di fondi già assegnati.

Titolo II - tasso di realizzazione**Riscosso c/comp. su accertato c/comp.**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Acc. c/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2004	Risc c/ comp. 2004	Tasso di realizzazione %
	2.637.740	1.803.766	68.38	2.555.351	1.525.540	59.70

Titolo II - Tasso di smaltimento**Riscosso c/residui su accertati c/residui**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2004	Riscossi c/residui 2004	Tasso di smaltimento %
	1.238.512	772.179	62.35	1.271.636	725.276	57.03

Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria II sul totale del titolo

(migliaia di euro)

TITOLO II	2003		2004	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA II	2.637.740	1.803.766	2.555.351	1.525.540
TOTALE TITOLO II	9.417.573	6.272.718	8.746.983	5.896.721
INCIDENZA IN %	28.00	28.76	29.21	25.87

I tassi di realizzazione e di smaltimento, si contraggono a riprova della situazione appena descritta.

L'incidenza della categoria in esame sul totale del titolo II resta stabile quanto agli accertamenti (28/29%), ma si riduce quanto alle riscossioni (all'incirca dal 28 al 25%).

La Sezione ha infine predisposto un prospetto recante l'incidenza di accertamenti e riscossioni di contributi regionali ai Comuni per lo svolgimento di funzioni delegate (categoria 3^a) sul totale del Titolo. I valori, stabili, sono di limitata importanza.

È stato infine predisposto il prospetto seguente recante l'incidenza di accertamenti e riscossioni dei contributi regionali ai Comuni per lo svolgimento di funzioni delegate rispetto al totale del titolo. I valori, stabili, sono di limitata entità.

Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria III
(contributi e trasferimenti della Regione per funzioni delegate) sul totale del titolo
(migliaia di euro)

TITOLO II	2003		2004	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA III	412.781	267.107	417.735	279.021
TOTALE TITOLO II	9.417.573	6.272.718	8.746.983	5.896.721
INCIDENZA IN %	4.38	4.26	4.78	4.73

In conclusione, le tendenze emerse per il 2004 evidenziano una situazione complessiva non facile per i Comuni sul versante delle entrate correnti, a causa della limitata espansione in termini nominali delle entrate proprie (tributarie ed extra tributarie), della flessione dei trasferimenti e dell'aumentata massa dei residui attivi.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche elaborate dalla Sezione dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione dei Comuni per Regioni ed aree geografiche.

Addizionale facoltativa IRPEF

Il decreto legislativo 28 settembre 1998 n. 360, in attuazione della legge delega 16 giugno 1998 n. 191, istituiva a decorrere dall'anno successivo l'addizionale comunale all'Irpef, attribuendo agli Enti una sia pur limitata capacità impositiva di tipo personale, che colpisce cioè l'insieme dei redditi del contribuente, tenendo conto delle sue condizioni soggettive. Gli Enti, in sostanza, potevano deliberare entro il 31 dicembre ed entro certi limiti l'aliquota dell'addizionale da applicare sui redditi dell'anno successivo. Questa non può eccedere complessivamente 0,5 punti percentuali da raggiungere in tre anni con un incremento annuo non superiore allo 0,2%.

L'istituzione dell'imposta resta in definitiva rimessa alle scelte politiche degli Enti ed è espressione di un ulteriore sforzo fiscale diretto al raggiungimento dell'autonomia finanziaria complessiva, dato che non è volta al finanziamento di compiti e servizi specifici e non incide sul livello dei trasferimenti erariali. Il meccanismo di ripartizione del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota opzionale comprende due erogazioni:

- a) a titolo di acconto, entro il medesimo anno di versamento, sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardanti i redditi imponibili dei contribuenti con domicilio fiscale nei singoli Comuni;
- b) a conguaglio, entro l'anno successivo a quello di versamento. Il Ministero dell'Interno provvede così all'attribuzione definitiva degli importi dovuti sulla base dei predetti dati statistici.

Le leggi finanziarie per il 2003 e 2004 hanno peraltro disposto la sospensione degli aumenti, rispetto alle aliquote in vigore per il 2002, delle addizionali deliberate dopo il 29 settembre 2002.⁶⁴

Analisi finanziaria

Dopo alcuni anni dall'istituzione, l'addizionale in argomento risulta applicata da gran parte degli Enti ed ha evidenziato un graduale andamento espansivo, anche per il frequente ricorso all'incremento dell'aliquota consentito fino al 2002.

Tenuto conto dei 1342 Comuni esaminati nel biennio, nel 2004 sono 1008 i Comuni che hanno applicato l'imposta.

Il volume in valori assoluti e percentuali degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui dell'imposta nel biennio 2003-2004 risulta dal seguente prospetto.

1.342 Enti	(migliaia di euro)		
	2003	2004	Var. %
Accertamenti c/residui	1.020.534	1.002.146	-1,80
Accertamenti c/competenza	1.118.029	1.106.523	-1,03
Accertamenti totali	2.136.560	2.108.669	-1,31
Residui da residui	49.280	32.449	-34,15
Residui da competenza	924.133	914.391	-1,05
Residui attivi totali	973.413	946.835	-2,73
Riscossioni c/residui	969.253	969.697	0,05
Riscossioni c/competenza	193.897	192.135	-0,91
Riscossioni totali	1.163.150	1.161.833	-0,11

Si evidenzia un'evoluzione leggermente negativa (accertamenti totali: -1,31%; le riscossioni totali ristagnano), più marcata considerando il tasso di inflazione reale del 2,2%.

⁶⁴ Con circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 1/DPF del 12 febbraio 2003 è stata esclusa la possibilità di introdurre l'addizionale da parte dei Comuni che non l'avevano ancora applicata, penalizzando così gli Enti che avevano condotto una politica di contenimento della pressione fiscale.

D'altra parte, le varie poste dei residui si contraggono e ciò rappresenta un miglioramento.

A causa del noto deficit di cassa dello Stato e delle modalità di accreditamento dell'addizionale da parte dello Stato stabilite normativamente, gran parte delle riscossioni avvengono nell'anno successivo al periodo di imposizione e di accertamento. Ciò spiega l'elevatissimo volume delle partite iscritte a residui.

Il prospetto seguente espone i dati degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui distribuiti per Regioni.

(migliaia di euro)

REGIONI	Accert. c/comp. 2003	Accert. c/res. 2004	Accert. c/comp. 2004	Riscoss. c/res. 2004	Riscoss. c/comp. 2004	Totale res.attivi 2004
PIEMONTE	110.254	111.915	118.704	106.286	17.011	107.323
LOMBARDIA	131.795	141.118	138.997	138.190	11.644	130.281
LIGURIA	60.311	47.510	53.296	46.961	7.402	46.443
VENETO	103.765	86.315	99.244	84.897	14.265	86.397
TRENTINO A. A.	1.040	2.140	1.175	905	31	2.380
FRIULI V. GIULIA	9.398	10.706	9.985	9.142	358	11.190
EMILIA ROMAGNA	84.275	83.263	81.130	81.910	2.888	79.595
TOSCANA	121.248	103.874	102.384	99.692	9.596	96.970
UMBRIA	15.282	15.590	16.787	14.711	2.870	14.796
MARCHE	38.311	34.947	33.806	34.510	1.696	32.546
LAZIO	121.187	104.234	134.513	103.524	32.360	102.864
ABRUZZO	20.234	17.352	19.870	16.662	5.217	15.343
MOLISE	4.617	4.377	4.773	4.238	712	4.199
CAMPANIA	115.754	77.485	114.920	73.089	47.209	72.106
PUGLIA	75.603	66.599	77.054	63.199	23.269	57.185
BASILICATA	8.623	8.971	7.892	8.291	417	8.155
CALABRIA	22.215	20.860	24.865	20.365	4.139	21.220
SICILIA	50.624	41.044	43.028	40.261	7.857	35.954
SARDEGNA	23.493	23.846	24.100	22.864	3.194	21.888
TOTALE	1.118.029	1.002.146	1.106.523	969.697	192.135	946.835

Nel prospetto mancano gli Enti della Regione Valle d'Aosta, in quanto per Aosta non è stato possibile effettuare il confronto 2003-2004 dei dati specifici in esame e gli altri Comuni hanno meno di 8000 abitanti.

I Comuni che si sono avvalsi di questo strumento fiscale si trovano in tutte le Regioni e sono più numerosi nelle aree geografiche dove si addensano maggiormente gli Enti soggetti all'esame della Sezione, quelli cioè con popolazione superiore agli 8000 abitanti. A sua volta, l'entità del gettito prodotto è naturalmente collegato alla distribuzione territoriale dei diversi livelli di reddito presenti nel Paese.

Gli accertamenti complessivi di competenza sono leggermente diminuiti nel 2004. Si osservino in proposito le contrazioni in Liguria, Veneto, Toscana e Sicilia. L'andamento è invece positivo, per esempio, in Piemonte, Lombardia e Lazio. Resta confermata anche da quest'ultimo prospetto l'elevata massa dei residui totali, a cui corrispondono riscossioni largamente prevalenti in conto residui (969,697 migliaia di euro) rispetto a quelli in conto competenza (192,135 migliaia di euro).

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche degli accertamenti riscossioni e residui dell'addizionale relative agli Enti esaminati, aggregati per Regione e per aree geografiche.

Compartecipazione IRPEF

La compartecipazione Irpef è stata istituita a favore dei Comuni localizzati nelle Regioni a statuto ordinario dall'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) a decorrere dal 2002 ed in misura pari al 4,5% (misura aumentata poi al 6,5% dalla legge finanziaria 2003) del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario precedente. Il gettito della compartecipazione è attribuito ad un apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'Interno, è ripartito dal medesimo Ministero in proporzione all'ammontare dell'imposta netta dovuta dai contribuenti ed è distribuito territorialmente in funzione del domicilio fiscale degli stessi risultante presso l'anagrafe tributaria. La determinazione della quota spettante per ogni Comune è avvenuta nel 2003 e nel 2004 sulla base dei dati più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i bilanci comunali, in quanto i trasferimenti statali ordinari di ciascun Ente sono ridotti in misura corrispondente al gettito così conseguito. La decurtazione è effettuata prioritariamente sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza degli stessi anche sui contributi statali spettanti ad altro titolo. In pratica si è così verificato qualche caso in cui i trasferimenti statali siano stati azzerati nei confronti di certi Enti.

Il Ministero dell'Interno ha provveduto all'erogazione delle due rate della compartecipazione entro l'esercizio 2004.

Anche se in termini logico-sistematici i proventi della compartecipazione Irpef potrebbero essere intesi come una forma di trasferimento erariale, è noto che dal punto di vista dei bilanci comunali sono stati considerati entrate di natura fiscale da assegnare al titolo I, categoria I (imposte).

Resta da aggiungere che per i Comuni nelle Regioni a statuto speciale si provvede all'attribuzione della compartecipazione secondo le disposizioni dei singoli statuti regionali.

Analisi finanziaria

Si premette che, come già osservato in altre parti del presente Referto, i notevoli introiti derivanti dall'istituzione della compartecipazione hanno implicato per un certo numero di Comuni l'azzeramento o quasi dei trasferimenti correnti ordinari dello Stato. D'altra parte, talvolta anche l'assegnazione della compartecipazione di spettanza dei singoli Enti può venire decurtata a causa dei rapporti complessivi di dare ed avere dei medesimi nei confronti dell'Erario.

Si è provveduto a distinguere in due prospetti i dati degli esercizi 2003 e 2004, da cui si rilevano i dati finanziari per 1.145 Comuni sui 1.342 esaminati, in quanto mancano, come sopra precisato, gli Enti localizzati nelle Regioni a Statuto speciale.

(migliaia di euro)					
REGIONE	ENTI	Accertamenti c/ comp. 2003	Riscossioni c/comp. 2003	Residui c/comp. 2003	Tasso % di realizzazione
PIEMONTE	78	428.751	428.712	40	99,99
LOMBARDIA	221	1.062.511	1.060.834	1.677	99,84
LIGURIA	28	155.512	154.421	1.091	99,30
VENETO	141	446.097	445.910	187	99,96
EMILIA ROMAGNA	106	512.450	512.434	16	100,00
TOSCANA	103	391.681	391.681	0	100,00
UMBRIA	21	82.007	82.007	0	100,00
MARCHE	27	106.065	105.284	781	99,26
LAZIO	75	690.148	689.762	386	99,94
ABRUZZO	30	84.743	84.743	0	100,00
MOLISE	4	12.346	12.346	0	100,00
CAMPANIA	134	340.269	338.937	1.333	99,61
PUGLIA	123	252.843	252.066	777	99,69
BASILICATA	12	22.878	22.735	143	99,37
CALABRIA	42	80.575	80.575	0	100,00
TOTALE	1.145	4.668.876	4.662.446	6.431	99,86

REGIONE	ENTI	(migliaia di euro)			
		Accertamenti c/comp. 2004	Riscossioni c/comp. 2004	Residui c/competenza 2004	Tasso % di realizzazione
PIEMONTE	78	411.502	411.052	450	99,89
LOMBARDIA	221	1.049.808	1.049.486	322	99,97
LIGURIA	28	179.797	179.414	383	99,79
VENETO	141	395.684	395.203	481	99,88
EMILIA ROMAGNA	106	456.362	451.747	4.616	98,99
TOSCANA	103	400.326	398.288	2.038	99,49
UMBRIA	21	79.474	79.322	152	99,81
MARCHE	27	110.377	109.558	819	99,26
LAZIO	75	702.710	702.426	285	99,96
ABRUZZO	30	83.552	83.408	144	99,83
MOLISE	4	12.000	12.000	0	100,00
CAMPANIA	134	318.286	317.386	900	99,72
PUGLIA	123	245.214	240.503	4.710	98,08
BASILICATA	12	23.737	23.680	57	99,76
CALABRIA	42	78.834	78.404	430	99,45
TOTALE	1145	4.547.663	4.531.877	15.787	99,65

Le verifiche effettuate dalla Sezione sui dati finanziari in esame hanno evidenziato per l'esercizio 2004 un generale miglioramento nella precisione con cui le poste contabili della compartecipazione sono rappresentate nei conti consuntivi. Ciò, deve ritenersi, sia anche frutto del notevole lavoro di contatti e chiarimenti con i singoli Enti curato dalla Sezione in occasione dei due ultimi Referti.

La lettura dei due prospetti è agevole ed in proposito basta richiamare l'attenzione su due aspetti. Gli accertamenti totali nel 2004 sono in leggera diminuzione ed il fenomeno si rinviene negli Enti di varie Regioni. Gli elevatissimi tassi di realizzazione già rilevati nell'anno precedente, attestano l'efficienza del sistema di ripartizione ed assegnazione degli importi dovuti. La modestissima percentuale di residui in conto competenza deriva dal meccanismo delle stime poste a base della determinazione dei fondi poi assegnati. In altre parole il Ministero delle Finanze e dell'Economia ha elaborato le stime per successive approssimazioni, tenendo conto di vari fattori, come per esempio la diminuzione della popolazione residente in ogni Comune e gli spostamenti di domicilio fiscale.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti i dati contabili delle entrate da compartecipazione all'Irpef in base alla distribuzione dei Comuni per Regioni ed aree geografiche. Mancano, peraltro, le tabelle relative alla gestione dei residui recanti cifre e percentuali irrilevanti.

ICI, TARSU e TARI**Imposta comunale sugli immobili (ICI)**

Il sistema fiscale dei Comuni si basa ancora principalmente sull'ICI, l'imposta patrimoniale sugli immobili istituita con d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. Ad integrazione di quanto stabilito in tale sede, l'art. 59 del d.lgs. n. 446 del 1997 disciplinava la potestà regolamentare facoltativa dei Comuni in materia. Il peso più rilevante dell'imposizione locale grava così sui proprietari o sui possessori di immobili, indipendentemente dalla loro residenza e quindi dall'utilizzo da parte degli stessi dei servizi erogati dall'Ente impositore.

Presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati urbani e rurali, di aree fabbricabili e di terreni agricoli a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali rispetto allo svolgimento di attività imprenditoriali.

I Comuni sono in sostanza in grado di sfruttare le potenzialità di gettito del tributo con le modalità applicative consentite dalla normativa statale (aliquote, riduzioni e detrazioni) da adattare alle caratteristiche del patrimonio immobiliare ed alle condizioni socio-economiche di proprietari e possessori dei beni.

Le difficoltà dei Comuni nel definire l'accertamento e la liquidazione dell'imposta relativa a tutti gli immobili situati nei rispettivi territori è evidenziata anche dalle leggi statali che, negli anni, hanno previsto di prorogare i termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti del tributo contenuti nello statuto dei diritti del contribuente. Così, in base all'art. 31, comma 16, della legge finanziaria per il 2003 (l. 27 dicembre 2002, n. 289), i termini di accertamento e liquidazione dell'ICI che scadevano il 31 dicembre 2002 sono stati prorogati al 31 dicembre 2003 limitatamente alle annualità 1998 e successive. Anche il successivo decreto legge 30 dicembre 2004, n. 314 coordinato con la legge di conversione 1° marzo 2005, n. 26, proroga i medesimi termini in scadenza al 31 dicembre 2004 fino al 31 dicembre 2005 per l'imposta dal 2002 in poi.

Sulla delicata materia dell'ICI è intervenuta nel 2004 una sentenza del Consiglio di Stato⁶⁵, con la quale si fornivano chiare indicazioni sui limiti invalicabili che incontrano in materia tributaria i regolamenti comunali anche a seguito della riforma costituzionale. In sostanza dove sussiste riserva di legge come nel caso dell'imposizione fiscale, gli Enti non possono dettare norme di rango regolamentare che oltrepassino i confini segnati dalla norma statale vigente. Il legislatore primario, nell'esercizio della potestà riservatagli dalla Costituzione, detiene il potere di definire la facoltà impositiva fino al dettaglio ovvero di lasciare espressamente ai regolamenti spazi normativi anche notevoli di completamento. I Comuni non possono cioè ampliare la propria facoltà di determinare le aliquote ICI fino a stabilire differenze all'interno delle tre categorie previste dalla legge (immobili destinati ad usi diversi dall'abitazione, immobili posseduti in aggiunta all'abitazione principale, alloggi non locati). In caso contrario, gli Enti potrebbero tassare nella misura voluta questa o quella categoria di immobili, in violazione della riserva di legge statale in materia di imposizione fiscale. In via di esempio si potrebbero introdurre aliquote differenziate per uffici, studi privati, negozi, magazzini e depositi, laboratori artigianali, impianti sportivi, alberghi, teatri, cinema.

Analisi finanziaria

Si fa presente anzitutto che gli usuali confronti biennali di cui ai prospetti seguenti sono stati condotti su 1342 Comuni.

1.342 Enti esaminati	2003	2004	(migliaia di euro)
			Var. %
Accertamenti c/comp.	8.111.499	8.405.445	3,62%

⁶⁵ Sezione IV, 10 febbraio 2004, n. 485.

L'importo totale degli accertamenti in conto competenza del 2004 è aumentato in misura apprezzabile rispetto all'anno precedente in termini nominali (+ 3,62%), confermando una lenta tendenza alla crescita.

Considerata la relativa inelasticità dell'imposta, l'aumento dell'importo totale degli accertamenti sembra possa attribuirsi principalmente alla sempre maggiore cura rivolta dai Comuni a ridurre aree di evasione ed a recuperare importi arretrati, anche sulla base delle proroghe concesse di anno in anno dei termini per l'accertamento e la liquidazione del tributo nonché all'esito del contenzioso fiscale.

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

REGIONE	N. Enti esaminati	2003	2004	Var. %
PIEMONTE	78	607.641	625.800	2,99
LOMBARDIA	221	1.295.784	1.337.120	3,19
LIGURIA	28	351.327	357.325	1,71
VENETO	141	651.455	675.334	3,67
TRENTINO ALTO ADIGE	11	31.991	33.894	5,95
FRIULI VENEZIA GIULIA	31	147.729	156.910	6,21
EMILIA ROMAGNA	106	918.329	939.580	2,31
TOSCANA	103	680.364	698.677	2,69
UMBRIA	21	119.060	127.161	6,80
MARCHE	27	156.207	159.924	2,38
LAZIO	75	1.283.151	1.334.096	3,97
ABRUZZO	30	144.230	152.603	5,81
MOLISE	4	19.631	20.945	6,69
CAMPANIA	134	568.651	590.997	3,93
PUGLIA	123	481.196	495.184	2,91
BASILICATA	12	31.499	33.220	5,46
CALABRIA	42	100.148	108.401	8,24
SICILIA	121	384.314	411.418	7,05
SARDEGNA	34	138.793	146.856	5,81
TOTALE	1.342	8.111.500	8.405.445	3,62

Nel prospetto appena visto mancano gli Enti della Regione Valle d'Aosta, in quanto per il Comune di Aosta non è stato possibile effettuare il confronto 2003-2004 dei dati specifici in esame e gli altri Enti di appartenenza hanno meno di 8.000 abitanti.

L'aumento totale degli accertamenti del 3,62% è in gran parte azzerato dal tasso di inflazione reale dell'anno, pari al 2,2%.

Dall'esame dei dati distinti per 19 Regioni si evince che l'aumento degli accertamenti in conto competenza dell'ICI è generalizzato e di entità diversificata, con la punta dell'8,24% rilevata nei Comuni della Calabria.

È appena il caso di osservare che gli accertamenti dei Comuni della Lombardia e del Lazio prevalgono largamente su quelli degli Enti localizzati nelle altre Regioni.

Incidenza degli accertamenti regionali in c/competenza sul totale

(migliaia di euro)

REGIONE	2003	Rapporto % su totale	2004	Rapporto % su totale
PIEMONTE	607.641	7,49	625.800	7,52
LOMBARDIA	1.295.784	15,97	1.337.120	16,06
LIGURIA	351.327	4,33	357.325	4,29
VENETO	651.455	8,03	675.334	8,03
TRENTINO ALTO ADIGE	31.991	0,39	33.894	0,41
FRIULI VENEZIA GIULIA	147.729	1,82	156.910	1,88
EMILIA ROMAGNA	918.329	11,32	939.580	11,28
TOSCANA	680.364	8,39	698.677	8,39
UMBRIA	119.060	1,47	127.161	1,53
MARCHE	156.207	1,93	159.924	1,92
LAZIO	1.283.151	15,82	1.334.096	16,02
ABRUZZO	144.230	1,78	152.603	1,83
MOLISE	19.631	0,24	20.945	0,25
CAMPANIA	568.651	7,01	590.997	7,10
PUGLIA	481.196	5,93	495.184	5,95
BASILICATA	31.499	0,39	33.220	0,40
CALABRIA	100.148	1,23	108.401	1,30
SICILIA	384.314	4,74	411.418	4,94
SARDEGNA	138.793	1,72	146.856	1,76
TOTALE	8.111.500	100,00	8.405.445	100,00

Risulta evidente la stabilità sostanziale nel biennio delle incidenze regionali sul totale nazionale, poiché come già accennato l'ICI è un'imposta abbastanza rigida. Si osserva poi che, come negli anni immediatamente precedenti, le Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Lazio concorrono insieme nel periodo considerato con oltre il 40% all'importo totale degli accertamenti in conto competenza su base nazionale. Alcune Regioni presentano nel 2004 una diminuzione della propria incidenza percentuale, peraltro poco significativa perché ben inferiore all'1%.

Segue l'esposizione dei dati ICI elaborati in base alle classi demografiche degli Enti ed agli accertamenti in conto competenza, tenendo presente che mancano i dati biennali di confronto per Catania, Comune appartenente alla 10^a classe.

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Classi demografiche	ICI 2003	ICI 2004	Variazioni %
271	5	414.017	431.036	4,11
616	6	1.497.153	1.558.754	4,11
364	7	2.113.502	2.197.117	3,96
52	8	695.584	713.624	2,59
27	9	904.345	941.843	4,15
6	10	505.695	510.608	0,97
6	11	1.981.203	2.052.461	3,60
1.342	TOTALE	8.111.500	8.405.445	3,62

La distribuzione evidenzia che l'aumento complessivo nominale del 3,62% è determinato da variazioni positive e diversificate per tutte le classi.

La crescita più consistente si è verificata nella 5^a, 6^a e 9^a classe.

Accertamenti in c/competenza - incidenza di ogni classe demografica sul totale

Enti esaminati	Classi demografiche	2003	2004	Diff.
271	5	5,10	5,13	0,03
616	6	18,46	18,54	0,08
364	7	26,06	26,14	0,08
52	8	8,58	8,49	-0,09
27	9	11,15	11,21	0,06
6	10	6,23	6,07	-0,16
6	11	24,42	24,42	0,22
1.342	TOTALE	100,00	100,00	

Nel biennio considerato gli accertamenti per gli Enti della 7^a ed 11^a classe rappresentano in percentuale circa la metà dell'importo totale riferito ai 1342 Comuni. Inoltre l'incidenza dei dati relativi ad ogni singola classe demografica sul totale si è mantenuta quasi inalterata nel periodo con variazioni praticamente insignificanti.

Accertamenti in c/competenza. Importo pro-capite

(migliaia di euro)

REGIONE	Enti esaminati	Popolazione	Accertam. Es.2003	Accertam. Es.2004	Pro capite 2003 in euro	Pro capite 2004 in euro	Var. %
PIEMONTE	78	2.608.633	607.641	625.800	232,93	239,90	2,99
LOMBARDIA	221	5.705.168	1.295.784	1.337.120	227,12	234,37	3,19
LIGURIA	28	1.180.474	351.327	357.325	297,62	302,70	1,71
VENETO	141	2.982.807	651.455	675.334	218,40	226,41	8,01
TRENTINO A. ADIGE	11	191.181	31.991	33.894	167,33	177,29	5,95
FRIULI V. GIULIA	31	711.357	147.729	156.910	207,67	220,58	6,22
E. ROMAGNA	106	3.084.562	918.329	939.580	297,72	304,61	2,31
TOSCANA	103	2.786.991	680.364	698.677	244,12	250,69	2,69
UMBRIA	21	640.157	119.060	127.161	185,99	198,64	6,80
MARCHE	27	795.733	156.207	159.924	196,31	200,98	2,38
LAZIO	75	4.318.550	1.283.151	1.334.096	297,13	308,92	3,97
ABRUZZO	30	748.735	144.230	152.603	192,63	203,81	5,80
MOLISE	4	110.481	19.631	20.945	177,69	189,58	6,69
CAMPANIA	134	4.388.188	568.651	590.997	129,59	134,68	3,93
PUGLIA	123	3.321.622	481.196	495.184	144,87	149,08	2,91
BASILICATA	12	259.936	31.499	33.220	121,18	127,80	5,46
CALABRIA	42	1.035.270	100.148	108.401	96,74	104,71	8,24
SICILIA	121	3.556.284	384.314	411.418	108,07	115,69	7,05
SARDEGNA	34	877.769	138.793	146.856	158,12	167,31	5,81
TOTALE	1342	39.303.898	8.111.500	8.405.445	206,38	213,86	7,48

Il numero degli abitanti dei 1342 Comuni, pari a 39.303.898 unità, è quello riportato nel censimento generale della popolazione effettuato nell'anno 2001.

Si rileva nel 2004 (come d'altra parte nel 2003 rispetto all'anno precedente) un aumento diffuso e diversificato dell'incidenza dell'ICI sui contribuenti, rappresentata dal 7,48% in più su base nazionale.

Il prospetto successivo espone, per un quinquennio, gli accertamenti in conto competenza dei 13 Comuni appartenenti alla 10^a e 11^a classe esaminati, i quali ovviamente forniscono i dati più cospicui e quindi significativi dell'entrata ICI raccolta nei grandi centri urbani, che di per sé

non riflettono peraltro l'andamento nazionale con le sue multiformi realtà locali. Detta rilevazione è stata condotta nel biennio sui medesimi 1342 Enti.

Accertamenti in c/competenza degli Enti della 10^a e 11^a classe demografica.

(in migliaia di euro)

REGIONE	COMUNE	CL.	2000	2001	2002	2003	2004
PIEMONTE	TORINO	11	254.064	253.960	248.585	251.353	259.620
LOMBARDIA	MILANO	11	378.609	381.176	385.130	393.433	396.589
VENETO	VENEZIA	10	64.519	64.431	63.883	64.016	64.129
VENETO	VERONA	10	61.934	62.967	66.238	75.564	78.495
LIGURIA	GENOVA	11	160.102	164.726	164.099	166.016	168.503
E. ROMAGNA	BOLOGNA	10	131.567	130.819	130.982	135.600	134.999
TOSCANA	FIRENZE	10	130.715	130.147	126.449	132.600	133.250
LAZIO	ROMA	11	899.179	937.796	939.468	935.428	966.716
CAMPANIA	NAPOLI	11	169.155	173.631	165.783	167.469	174.400
PUGLIA	BARI	10	70.109	73.302	79.893	75.050	77.203
SICILIA	PALERMO	11	60.449	58.028	65.723	67.504	86.633
SICILIA	MESSINA	10	n.c.	18.267	18.832	22.865	22.531
SICILIA	CATANIA	10	65.131	59.357	44.246	44.801	n.c.
TOTALE			2.445.533	2.508.607	2.499.311	2.531.699	2.563.068

Si tratta di un andamento fisiologicamente oscillante di anno in anno negli importi totali, che trova rispondenza nella situazione di tutti gli Enti.

Se si considera poi la dinamica del tasso d'inflazione reale negli anni, risulta ancora meglio la stasi –talvolta il regresso– della capacità espansiva dell'ICI. Poiché l'imposta –così com'è oggi modulata– grava notevolmente sui contribuenti, si ritiene che solo perseguendo sempre più puntualmente l'evasione sia possibile ampliare la base imponibile nazionale, mantenendo l'attuale classamento dei beni e le relative aliquote.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti dell'imposta secondo le consuete voci contabili nonché in base all'incidenza del tasso di realizzazione e del tasso di smaltimento dei residui.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1.342 Enti	2003	2004	Var. %
Accertamenti c/residui	3.020.922	3.000.142	-0,69
Accertamenti c/competenza	8.111.500	8.405.445	3,62
Accertamenti totali	11.130.418	11.405.584	2,47
Residui da residui	645.903	690.695	6,93
Residui da competenza	2.377.052	1.866.284	-21,49
Residui attivi totali	3.022.960	2.556.976	-15,41
Riscossioni c/residui	2.373.013	2.309.444	-2,68
Riscossioni c/competenza	5.734.446	6.539.158	14,03
Riscossioni totali	8.107.459	8.848.606	9,14

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni C/comp. 2003	Accertamenti C/comp. 2003	Tasso di Realizzazione 2003 %	Riscossioni C/comp. 2004	Accertamenti C/comp. 2004	Tasso di Realizzazione 2004 %	Diff. %
1.342	5.734.446	8.111.500	70,70	6.539.158	8.405.445	77,80	7,1

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni C/res. 2003	Accertamenti C/res. 2003	Tasso di Smalt. 2003 %	Riscossioni C/res. 2004	Accertamenti C/res. 2004	Tasso di Smalt. 2004 %	Diff.
1.342	2.373.013	3.020.922	78,55	2.309.444	3.000.142	76,98	-1,57%

La situazione esposta nel primo prospetto evidenzia un buon andamento positivo delle riscossioni totali e di quelle in conto competenza. Parimenti positiva è la diminuzione del volume dei residui totali e di quelli dalla competenza.

Venendo ora al tasso di realizzazione, derivante dal rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto competenza, l'indice alla fine del 2004 è aumentato di oltre 7 punti percentuali, passando dal 70,70% al 77,80% per ragioni certamente derivanti da varie cause, che potrebbero emergere solo a seguito di indagini condotte Ente per Ente su un notevole campione.

Il tasso di smaltimento, derivante dal rapporto tra riscossioni ed accertamenti in conto residui, è diminuito complessivamente dell'1,57% a causa di inevitabili piccole oscillazioni annuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'ICI aggregati per Regione e per aree geografiche.

Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU)

La tassa in argomento fu introdotta dal Capo III del decreto legislativo n. 507 del 1993. L'art. 61 fissava le norme da osservare per la determinazione dei costi del servizio a cui commisurare il tributo. Il gettito complessivo della tassa non può comunque superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni. Più precisamente i limiti sono i seguenti: 100% per i Comuni dissestati; 70% per quelli deficitari e 50% per i restanti.

La TARSU ha per presupposto l'occupazione di locali a qualsiasi uso adibiti o di aree scoperte ad uso privato ove possano prodursi rifiuti. Tuttavia la tassa viene variamente modulata a seconda di zone in cui il servizio è reso in via continuativa, di zone dove è assente la raccolta ovvero il servizio è effettuato in modo irregolare, di zone, infine, esterne al centro abitato con servizio di raccolta stagionale. I Comuni disciplinano con apposito regolamento la materia per la parte rimessa alla loro discrezionalità.

Il costo di esercizio del servizio di smaltimento comprende tutti gli oneri diretti ed indiretti, ivi compresi quelli relativi al tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, alle quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature utilizzate, nonché alle quote di ammortamento dei mutui per la costituzione di consorzi finalizzati allo smaltimento dei medesimi rifiuti (v. art. 229 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Ai sensi del comma 39 del medesimo art. 3 della legge n. 549 fu disposto poi che a decorrere dal 1996 i proventi dell'addizionale ex-ECA, applicata alla tassa di smaltimento nella misura del 10% della tassa iscritta a ruolo, fossero devoluti direttamente ai Comuni dai concessionari della riscossione. L'utenza paga la TARSU per l'esercizio in corso.

Peraltro, il noto decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi) aveva disposto il passaggio dal sistema della tassa (TARSU), commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (TARI) commisurata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti.

L'introduzione della tariffa, ai sensi della predetta normativa, era originariamente prevista per tutti i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999, ma come si vedrà nel successivo paragrafo dedicato alla TARI i termini sono stati differiti di anno in anno.

È utile infine rammentare che entro il 2006 dovrebbe partire su tutto il territorio nazionale l'attività di accertamento della TARSU nei confronti degli utilizzatori di immobili la cui superficie dichiarata sia inferiore a quella risultante in catasto. L'art. 1 comma 340 della legge finanziaria 2005, infatti, prevede la fornitura ai Comuni delle superfici catastali e l'incrocio dei dati degli Enti con quelli catastali per gli immobili a destinazione ordinaria. A tal fine, con determinazione 9 agosto 2005 del Direttore dell'Agenzia del Territorio sono state disciplinate le modalità di interscambio, incrocio ed allineamento dei dati qualitativi e quantitativi necessari.

Analisi finanziaria

Il quadro che segue dà conto degli accertamenti in conto competenza della tassa nel biennio e della variazione percentuale intervenuta nel 2004, che però si riduce molto tenendo conto del tasso d'inflazione (2,2%).

1.342 ENTI	2003	2004	(migliaia di euro)
			Variazione %
Accertamenti c/competenza	3.301.788	3.441.459	4,23

Si fa presente anzitutto che i 1342 Comuni esaminati comprendono anche quelli che nel 2003 e nel 2004 hanno applicato la tariffa. È inoltre risultato che alcuni Enti applicano la TARSU ma, poiché il servizio di gestione del ciclo dei rifiuti è esternalizzato, gli introiti non vengono riportati nel conto consuntivo. Si fa presente infine che altri Enti, pur gestendo il servizio in regime tariffario, continuano ad incassare somme di importo modesto accreditate a

titolo di TARSU e relative, per esempio, al servizio svolto in occasione di mercati periodici ovvero al recupero di annualità di tassa pregresse. Idem per l'addizionale ex ECA.

Nel successivo paragrafo la Sezione esporrà i dati disponibili sulla TARI. Tra le grandi città solo Roma e Venezia non hanno entrate accertate in conto TARSU, poiché la gestione del servizio dei rifiuti solidi è stato appunto esternalizzato in regime TARI. A titolo di esempio vale la pena di rammentare anche che in Trentino-Alto Adige i Comuni di Trento e Bolzano hanno introdotto da alcuni anni la tariffa e la gestione è esternalizzata.

Accertamenti in c/competenza

(migliaia di euro)

Regione	Anno 2003	Anno 2004	Variazione %
PIEMONTE	284.171	289.288	1,80
LOMBARDIA	588.597	624.393	6,08
LIGURIA	178.995	186.812	4,37
VENETO	100.870	91.052	-9,73
TRENTINO ALTO ADIGE	3.895	4.371	12,23
FRIULI VENEZIA GIULIA	49.022	54.492	11,16
EMILIA ROMAGNA	223.241	215.225	-3,59
TOSCANA	284.177	297.729	4,77
UMBRIA	62.011	64.373	3,81
MARCHE	67.043	71.008	5,91
LAZIO	193.982	206.832	6,62
ABRUZZO	63.257	70.689	11,75
MOLISE	7.720	8.126	5,26
CAMPANIA	401.137	444.265	10,75
PUGLIA	271.250	290.171	6,98
BASILICATA	20.945	24.216	15,62
CALABRIA	62.596	63.566	1,55
SICILIA	344.870	326.510	-5,32
SARDEGNA	94.009	108.341	15,25
TOTALE	3.301.788	3.441.459	4,23

Nel prospetto non figurano gli Enti della Regione Valle d'Aosta, in quanto per il Comune di Aosta mancano i dati biennali di confronto e gli altri Enti di appartenenza sono inferiori ad 8.000 abitanti. Anche in Sicilia mancano i dati di Catania.

Dall'esame dei dati distinti per 19 Regioni si rileva che l'importo degli accertamenti in conto competenza è diminuito in 3 Regioni. Quanto al Veneto ed all'Emilia Romagna, si ritiene che il fenomeno sia dovuto al passaggio al regime tariffario di un numero crescente di Comuni. La contrazione degli accertamenti in Sicilia è dovuto verosimilmente ad accadimenti contingenti che non trovano agevole spiegazione.

Incidenza degli accertamenti in c/competenza regionali sul totale

(migliaia di euro)

Regione	2003	Rapporto su totale	2004	Rapporto su totale
PIEMONTE	284.171	8,61	289.288	8,57
LOMBARDIA	588.597	17,83	624.393	18,50
LIGURIA	178.995	5,42	186.812	5,54
VENETO	100.870	3,06	91.052	2,68
TRENTINO ALTO ADIGE	3.895	0,12	4.371	0,13
FRIULI. V. GIULIA	49.022	1,48	54.492	1,61
EMILIA ROMAGNA	223.241	6,76	215.225	6,38
TOSCANA	284.177	8,61	297.729	8,82
UMBRIA	62.011	1,88	64.373	1,91
MARCHE	67.043	2,03	71.008	2,10
LAZIO	193.982	5,88	206.832	6,13
ABRUZZO	63.257	1,92	70.689	2,09
MOLISE	7.720	0,23	8.126	0,24
CAMPANIA	401.137	12,15	444.265	13,16
PUGLIA	271.250	8,22	290.171	8,60
BASILICATA	20.945	0,63	24.216	0,72
CALABRIA	62.596	1,90	63.566	1,88
SICILIA	344.870	10,42	326.510	9,49
SARDEGNA	94.009	2,85	108.341	3,22
TOTALE	3.301.788	100,00	3.441.459	100,00

Tre Regioni, Lombardia, Lazio e Sicilia, rappresentavano insieme oltre il 34% dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza per il 2003, che nel 2004 sono diminuiti di circa 1 punto. La diminuzione in Sicilia dipende dalla mancata disponibilità del dato di Catania, mentre la situazione nel Lazio indica oscillazioni fisiologiche nel biennio, perché già nel 2003 Roma è passata alla TARI. Le incidenze nelle Regioni settentrionali e in Emilia-Romagna risentono della graduale introduzione della tariffa.

Accertamenti in c/competenza per classi demografiche

(migliaia di euro)

Enti Esaminati	classi demografiche	2003	2004	Variazione %
271	5	154.606	160.210	3,62
616	6	628.511	646.022	2,79
364	7	981.246	1.027.220	4,69
52	8	338.335	347.093	2,59
27	9	292.191	291.275	-0,31
5	10	201.845	217.576	7,79
6	11	705.052	725.685	2,93
1.341	TOTALE	3.301.788	3.441.459	4,23

La composizione degli accertamenti in relazione alle classi demografiche evidenzia variazioni positive in tutte le classi medesime, tranne la trascurabile diminuzione di 0,31% nella 9^a. I Comuni esaminati nella 10^a classe sono 5, perché a Venezia si applica la tariffa, come già accennato; inoltre mancano i dati biennali di confronto di Catania.

Accertamenti in c/competenza – incidenza di ogni classe demografica sul totale

Enti esaminati	Classi demografiche	2003	2004	Variazione %
271	5	4,68	4,75	0,07
616	6	19,04	19,14	0,10
364	7	29,72	30,44	0,72
52	8	10,25	10,28	0,03
27	9	8,85	8,63	-0,22
5	10	6,11	6,32	0,21
6	11	21,35	21,51	0,16
1.341	TOTALE	100,00	100,00	

Nel considerare l'incidenza degli accertamenti in conto competenza sul totale nazionale in base alle classi demografiche, si rileva nel 2004 una lieve diminuzione percentuale dell'importo accertato nella 9^a e nella 10^a classe. Questi dati sono coerenti con i corrispondenti visti a proposito del prospetto precedente e per le medesime classi.

Come negli anni scorsi, gli accertamenti presso gli Enti della 7^a e della 11^a classe demografica rappresentano in percentuale nel biennio oltre la metà dell'importo totale della tassa..

Accertamenti in c/competenza. Importo *pro capite*

(migliaia di euro)

Regione	N. Enti	Popolaz.	Accertam. Es. 2003	Accertam. Es. 2004	Pro.capite anno 2003 in euro	Pro.capite anno 2004 in euro	Diff.
PIEMONTE	78	2.608.633	284.171	289.288	108,93	110,90	1,97
LOMBARDIA	221	5.705.168	588.597	624.393	103,17	109,44	6,27
LIGURIA	28	1.180.474	178.995	186.812	151,63	158,25	6,62
VENETO	141	2.982.807	100.870	91.052	33,82	30,53	-3,29
TRENTINO A.A.	11	191.181	3.895	4.371	20,37	22,86	2,49
FRIULI V. GIULIA	31	711.357	49.022	54.492	68,91	76,60	7,69
E. ROMAGNA	106	3.084.562	223.241	215.225	72,37	69,77	-2,6
TOSCANA	103	2.786.991	284.177	297.729	101,97	106,83	4,86
UMBRIA	21	640.157	62.011	64.373	96,87	100,56	3,69
MARCHE	27	795.733	67.043	71.008	84,25	89,24	4,99
LAZIO	75	4.318.550	193.982	206.832	44,92	47,89	2,97
ABRUZZO	30	748.735	63.257	70.689	84,49	94,41	9,92
MOLISE	4	110.481	7.720	8.126	69,88	73,55	3,67
CAMPANIA	134	4.388.188	401.137	444.265	91,41	101,24	9,83
PUGLIA	123	3.321.622	271.250	290.171	81,66	87,36	5,7
BASILICATA	12	259.936	20.945	24.216	80,58	93,16	12,58
CALABRIA	42	1.035.270	62.596	63.566	60,46	61,40	0,94
SICILIA	121	3.556.284	344.870	326.510	96,97	91,81	-5,16
SARDEGNA	34	877.769	94.009	108.341	107,10	123,43	16,33
TOTALE	1.342	39.303.898	3.301.788	3.441.459	84,01	87,56	3,55

L'importo medio *pro-capite* su base nazionale è di circa 84 euro nel 2003 e sale a 87,56 nel 2004. I dati nazionali sono il risultato di notevoli oscillazioni tra le Regioni. Si osservino, per esempio, nel 2004 le punte di oltre 158 euro in Liguria, 123 in Sardegna e di quasi 111 euro in Piemonte. Si osservino, parimenti, i valori *pro-capite* bassi in Veneto (30,53 euro) e in

Trentino-Alto Adige (22,86 euro). Quest'ultimo fenomeno trova spiegazione nel fatto che la popolazione in gran parte paga la TARI e non più la TARSU. Come già accennato la diminuzione del 5,16% in Sicilia è dovuta ad eventi occasionali.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti della tassa secondo le consuete voci contabili nonché in base alle incidenze dei tassi di realizzazione e di smaltimento dei residui.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1342 Enti	2003	2004	Variazione %
Accertamenti c/residui	3.514.302	3.555.303	1,17
Accertamenti c/competenza	3.301.788	3.441.459	4,23
Accertamenti totali	6.816.087	6.996.763	2,65
Residui dai residui	2.084.754	2.260.682	8,44
Residui dalla competenza	1.647.788	1.605.230	-2,58
Residui attivi totali	3.732.542	3.865.914	3,57
Riscossioni c/residui	1.429.546	1.294.621	-9,44
Riscossioni c/competenza	1.653.996	1.836.231	11,02
Riscossioni totali	3.083.542	3.130.859	1,53

L'andamento positivo degli accertamenti totali (+2,65%) è influenzato soprattutto da quelli di competenza (+4,23%) e quello delle riscossioni totali (appena +1,53%) dagli introiti di competenza (+11%). Le riscossioni in conto residui diminuiscono (-9,44%) a riprova della lentezza di realizzazione della TARSU di esercizi passati.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni. c/comp. 2003	Accertamenti c/comp. 2003	Tasso % di realizzaz. 2003	Riscossioni c/comp. 2004	Accertamenti c/comp. 2004	Tasso % di realizzaz 2004	Diff. in %
PIEMONTE	174.173	284.171	61,29	176.831	289.288	61,13	-0,16
LOMBARDIA	371.979	588.597	63,20	440.841	624.393	70,60	7,40
LIGURIA	125.472	178.995	70,10	136.186	186.812	72,90	2,80
VENETO	79.074	100.870	78,39	71.444	91.052	78,47	0,08
TRENTINO. A. A.	461	3.895	11,84	58	4.371	1,33	-10,51
FR. V. GIULIA	29.515	49.022	60,21	39.555	54.492	72,59	12,38
E. ROMAGNA	186.315	223.241	83,46	186.181	215.225	86,51	3,05
TOSCANA	194.333	284.177	68,38	204.407	297.729	68,66	0,28
UMBRIA	45.117	62.011	72,76	47.302	64.373	73,48	0,72
MARCHE	52.001	67.043	77,56	58.059	71.008	81,76	4,20
LAZIO	88.413	193.982	45,58	102.764	206.832	49,68	4,10
ABRUZZO	37.541	63.257	59,35	41.066	70.689	58,09	-1,26
MOLISE	3.782	7.720	48,99	5.087	8.126	62,60	13,61
CAMPANIA	91.353	401.137	22,77	92.693	444.265	20,86	-1,91
PUGLIA	121.482	271.250	44,79	157.389	290.171	54,24	9,45
BASILICATA	4.063	20.945	19,40	6.336	24.216	26,16	6,76
CALABRIA	6.817	62.596	10,89	11.005	63.566	17,31	6,42
SICILIA	19.680	344.870	5,71	33.635	326.510	10,30	4,59
SARDEGNA	22.425	94.009	23,85	25.392	108.341	23,44	-0,41
TOTALE	1.653.996	3.301.788	50,09	1.836.231	3.441.459	53,36	3,27

Il tasso di realizzazione medio nazionale è aumentato di 3,27 punti, ma è sempre da considerare insoddisfacente. In quattro Regioni, collocate nelle tre aree del Paese, gli indici sono diminuiti. È particolare la situazione dei Comuni del Trentino-Alto Adige, contrassegnata nel 2004 da un tasso di realizzazione quasi azzerato. Il fenomeno deriva dall'applicazione diffusa della TARI e dalla circostanza che in quella Regione i Comuni incassano la tassa nell'esercizio successivo a quello di competenza.

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/residui 2003	Accertamenti c/residui 2003	Tasso % smaltimento 2003	Riscossioni c/residui 2004	Accertamenti c/residui 2004	Tasso % smaltimento 2004	Diff. %
PIEMONTE	112.763	197.486	57,10	90.655	188.727	48,03	-9,07
LOMBARDIA	222.068	399.672	55,56	196.367	383.110	51,26	-4,30
LIGURIA	34.002	87.575	38,83	42.697	91.022	46,91	8,08
VENETO	39.409	71.471	55,14	23.185	49.199	47,12	-8,02
TREN. A. A.	3.498	5.054	69,21	3.347	4.979	67,22	-1,99
FRIULI V. G.	21.660	32.685	66,27	15.940	29.148	54,69	-11,58
EMILIA R.	32.947	59.134	55,72	35.606	61.703	57,71	1,99
TOSCANA	84.482	186.016	45,42	76.994	182.396	42,21	-3,21
UMBRIA	14.881	35.644	41,75	14.902	37.166	40,10	-1,65
MARCHE	15.052	28.737	52,38	11.937	26.615	44,85	-7,53
LAZIO	167.695	617.092	27,18	104.854	544.498	19,26	-7,92
ABRUZZO	34.868	62.215	56,04	23.130	50.839	45,50	-10,54
MOLISE	4.119	5.977	68,91	4.507	5.795	77,77	8,86
CAMPANIA	231.071	738.560	31,29	210.460	774.859	27,16	-4,13
PUGLIA	113.146	210.352	53,79	122.524	232.787	52,63	-1,16
BASILICATA	16.668	28.797	57,88	18.118	28.176	64,30	6,42
CALABRIA	41.139	112.993	36,41	32.546	109.799	29,64	-6,77
SICILIA	178.449	501.621	35,57	205.917	614.635	33,50	-2,07
SARDEGNA	61.629	133.221	46,26	60.935	139.850	43,57	-2,69
TOTALE	1.429.546	3.514.302	40,68	1.294.621	3.555.303	36,41	-4,27

Non occorre spendere molte parole per rilevare che questo indice negli ultimi anni, ed anche nel biennio in esame, si presenta complessivamente in termini ben poco soddisfacenti. Alla fine del 2004 il tasso di smaltimento residui è ulteriormente peggiorato con una riduzione della media nazionale del 4,27%. Infatti solo in quattro Regioni (Liguria, Emilia-Romagna, Molise e Basilicata) si manifesta un miglioramento della percentuale. La lettura congiunta degli ultimi due prospetti depone per una limitata efficienza dei meccanismi di funzionamento di una importante tassa, qual è tuttora la TARSU.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della TARSU per gli Enti esaminati, aggregati per Regioni ed aree geografiche.

Tariffa per il servizio dei rifiuti urbani (TARI)

Le norme del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi) e le successive disposizioni in materia emanate in conseguenza delle direttive comunitarie sui rifiuti, ispirate alle sentite esigenze di tutela dell'ambiente, hanno innovato il sistema che disciplina il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani, avendo come obiettivi l'applicazione di tecnologie più avanzate rivolte alla preselezione dei materiali, al riciclaggio dei rifiuti raccolti, all'eliminazione di abusivismi ed illegalità nel settore, nonché al totale autofinanziamento del servizio anche attraverso il riutilizzo delle materie prime ricavate dai rifiuti.

Per il finanziamento del servizio stesso è previsto il passaggio dal sistema della tassa (TARSU), commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (TARI o TIA, cioè tariffa di igiene ambientale) parametrata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta.

La normativa prevede l'applicazione della tariffa al servizio di raccolta differenziata, al trasporto, recupero, smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati nonché dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade o aree pubbliche soggette ad uso pubblico, compreso il controllo di queste operazioni, delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura. I Comuni sono deputati ad esercitare il servizio obbligatoriamente. Gli Enti in qualità di soggetti gestori decidono, quindi, autonomamente in merito alla forma di gestione nell'ambito delle indicazioni fornite dal Testo Unico n. 267 del 2000.

L'introduzione della tariffa era originariamente prevista per tutti i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999. Peraltro, di fronte alle difficoltà di applicare repentinamente in modo corretto ed efficace la tariffa e di fronte alle preoccupazioni manifestate dagli Enti sia per la previsione di aggravio dell'onere sostenuto dai cittadini, sia per le esigenze di bilancio e per il carattere per certi versi lacunoso della normativa di riferimento, sono stati via via differiti i termini per l'applicazione del nuovo sistema. Comunque, gli Enti hanno facoltà di introdurre anticipatamente le tariffe rispetto ai predetti termini, basati sul livello di copertura dei costi del servizio rifiuti raggiunto nel 1999.

Nei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano non trova applicazione il decreto "Ronchi", ma la legge provinciale n. 61 del 6 settembre 1973 "Norme per la tutela del suolo dagli inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi". La disciplina è attualmente integrata dal decreto di attuazione n. 50 del 2000 del Presidente della Provincia.

In punto infine di determinazione della tariffa, che deve tendere a coprire integralmente gli oneri del servizio, il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158 elaborava la complessa metodologia di definizione delle componenti dei costi in una con la "tariffa di riferimento", intesa come insieme di criteri e condizioni applicative. Nella presente sede è utile evidenziare soltanto che la tariffa è composta da:

- a- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio e riferita in particolare agli investimenti per opere, attrezzature tecniche e relativi ammortamenti;
- b- una parte variabile, rapportata alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione.

L'insieme dei costi da coprire è ripartito tra le utenze domestiche e quelle non domestiche secondo criteri razionali, soggettivi e territoriali.

Analisi dei dati

La Sezione, partendo dai dati contabili disponibili, ha svolto in occasione dello scorso Referto una prima indagine di approfondimento sull'applicazione della TARI nell'ambito di un campione tratto dai 1360 Comuni esaminati e limitatamente all'esercizio 2003⁶⁶.

Si ritiene utile fare riferimento anzitutto ai risultati di tale indagine, che evidenziava alcuni aspetti principali connessi all'applicazione della tariffa e forniva prospetti con dati quantitativi.

È sufficiente riprodurre qui il prospetto sottostante, dove risulta che la TARI nel 2003 era già applicata da molti Comuni e che i medesimi, nella gestione del servizio rifiuti e nel quadro della normativa vigente, operano scegliendo tra un'ampia gamma di opzioni tecniche, organizzative ed amministrative.

REGIONE	Numero Enti	Numero Enti con servizio esternalizzato	% Esternalizzazione
PIEMONTE	10	6	60,00
LOMBARDIA	41	30	73,17
VENETO	81	62	76,54
TRENTINO ALTO ADIGE	9	6	66,67
FRIULI VENEZIA GIULIA	6	5	83,33
EMILIA ROMAGNA	35	31	88,57
TOSCANA	23	23	100,00
MARCHE	4	4	100,00
LAZIO	3	2	66,67
CAMPANIA	4	2	50,00
CALABRIA	1	1	100,00
PUGLIA	1	0	0,00
TOTALE	218	172	78,90

Si rileva che il 16% circa dei 1360 Comuni esaminati applica il regime tariffario e la massima parte si addensa nelle Regioni settentrionali e centrali. In particolare, ammontano al 12,80% degli Enti in Piemonte, al 18,70% in Lombardia, a quasi il 58% in Veneto, al 33% in Emilia Romagna e al 22,10% in Toscana. In termini assoluti ben 81 Comuni su 140 del Veneto adottano la tariffa. Infine, quasi il 79% degli Enti ha esternalizzato il servizio. In Trentino-Alto Adige, come già accennato, i Comuni di Trento e Bolzano applicano la TARI in regime esternalizzato.

L'indagine mostra poi che tra i Comuni della 10^a classe applica la TARI solo Venezia e nell'11^a Roma. Si constata anche che gli Enti con tariffa si vanno rarefacendo in direzione del Mezzogiorno e delle classi demografiche più elevate. L'introduzione della TARI implica infatti un servizio più complesso ed articolato anche dal punto di vista tecnico e delle apparecchiature (raccolta differenziata, piattaforme ecologiche, incenerimento, compostaggio, riciclaggio, ecc.), che non è oggettivamente agevole attivare nelle grandi aree urbane.

Il prospetto seguente evidenzia per il biennio il numero dei Comuni, ripartiti per Regione, con accertamenti e riscossioni in conto competenza di entrate extratributarie a titolo di TARI o comunque connesse al servizio rifiuti nonché col tasso di realizzazione.

⁶⁶ Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali. Esercizi 2003-2004. Vol. I, pagg. 169-173.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Riscossioni. c/comp. 2003	Accertamenti c/comp. 2003	Tasso % di realizzaz. 2003	Riscossioni c/comp. 2004	Accertamenti c/comp. 2004	Tasso % di realizzaz. 2004
PIEMONTE	6	5.826	10.451	55,75	6.926	11.632	59,54
LOMBARDIA	20	7.895	13.174	59,93	13.739	18.813	73,03
VENETO	26	13.914	24.350	57,14	18.032	30.885	58,38
TRENTINO. A A	3	1.515	3.367	45,00	1.607	3.534	45,47
FR. V. GIULIA	4	255	1.761	14,48	324	1.918	16,89
E. ROMAGNA	3	3.027	3.846	78,71	819	1.224	66,91
TOSCANA	1	2.147	5.187	41,39	3.730	5.134	72,65
LAZIO	1	0	2.131	/	625	2.145	29,14
CAMPANIA	3	101	8.630	1,17	320	10.292	3,11
PUGLIA	2	280	2.291	12,22	504	2.846	17,71
CALABRIA	1	5	5	100,00	1	5	20,00
SICILIA	1	0	0	0	579	579	100,00
TOTALE	71	34.964	75.203	46,49	47.207	89.006	53,04

Si tratta di entrate in bilancio di importanza limitata, perché sono pochissimi gli Enti che gestiscono il servizio a tariffa in economia. Le soluzioni adottate prevedono invece normalmente l'esternalizzazione totale o largamente prevalente di tutte le fasi del servizio, affidate ad uno o più organismi estranei alla struttura istituzionale dell'Ente, cioè a consorzi pubblici, a società con capitale interamente del Comune ovvero variamente misto, interamente privato e così via. Pertanto i bilanci sovente non recano alcuna entrata a titolo di tariffa.

Nel caso di Roma, per esempio, la TARSU nell'esercizio 2003 era scomparsa dal bilancio comunale a seguito dell'applicazione della TARI con entrata devoluta alla società AMA.

Altre voci attive riportate al titolo III, categoria I (solitamente di modesto importo) derivano da varie cause correlate all'igiene ambientale: cessione di rifiuti riciclabili prodotti e raccolti nel territorio comunale inviati al recupero; contributi erogati dal Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) per la raccolta differenziata di carta, cartoni e plastica; utilizzo da parte di altri Enti dell'inceneritore o della discarica comunale; tariffa giornaliera di smaltimento versata dai gestori dei banchi dei mercati settimanali; applicazione di sanzioni amministrative alle ditte appaltatrici per inadempimenti contrattuali e così via.

Il tasso di realizzazione nazionale ed anche nelle singole Regioni è quasi sempre abbastanza basso, ma ciò dipende in gran parte dal fatto che gli Enti hanno scelto meccanismi gestionali (tecnici ed amministrativi) del servizio molto diversificati, in cui sovente i rapporti di credito e debito nei confronti degli utenti e delle società esterne affidatarie vengono regolati dopo la scadenza dell'esercizio di competenza.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della tariffa per gli Enti esaminati, aggregati per Regioni ed aree geografiche.

Indicatori finanziari delle entrate correnti

Allo scopo di esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione delle entrate correnti e di operare raffronti tra gli andamenti generali, anche nel presente Referto vengono impiegati alcuni elementari indicatori finanziari elaborati per una serie storica di 5 anni e raccolti nel prospetto che segue.

Esercizi finanziari	Numero Enti trattati	Autonomia finanziaria %	Autonomia tributaria %	Pressione tributaria (in euro)	Realizzazione entrate proprie %
2000	1073	65	43	355	60
2001	1255	61	39	337	61
2002	1360	67	47	423	65
2003	1360	72	52	467	69
2004	1342	75	54	486	72

a) autonomia finanziaria

L'indicatore fornisce il livello di autonomia finanziaria dei Comuni attraverso il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (titolo I e titolo III) e quelli delle entrate correnti nel loro complesso.

Al termine del 2004 risulta confermata la tendenza generale positiva in atto da svariati esercizi, conseguenza della crescita delle entrate tributarie ed extratributarie.

b) autonomia tributaria

Il secondo indicatore, dato dal rapporto tra gli accertamenti delle entrate del titolo I ed il totale delle entrate correnti, conferma a sua volta lo sviluppo del livello di autonomia tributaria raggiunto dai Comuni grazie alla leva fiscale.

c) pressione tributaria

Tale indicatore, in aumento, fornisce la misura di quanto gravano i tributi comunali, in termini di accertamenti, su ciascun cittadino, avendo calcolato la popolazione in base ai dati del censimento generale del 2001.

d) capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine si conclude con l'esame del rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza relativi ai titoli I e III, che dà l'indice della capacità degli Enti di tradurre in effettive riscossioni in corso di esercizio le entrate accertate.

Il valore medio nazionale mostra percentuali in lenta crescita nel quinquennio, suscettibili tuttavia di migliorare ancora.

4.1.5 Comunità montane

Dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione risulta in sostanza che le Comunità montane rientrano sempre più nella sfera di influenza regionale. Infatti la disciplina di tali Enti è sottoposta alla competenza residuale regionale, in forza del IV comma del nuovo articolo 117 della Costituzione. Fino a quando non saranno emanate specifiche leggi regionali continuerà ad applicarsi la normativa preesistente contenuta nel testo unico degli Enti locali (d.lgs n. 267 del 2002). In questi termini si è espresso a grandi linee il Consiglio di Stato con il parere 1506/2002 del 29 gennaio 2003.

La riforma costituzionale, d'altra parte, si inserisce, complicandolo ulteriormente, nel processo già avviato dagli articoli 27 e 28 del predetto testo unico degli Enti locali, che imponevano un nuovo riordino delle Comunità montane affidato alle regioni attraverso proprie leggi ed agli stessi Enti, mediante revisione degli statuti.

Alle Comunità non è stato riconosciuto quel rango costituzionale che la riforma del Titolo V ha circoscritto agli altri Enti locali. Sembra così di poter dire che il riconoscimento a livello costituzionale avrebbe reso inattaccabili le Comunità montane, impedendo al legislatore regionale di porre in essere provvedimenti di soppressione, come avvenuto in Sicilia nel 1986 e più di recente nel Friuli Venezia Giulia (delibera legislativa 29 luglio 1999, riapprovata il 1° febbraio 2000).

Nel T.U.E.L. non si rinvergono tutte le disposizioni che regolano le Comunità montane, anche se dal punto di vista logico sistematico occorre fare sempre riferimento agli articoli 27 e 28 del testo unico medesimo. In sostanza, attualmente, le Comunità sono Unioni di Comuni, cioè Enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a Province diverse. Ad esse si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni (art. 332, co. 5 del T.U.)

Giova, in conclusione, ripetere che i dati finanziari relativi alle Comunità vanno valutati con cautela, perché questa categoria di Enti gode attualmente di una configurazione istituzionale e di un ordinamento più chiaro che nel passato, ma si trova a partire dagli anni 90 in una situazione di processi di riforma regolati da leggi statali "accavallate" e da provvedimenti normativi di competenza regionale molto diversificati

Analisi finanziaria

Si rammenta che per gli esercizi 2003-2004 sono state sottoposte ad esame 273 Comunità montane.

Anche per questa tipologia di Enti si fa precedere il breve esame della gestione finanziaria dalle risultanze dei primi due titoli delle entrate correnti, facendo presente che le Comunità non dispongono di tributi propri.

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz. %
Trasferimenti	429.312	436.199	1.60
Entrate extratributarie	97.879	104.733	7.00
Totale	527.191	540.932	2.61

Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz. %
Trasferimenti	298.563	323.842	8.47
Entrate extratributarie	52.265	55.893	6.94
Totale	350.828	379.735	8.24

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variaz. %
Trasferimenti	396.463	422.227	6.50
Entrate extratributarie	87.724	96.178	9.64
Totale	484.187	518.405	7.07

Residui totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2003	2004	Variatz. %
Trasferimenti	207.423	215.386	3.84
Entrate extratributarie	73.572	80.062	8.82
Totale	280.995	295.448	5.14

Dai dati esposti si rileva che il livello degli accertamenti è salito, ma viene praticamente assorbito dal tasso di inflazione del 2,2%. Migliore è la situazione delle riscossioni in conto competenza aumentate di oltre l'8% e di quelle totali aumentate di circa il 7%.

Seguono due prospetti relativi al tasso di realizzazione delle entrate ed al tasso di smaltimento dei residui.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2004	Risc c/ comp. 2004	Tasso di realizzazione %
Trasferimenti	429.312	298.563	69.54	436.199	323.842	74.24
Entrate extratributarie	97.879	52.265	53.40	104.733	55.893	53.37
Totale	527.191	350.828	66.55	540.932	379.735	70.20

Tasso di smaltimento (Riscossi in c/residui su accertati in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2004	Riscossi c/residui 2004	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	174.574	97.900	56.08	201.414	98.385	48.85
Entrate extratributarie	63.416	35.459	55.91	71.507	40.285	56.34
Totale	237.990	133.359	56.03	272.921	138.670	50.81

L'indice complessivo di realizzazione delle entrate è aumentato in modo apprezzabile portandosi al 70% circa. L'incremento è dovuto all'andamento dei trasferimenti ma non al tasso relativo alle entrate tributarie che resta stazionario.

Risulta a prima vista che l'andamento dei residui, già in precedenza poco soddisfacente, è ulteriormente peggiorato, a riprova della vischiosità del meccanismo delle partite creditorie provenienti da esercizi passati.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti negli ultimi cinque anni è rappresentato nel prospetto che segue. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale, se letti nella sequenza orizzontale degli anni. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza dei vari titoli di entrata nell'ambito del singolo esercizio.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2000	2001	2002	2003	2004
Trasferimenti	80,11	81,49	76,96	76,68	80,64
Entrate extratributarie	19,89	18,51	23,04	23,32	19,36
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	205	200	280	280	273

Il peso dei trasferimenti resta preponderante, ma oscilla di anno in anno, come d'altra parte quello delle entrate extratributarie.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione delle Comunità per Regioni ed aree geografiche.

4.2 La spesa corrente

Con l'avvio del federalismo amministrativo a Costituzione invariata, attuato dalle c.d. leggi Bassanini, agli Enti locali e alle Regioni sono state conferite funzioni la cui titolarità spetta allo Stato. La riforma del Titolo V, varato con la Legge cost. n.3/2001, ha confermato il principio di sussidiarietà e lo ha esteso al versante normativo, attribuendo allo Stato competenza esclusiva solo nelle materie di cui all'art 117, comma 3 della Costituzione.

Il federalismo a Costituzione invariata prima, e il mutato assetto istituzionale poi, hanno determinato un decentramento della capacità di spesa, mantenendone sostanzialmente centralizzato il finanziamento, almeno questo, per quanto concerne le Regioni e le Province.

Infatti le dinamiche espansive della spesa degli enti locali hanno trovato la propria genesi nelle variazioni di consistenza e numero delle funzioni di cui gli enti sono o divengono titolari.

Il progressivo spostamento dell'asse della spesa pubblica verso gli enti decentrati è giustificato anche dal fatto che, a partire dalla legge finanziaria 2003⁶⁷, è posto a carico dei bilanci degli enti locali il costo dei rinnovi contrattuali. La manovra finanziaria per il 2004 (legge 25 dicembre 2003, n.350), richiamando le disposizioni in materia di personale contenute nella finanziaria 2003, ha confermato questo indirizzo. La disciplina è rimasta immutata anche nella legge 311/2004.

Tuttavia la capacità di spesa degli enti locali non è assoluta. La sottoscrizione, a livello europeo, del Patto di stabilità e di sviluppo, data la sua asimmetria⁶⁸, ha imposto l'adozione, in Italia, del Patto di stabilità interno quale strumento di controllo della dinamiche di spesa degli enti locali incidenti sul disavanzo e sull'indebitamento. Il Patto ha introdotto vincoli sempre più stringenti alla finanza locale variamente declinati nelle finanziarie succedutesi negli anni.

La legge finanziaria per il 2004 ha innovato profondamente la disciplina in materia di acquisto di beni e servizi abrogando e modificando varie norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie: in particolare è stato eliminato l'obbligo per la PA di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip per l'acquisto di beni e l'approvvigionamento di pubblici servizi, nonché l'obbligo di utilizzare i prezzi delle convenzioni quali base d'asta per gli acquisti effettuati autonomamente.

La manovra finanziaria 2004 veniva completata con le misure contenute nel d.l. 168/2004 convertito nella legge 191/2004. Tale decreto, alcune norme del quale sono state annullate con la sentenza della Corte Costituzionale n. 417/2005, imponeva una riduzione di spesa per acquisto di beni e servizi escludendo le spese relative a servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente svolti dagli enti locali. La riduzione del 10% doveva essere operata rispetto ai dati medi riguardanti gli anni dal 2001 al 2003, relativi alla spesa degli interventi 2 e 3; non erano ricompresi nel calcolo i servizi riconosciuti non assoggettabili a tale misura. La riduzione era riferita alla spesa media per il periodo senza indicazioni sulla qualità se di competenza o di cassa.

La finanziaria 2005 ha innovato le regole del Patto di stabilità per il triennio 2005-2007, abrogando le disposizioni in materia precedentemente contenute nell'art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Un'attenuazione del rigore della nuova disciplina è costituita dalla previsione (co. 26) che i limiti di spesa possono essere superati solo in relazione alla necessità di effettuare spese di investimento e, comunque, nel limite dei proventi derivanti dall'alienazione di beni immobili e mobili, nonché dalle erogazioni a titolo gratuito e delle liberalità.

Gli Enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del Patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non potranno, a decorrere dall'anno 2006, effettuare spese per acquisto di

⁶⁷ L'art. 48, comma 2, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165 dispone: "... Per le altre pubbliche amministrazioni gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci..."

⁶⁸ Il Patto impone vincoli sui saldi dell'aggregato delle amministrazioni pubbliche, comprese dunque le amministrazioni locali; tuttavia, solo lo Stato centrale è ritenuto responsabile di eventuali scostamenti dagli obiettivi e sanzionato di conseguenza.

beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui è stato accertato il rispetto degli obiettivi del Patto, ovvero, ove l'Ente sia risultato sempre inadempiente, in misura superiore a quella del penultimo anno precedente, ridotta del 10%; né potranno procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; né ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.

Tabella 1 – Spesa corrente – Dati complessivi (Province – Comuni – Comunità montane)

Voci di spesa	2003	2004	(migliaia di euro)
			variazioni %
Stanziamenti definitivi di bilancio	43.496.077	44.486.845	2,28
Impegni in conto competenza	40.718.768	41.438.473	1,77
Impegni in conto residui	17.987.596	19.276.183	7,16
Pagamenti in conto competenza	28.606.471	29.463.680	3,00
Pagamenti in conto residui	9.775.886	10.723.183	9,69
Pagamenti totali	38.382.357	40.186.863	4,70
Residui dalla competenza	12.112.297	11.974.794	-1,14
Residui dai residui	8.211.710	8.553.000	4,16
Residui totali	20.324.007	20.527.794	1,00

Nel 2004 gli stanziamenti definitivi di bilancio raggiungono 44.486.845 migliaia di euro aumentando rispetto all'esercizio precedente del 2,28%.

I dati degli impegni e dei pagamenti assumono particolare interesse se confrontati a quelli degli stanziamenti, in quanto forniscono elementi in ordine ai flussi finanziari della spesa corrente, che dovrebbe essere contenuta entro i limiti posti dalla legge finanziaria ed in particolare rispettare i vincoli del patto di stabilità interno e del decreto "tagliaspese" che nel 2004 ha mantenuto la sua efficacia non essendo intervenuta entro l'anno la declaratoria di incostituzionalità.

Gli impegni in conto competenza nell'esercizio 2004 sono passati da 40.718.768 a 41.438.473 migliaia di euro aumentando complessivamente dell'1,77%.

Nel 2003, sulla competenza, i pagamenti ammontavano a 28.606.471 migliaia di euro a fronte degli impegni di 40.718.768 migliaia di euro, rappresentandone il 70,25%. Nel 2004 i pagamenti ammontano a 29.463.680 migliaia di euro pari al 71,10% degli impegni, mentre i residui (11.974.794 migliaia di euro) pari al 28,90% degli impegni sono diminuiti dell'1,14%.

Nel 2003 i pagamenti totali ammontavano a 38.382.357 migliaia di euro pari al 65,38% degli impegni totali (58.706.304 migliaia di euro). Nel 2004 gli impegni totali ammontano a 60.714.656 migliaia di euro ed i pagamenti totali, passati a 40.186.863 migliaia di euro, ne costituiscono il 66,19%. Peraltro, nel 2004, l'aumento dei pagamenti di competenza è stato superiore a quello degli impegni di competenza, il che ha determinato una riduzione dei residui passivi di competenza. Nel complesso si nota che, mentre gli impegni hanno avuto un andamento in linea col tasso di inflazione programmato, i pagamenti hanno fatto registrare variazioni in aumento che appaiono in contrasto con le previsioni del d.l. 168 del 2004, ancora efficace nel secondo semestre di quell'anno, e con le linee programmatiche del patto di stabilità.

Si è avuta, di conseguenza, una diminuzione percentuale dei residui totali rispetto al totale degli impegni dello 0,81%, essendo stata tale incidenza del 34,62% nel 2003 e del 33,81% nel 2004. A determinare questa variazione sono stati soprattutto i residui dalla competenza che ammontano a 12.112.297 migliaia di euro nel 2003 e a 11.974.794 migliaia di euro nel 2004.

Sempre per quanto concerne la gestione dei residui, gli impegni ammontano nel 2003 a 17.987.596 migliaia di euro e nel 2004 a 19.276.183 migliaia di euro (cresciuti del 7,16%) mentre i pagamenti ammontano a 9.775.886 migliaia di euro nel 2003 e a 10.723.183 migliaia di euro nel 2004 (+9,69%), dal che si rileva che si sono avuti pagamenti in conto residui pari al 54,35% degli impegni in conto residui nel 2003 e pari al 55,63% nel 2004. Nel 2003 i residui pregressi ammontano a 8.211.710 migliaia di euro, pari al 45,65% degli impegni in conto

residui, e nel 2004 a 8.553.000 migliaia di euro, pari al 44,37% degli impegni (-1,28 rispetto all'esercizio precedente). Anche questo dato conferma un incremento della spesa non in linea con gli obiettivi del Patto di stabilità e del decreto legge "tagliaspese" e conferma altresì la realizzazione di minori economie rispetto a quanto programmato.

tab. 2 - Stanziamenti definitivi di bilancio

ENTI	2003	2004	(migliaia di euro) variazione %
Province	8.419.025	8.908.867	5,82
Comuni	34.512.106	34.992.689	1,39
Comunità montane	564.946	585.289	3,60
TOTALI	43.496.077	44.486.845	2,28

tab. 3 - impegni in conto competenza

ENTI	2003	2004	(migliaia di euro) variazione %
Province	7.680.880	7.764.484	1,09
Comuni	32.539.913	33.158.046	1,90
Comunità montane	497.975	515.943	3,61
TOTALI	40.718.768	41.438.473	1,77

tab. 4 - Pagamenti in conto competenza

ENTI	2003	2004	(migliaia di euro) variazione %
Province	4.678.995	4.956.946	5,94
Comuni	23.594.432	24.146.461	2,34
Comunità montane	333.044	360.273	8,18
TOTALI	28.606.471	29.463.680	3,00

tab. 5 - Residui in conto competenza

ENTI	2003	2004	(migliaia di euro) variazione %
Province	3.001.885	2.807.538	-6,47
Comuni	8.945.481	9.011.586	0,74
Comunità montane	164.931	155.670	-5,62
TOTALI	12.112.297	11.974.794	-1,14

tab. 6 - Impegni in conto residui

ENTI	2003	2004	(migliaia di euro) variazione %
Province	4.607.373	5.269.721	14,38
Comuni	13.152.573	13.743.975	4,50
Comunità montane	227.650	262.487	15,30
TOTALI	17.987.596	19.276.183	7,16

tab. 7 - Pagamenti in conto residui

ENTI	2003	2004	(migliaia di euro) variazione %
Province	2.079.796	2.477.477	19,12
Comuni	7.578.584	8.106.869	6,97
Comunità montane	117.506	138.837	18,15
TOTALI	9.775.886	10.723.183	9,70

tab. 8 – Residui in conto residui

ENTI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	variazione %
Province	2.527.577	2.792.244	10,47
Comuni	5.573.989	5.637.106	1,13
Comunità montane	110.144	123.650	12,26
TOTALI	8.211.710	8.553.000	4,16

tab. 9 – Residui totali al 31 dicembre

ENTI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	variazione %
Province	5.529.462	5.599.782	1,27
Comuni	14.519.470	14.648.692	0,89
Comunità montane	275.075	279.320	1,54
TOTALI	20.324.007	20.527.794	1,00

tab. 10 – Pagamenti totali (residui + competenza)

ENTI	(migliaia di euro)		
	2003	2004	variazione %
Province	6.758.791	7.434.423	10,00
Comuni	31.173.015	32.253.330	3,47
Comunità montane	450.551	499.109	10,78
TOTALI	38.382.357	40.186.862	4,70

tab. 11 – Evoluzione degli impegni (rapporto tra impegni c/competenza e previsioni definitive)

Enti	2003	2004
Province	91,23	87,15
Comuni	94,29	94,76
Comunità montane	88,15	88,05
TOTALI	93,61	93,15

tab. 12 - Evoluzione dei pagamenti (rapporto tra pagamenti c/comp. e impegni c/comp.)

Enti	2003	2004
Province	60,92	63,84
Comuni	72,51	72,82
Comunità montane	66,88	69,83
TOTALI	70,25	71,10

tab. 13 – Evoluzione dei residui (rapporto tra residui totali e impegni c/competenza)

Enti	2003	2004
Province	71,99	72,12
Comuni	44,62	44,18
Comunità montane	55,24	54,15
TOTALI	49,91	49,54

Si nota, analizzando i dati complessivi della gestione 2004, secondo indicatori di flussi procedurali, che la capacità d'impegno rispetto alle previsioni si attesta al 93,15% rispetto al 93,61% del precedente esercizio; la velocità di pagamento, che è rappresentativa della effettiva capacità di spesa espressa nell'esercizio, raggiunge il 71,10% rispetto al 70,25% dell'esercizio precedente.

Tali indici dimostrano una leggera espansione nella rapidità dei flussi procedurali che può essere addebitata all'attribuzione di nuove funzioni alle province e al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro per quanto concerne i comuni, che hanno contrastato le azioni per il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interna e del decreto "tagliaspese".

Si nota la tendenza in diminuzione dei residui, essendosi incrementata, seppure marginalmente la capacità di spesa.

L'analisi ha riguardato:

- 1342 Comuni,
- 98 Province,
- 273 Comunità montane.

Dei predetti rendiconti, 218 sono pervenuti in via telematica e sono relativi a 120 Comuni capoluogo di provincia o con più di 60.000 abitanti ed a 98 Province.

4.2.1 Amministrazioni provinciali

Spese correnti complessive

Per quanto concerne le Province, quasi tutte le voci di bilancio presentano, come nell'esercizio precedente, incrementi elevati e superiori a quelli registrati nelle altre categorie di enti. Solo per i residui dalla competenza si ha una variazione di segno negativo, da mettere in relazione con l'incremento dei pagamenti in conto competenza. Gli incrementi dovrebbero essere addebitabili al nuovo quadro delle funzioni attribuite alle Province che ha comportato negli ultimi anni uno sviluppo delle loro entrate e delle spese.

tab. 14 – Spesa corrente . Dati complessivi (Province)

Voci di spesa	2003	2004	variazioni %
Stanzamenti definitivi di bilancio	8.419.025	8.908.867	5,82
Impegni in conto competenza	7.680.882	7.764.484	1,09
Impegni in conto residui	4.607.373	5.269.721	14,38
Pagamenti in conto competenza	4.678.995	4.956.946	5,94
Pagamenti in conto residui	2.079.796	2.477.477	19,12
Pagamenti totali	6.758.791	7.434.423	10,00
Residui dalla competenza	3.001.885	2.807.538	-6,47
Residui dai residui	2.527.577	2.792.244	10,44
Residui totali	5.529.462	5.599.782	1,27

(migliaia di euro)

Nel 2004 gli impegni in conto competenza si sono incrementati dell'1,09%.

Detto incremento è stato più rilevante nelle isole (6,54%)⁶⁹. Nel nord ovest è stato del 4,60%⁷⁰; nelle regioni centrali l'incremento medio è stato del 3,02%⁷¹. Si sono avute invece variazioni di segno negativo nelle regioni nord orientali (-3,37%)⁷² e in quelle meridionali (-3,45%)⁷³.

Nelle Province sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per un ammontare di 4.956.946 migliaia di euro che corrispondono al 63,84% degli impegni assunti nell'esercizio (7.764.484); tale indice nel 2003 era inferiore di quasi tre punti (60,92%).

Detti pagamenti sono aumentati del 5,94%⁷⁴ ed hanno inciso sugli impegni per il 63,84% (60,92% nel 2003).⁷⁵

⁶⁹ 30,78% nella Sardegna; -0,46% nella Sicilia.

⁷⁰ 7,76% nel Piemonte; 4,32% nella Lombardia; 2,17% nella Liguria.

⁷¹ 9,57% nel Lazio 1,75% nell'Umbria; 1,73% nelle Marche e -1,15% nella Toscana.

⁷² -8,77% nell'Emilia Romagna; 1,79 nel Veneto; 2,26% nel Friuli Venezia Giulia.

⁷³ -15,54% nel Molise; -11,99% nella Basilicata; -5,86% nella Calabria; -2,79% nell'Abruzzo; -2,25% nella Campania; 0,72% nella Puglia.

⁷⁴ Detto incremento è più rilevante nelle regioni meridionali (15,07% media dell'intera zona meridionale; 46,59% nella Campania; 5,48% nella Puglia; 3,20% nell'Abruzzo; 1,67% nel Molise; -0,69% nella Calabria; -1,31% nella Basilicata), nelle isole (6,73% media dell'intera zona insulare; 7,71% nella Sardegna; 6,49% nella Sicilia), nelle regioni centrali (6,46% media dell'intera zona centrale; 8,15% nel Lazio; 7,74% nella Toscana; 3,93% nell'Umbria e 1,50% nelle Marche) e in quelle nord occidentali (6,39% media dell'intera zona nord ovest; 8,80% nella Lombardia; 6,02% nella Liguria; 3,187% nel

I residui in conto competenza ammontano a 2.807.538 migliaia di euro, sono pari al 36,16 degli impegni (7.764.484) e, rispetto al precedente esercizio sono diminuiti del 6,47%.

Gli impegni in conto residui (5.269.721 migliaia di euro) si sono incrementati del 14,38% e sono pari al 94,11% del totale dei residui (5.599.782 migliaia di euro); detto indice si eleva decisamente rispetto al 2003, nel quale raggiungeva l'83,32%.

I pagamenti in conto residui ammontano a 2.477.477 migliaia di euro e sono pari al 47,01% degli impegni in conto residui (5.269.721 migliaia di euro), rispetto all'esercizio precedente sono aumentati del 19,12%. I residui in conto residui al 31 dicembre 2004 ammontavano a 2.792.244 migliaia di euro, pari al 49,86% dei residui totali alla stessa data (5.599.782 migliaia di euro), con un aumento del 10,44%.

L'incremento dei residui passivi totali da riportare è stato dell'1,27% rispetto all'esercizio precedente.

L'ammontare dei pagamenti totali è stato di 7.434.423 migliaia di euro, pari al 57,04% degli impegni totali (13.034.205 migliaia di euro); l'indice aumenta rispetto al 55,00% rilevato nel 2003.

L'incremento dei pagamenti totali è stato del 10,00%.

tab. 15 – Province – impegni di spesa corrente per interventi

Interventi	2003		2004		Var. % 2003/ 2004
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	1.916.375	24,95	2.385.255	30,72	24,47
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	220.775	2,87	190.128	2,45	-13,88
Prestazioni di servizi	2.800.790	36,46	2.695.106	34,71	-3,77
Utilizzo di beni di terzi	206.066	2,68	197.704	2,55	-4,06
Trasferimenti	1.849.541	24,08	1.605.062	20,67	-13,22
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	349.078	4,55	343.130	4,42	-1,70
Imposte e tasse	151.063	1,97	157.246	2,02	4,09
Oneri straordinari della gestione corrente	187.038	2,44	190.828	2,46	2,03
Ammortamenti di esercizio	0	0,00	0	p.n.c.	p.n.c.
Fondo svalutazione crediti	156	0,00	25	0,00	-83,97
Fondo di riserva	0	0,00	0	p.n.c.	p.n.c.
Totale	7.680.882	100,00	7.764.484	100	1,09

L'analisi per interventi di spesa relativi alle Province, effettuata sugli impegni in conto competenza, mette in evidenza che sono in notevole aumento (+24,47%) le spese per il personale, spese che incidono altresì in misura rilevante nella composizione percentuale degli impegni (24,95% nel 2003 e 30,72% nel 2004). Le altre variazioni percentuali in aumento (imposte e tasse, oneri straordinari della gestione corrente) sono di scarso significato, attesa la loro scarsa incidenza sulla composizione totale degli impegni, l'entità ridotta della variazione e, per quanto concerne gli oneri straordinari della gestione corrente, la stessa natura dell'intervento, legato a fattori imprevedibili, che non costituisce un andamento significativo.

L'aumento della spesa per il personale risente degli effetti dei rinnovi contrattuali e delle nuove funzioni attribuite alle Province⁷⁶. Per quanto concerne gli altri settori di intervento,

Piemonte). Si rileva invece una diminuzione dei pagamenti in conto competenza nelle regioni nord orientali (-4,35% media dell'intera zona nord est; -8,17% nell'Emilia Romagna; -2,65% nel Veneto; +1,77% nel Friuli Venezia Giulia).

⁷⁵ 62,46% nelle province del nord ovest (61,41% nel 2003), 64,28% nelle province del nord est (64,94% nel 2003), 60,62% nelle province delle regioni centrali (58,66% nel 2003); 68,58% nelle province meridionali (57,54% nel 2003); 64,13% nelle isole maggiori (64,01% nel 2003).

⁷⁶ La percentuale di incremento di detto intervento, nel 2004 rispetto al 2003, è più elevata nelle Regioni centrali (44,50% media dell'intera zona centrale; 104,05% nella Toscana; 11,87% nell'Umbria; 8,88% nel Lazio; 8,49% nelle Marche). Nel nord est l'incremento medio dell'intera zona geografica è stato del 35,11% (84,41% nel Veneto; 6,83% nell'Emilia Romagna; 3,63%

escluso dunque quello del personale, nei quali si sarebbe dovuto rilevare meglio l'effetto del "tagliaspese", non interferendo con detta normativa quella relativa al rinnovo dei contratti collettivi e quella relativa alle nuove funzioni, ed escluso altresì quello degli oneri straordinari della gestione corrente, si hanno i seguenti dati:

tab. 16 – Province – impegni di spesa corrente per interventi (esclusi quelli per il personale e per gli oneri straordinari della gestione corrente)

Interventi	2003		2004		Var. % 2003/ 2004
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	220.775	3,96	190.128	3,66	-13,88
Prestazioni di servizi	2.800.790	50,22	2.695.106	51,95	-3,77
Utilizzo di beni di terzi	206.066	3,69	197.704	3,81	-4,06
Trasferimenti	1.849.541	33,16	1.605.062	30,94	-13,22
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	349.078	6,26	343.130	6,61	-1,70
Imposte e tasse	151.063	2,71	157.246	3,03	4,09
Ammortamenti di esercizio	0	0,00	0	0,00	p.n.c.
Fondo svalutazione crediti	156	0,00	25	0,00	-83,97
Fondo di riserva	0	0,00	0	0,00	p.n.c.
Totale	5.577.469	100,00	5.188.401	100,00	-6,98

Dalla tabella si rileva che sono particolarmente significativi i dati relativi ai trasferimenti e per la loro incidenza (33,16% nel 2003 e 30,94% nel 2004) sul totale degli impegni considerati e per la rilevanza della variazione (-13,22%), precisando tuttavia che da questo dato si possono trarre elementi di valutazione solo approssimativi, non potendosi disporre di dati relativi alla classificazione per funzioni, classificazione che permetterebbe di meglio evidenziare quanto e come le nuove funzioni abbiano potuto influire sull'andamento della spesa⁷⁷.

nel Friuli Venezia Giulia). Nel nord ovest l'incremento medio è stato del 24,25% (43,59% nella Lombardia; 4,91% nel Piemonte; 1,19% nella Liguria). Le percentuali di incremento nelle isole maggiori sono queste: 10,53% media dell'intera zona insulare; 13,75% nella Sicilia; -2,51% nella Sardegna. Più limitato è stato l'incremento nella zona meridionale: 4,85% media dell'intera zona sud; 12,22% nel Molise; 9,88% nella Campania; 6,8% nella Basilicata; 5,45% nella Calabria; 2,74% nell'Abruzzo; -0,63% nella Puglia.

⁷⁷ Gli impegni in conto competenza relativi ai soli trasferimenti sono diminuiti del 35,07% nelle regioni meridionali e, in particolare, del 92,36% nella Basilicata; del 48,50 nel Molise; del 45,96% nella Campania; del 27,41% nell'Abruzzo; del 23,17% nella Calabria e dello 0,37% nella Puglia. Il dato della Campania è particolarmente rilevante in considerazione del fatto che gli impegni per trasferimenti delle Province di detta Regione (280.582 migliaia di euro nel 2003 e 151.633 migliaia di euro nel 2004) incidono nella misura rispettivamente del 63,90% e del 53,18% sul totale degli impegni di spesa per trasferimenti dell'intera area meridionale (rispettivamente 439.102 migliaia di euro nel 2003 e 285.121 migliaia di euro nel 2004), nella misura rispettivamente del 15,17% e del 9,45% sul totale nazionale degli impegni per trasferimenti (rispettivamente 1.849.541 migliaia di euro nel 2003 e 1.605.062 migliaia di euro nel 2004).

Si è avuta inoltre una diminuzione complessiva di detti impegni, nel 2004 rispetto al 2003, del 19,46% nell'Italia centrale (-38,95% nella Toscana; -12,44% nelle Marche; -3,58% nel Lazio e -1,22% nell'Umbria).

Nella zona nord occidentale gli impegni per trasferimenti sono diminuiti complessivamente nella misura del 15,52% (-16,56% nel Piemonte; -15,04% nella Lombardia; -8,32% nella Liguria).

Si è avuto invece un lieve incremento degli stessi nelle regioni nord orientali (0,89% media dell'intera zona nord est; -4,27% nel Veneto; 1,79% nel Friuli Venezia Giulia; 4,70% nell'Emilia Romagna).

L'incremento è stato invece più marcato nelle isole maggiori: 62,49% media dell'intera zona insulare; -6,12% nella Sicilia; 423,08% nella Sardegna, dove però l'ammontare degli impegni nel 2003 era di sole 13.643 migliaia di euro, per cui le somme impegnate nel 2004 per trasferimenti (71.366 migliaia di euro) hanno comportato solamente un livellamento con la media nazionale delle altre Regioni e sembra che non possano essere considerate un dato anomalo.

4.2.2 Comuni

Spese correnti complessive

Gli impegni in conto competenza dei Comuni sono aumentati nel 2004 dell'1,90%⁷⁸; quelli in conto residui del 4,50% e gli impegni totali del 2,65%.

Si sono inoltre avuti incrementi del 2,34% dei pagamenti in conto competenza, del 6,97% dei pagamenti in conto residui e del 3,47% dei pagamenti totali. Questi (32.253.330 mila euro) sono stati pari al 68,77% degli impegni totali (46.902.021).

Quanto ai residui, si sono notati modesti incrementi dello 0,74% per quelli formati sulla competenza, dell'1,13% per quelli provenienti da residui e dello 0,89% per quelli totali.

tab. 17 – Comuni – spesa corrente - dati complessivi

Voci di spesa	(migliaia di euro)		
	2003	2004	variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	34.512.106	34.992.689	1,39
Impegni in conto competenza	32.539.913	33.158.046	1,90
Impegni in conto residui	13.152.573	13.743.975	4,50
Pagamenti in conto competenza	23.594.432	24.146.461	2,34
Pagamenti in conto residui	7.578.584	8.106.869	6,97
Pagamenti totali	31.173.016	32.253.330	3,47
Residui dalla competenza	8.945.481	9.011.586	0,74
Residui dai residui	5.573.989	5.637.106	1,13
Residui totali	14.519.470	14.648.692	0,89

Nei comuni nel 2004 sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 24.146.461 migliaia di euro, con incremento del 2,34%⁷⁹ rispetto al precedente esercizio, a fronte di impegni per 33.158.046 migliaia di euro (72,82%).

I residui sulla competenza ammontano a 9.011.586 migliaia di euro, si sono incrementati dello 0,74% e sono pari al 27,18% degli impegni.

Gli impegni in conto residui ammontano a 13.743.975 migliaia di euro, si sono incrementati del 4,50% e sono pari al 93,82% del totale dei residui (14.648.692 migliaia di euro).

I pagamenti in conto residui (8.106.869 migliaia di euro), aumentati del 6,97%, sono pari al 58,98% degli impegni in conto residui (13.743.975).

I residui in conto residui al 31 dicembre 2003 (5.573.989 migliaia di euro) erano pari al 38,39% dei residui totali; tale quota è rimasta pressoché invariata nel 2004: 38,48%.

I pagamenti totali (32.253.330 migliaia di euro), pari al 68,77% degli impegni totali (46.902.021 migliaia di euro), si sono incrementati del 3,47%.

⁷⁸ Detto incremento è stato più accentuato nei Comuni delle Regioni del sud (4,16% media delle Regioni meridionali; 4,88% nella Campania; 4,69% nella Calabria; 4,15% nel Molise; 3,83% nella Puglia; 2,71% nell'Abruzzo; -2,68% nella Basilicata). Nelle isole maggiori l'incremento medio riferito all'intera area insulare è stato del 2,99% (3,50% nella Sicilia; 1,12% nella Sardegna); nelle Regioni centrali è stato del 2,47% (3,08% nella Toscana; 2,85% nel Lazio; 2,18% nell'Umbria; -1,98% nelle Marche); nelle regioni nord orientali è stato dell'1,92% (5,03% nel Friuli Venezia Giulia; 2,99% nel Trentino Alto Adige; 2,06% nell'Emilia Romagna; 0,74% nel Veneto). Gli impegni in conto competenza sono invece diminuiti nei Comuni delle Regioni nord occidentali (-0,71% media dell'intera zona nord ovest; -4,15% nel Piemonte; 0,58% nella Lombardia; 0,99% nella Liguria).

⁷⁹ L'incremento maggiore (3,74% media dell'intera area sud) si è avuto nei Comuni delle Regioni meridionali (5,83% nella Puglia; 4,52% nella Calabria; 2,89% nella Campania; 2,75% nell'Abruzzo; -0,65% nel Molise; -1,75% nella Basilicata). Si sono avuti altresì incrementi nei Comuni delle Regioni nord orientali (3,58% media dell'intera zona nord est; 5,33% nei Comuni dell'Emilia Romagna; 3,41% in quelli del Friuli Venezia Giulia; 1,80% in quelli del Veneto; 1,65% in quelli del Trentino Alto Adige), nei Comuni delle isole maggiori (2,76% media dell'intera area insulare; 2,86% nella Sicilia; 2,38% nella Sardegna), nelle Regioni centrali (2,53% media dell'intera area centrale; 5,25% media della Toscana; 1,56% media del Lazio; 0,49% media delle Marche; 0,17% media dell'Umbria), nei Comuni delle Regioni nord occidentali (0,12% media dell'intera area nord ovest; -3,32% media del Piemonte; 1,15% media della Liguria; 1,55% media della Lombardia).

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza aumenti per il personale (2,55%) e per i trasferimenti dei Comuni (5,52%), per prestazione di servizi (2,60%), per utilizzo di beni di terzi (1,76%). Quanto al rapporto di composizione, restano prevalenti, anche nel 2004, le prestazioni di servizi (41,36%), le spese per il personale (33,04%) e, con quota nettamente inferiore, i trasferimenti (10,22%): tali quote mostrano, rispetto al 2003, lievi scostamenti di pochi decimi di punto percentuale.

tab. 18 – impegni di spesa dei Comuni distinti per intervento

Interventi	2003		2004		Var. % 2003/ 2004
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	10.682.386	32,83	10.954.978	33,04	2,55
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	1.441.333	4,43	1.322.574	3,99	-8,24
Prestazioni di servizi	13.366.971	41,08	13.714.300	41,36	2,60
Utilizzo di beni di terzi	409.057	1,26	416.253	1,25	1,76
Trasferimenti	3.211.199	9,87	3.388.419	10,22	5,52
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.786.831	5,49	1.773.109	5,35	-0,77
Imposte e tasse	869.242	2,67	860.177	2,60	-1,04
Oneri straordinari della gestione corrente	771.959	2,37	726.780	2,19	-5,85
Ammortamenti di esercizio	530	0,00	433	0,00	-18,23
Fondo svalutazione crediti	1.428	0,00	1.089	0,00	-23,74
Fondo di riserva	25	0,00	0	0,00	-98,36
Totale	32.540.961	100,00	33.158.112	100	1,90

4.2.3 Comunità montane

Spese correnti complessive

tab. 19 Comunità montane – spesa corrente – dati complessivi

Voci di spesa	2003	2004	(migliaia di euro) variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	564.946	585.289	3,60
Impegni in conto competenza	497.975	515.943	3,61
Impegni in conto residui	227.650	262.487	15,30
Pagamenti in conto competenza	333.044	360.273	8,18
Pagamenti in conto residui	117.506	138.837	18,15
Pagamenti totali	450.550	499.110	10,78
Residui dalla competenza	164.931	155.670	-5,62
Residui dai residui	110.144	123.650	12,26
Residui totali	275.075	279.320	1,54

Nel 2004, sulla competenza, gli impegni (515.943 migliaia di euro) sono aumentati del 7,35%⁸⁰, i pagamenti (360.273 migliaia di euro) dell'8,18% e si sono formati residui per 155.670 migliaia di euro, con un decremento del 5,62% rispetto al precedente esercizio.

⁸⁰ Detto incremento è stato più rilevante nelle Comunità montane delle Regioni meridionali (10,19% media dell'intera area meridionale; 22,02% nella Campania; 8,79% nell'Abruzzo; 8,54% nella Puglia; 6,79% nella Basilicata; -0,52% nella Calabria; -2,47% nel Molise). Si sono avuti inoltre aumenti nelle Comunità montane delle isole (6,61% nella Sardegna), in quelle delle Regioni nord orientali (5,83% media dell'intera zona nord est; 9,27% nell'Emilia Romagna; -0,16% nel Veneto), in quelle delle Regioni nord occidentali (5,70% media dell'intera zona nord ovest; 6,93% nel Piemonte; 6,76% nella Lombardia; 1,59% nella Liguria) e in quelle delle Regioni centrali (5,57% media dell'intera zona centro; 8,45% nella Toscana; 7,45% nelle Marche; 3,63% nell'Umbria; 0,10% nel Lazio).

L'analisi per interventi, mette in evidenza un aumento di spese per il personale (7,35%) superiore a quello che si è avuto nello stesso periodo per i Comuni (2,55%), ma più contenuto rispetto a quello che si è avuto per le Province (24,47%) nel biennio considerato.

Quanto al rapporto di composizione, gli interventi per prestazione di servizi (42,95%), per il personale (32,36%) e per trasferimenti (14,33%) assorbono circa il 90% degli impegni. Le quote delle prestazioni di servizi e del personale si sono incrementate: la prima di circa sette decimi di punto e la seconda di oltre un punto; la quota dei trasferimenti, invece, è diminuita di oltre un punto.

Quanto agli importi, sono aumentati di oltre il 7% per il personale e di oltre il 5% per prestazione di servizi, mentre per i trasferimenti sono diminuiti di circa il 4%.

tab. 20 impegni di spesa delle Comunità montane distinti per intervento

(migliaia di euro)

Interventi	2003		2004		Var. % 2003/ 2004
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	155.528	31,23	166.967	32,36	7,35
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	23.356	4,69	20.638	4,00	-11,64
Prestazioni di servizi	210.582	42,29	221.595	42,95	5,23
Utilizzo di beni di terzi	2.116	0,42	1.579	0,31	-25,40
Trasferimenti	76.976	15,46	73.932	14,33	-3,95
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.196	2,45	12.499	2,42	2,48
Imposte e tasse	13.418	2,70	14.226	2,76	6,03
Oneri straordinari della gestione corrente	3.037	0,61	3.668	0,71	20,80
Ammortamenti di esercizio	752	0,15	835	0,16	11,00
Fondo svalutazione crediti	1	0,00	0	0,00	-100,00
Fondo di riserva	13	0,00	5	0,00	-64,08
Totale	497.975	100,00	515.944	100,00	3,61

5 Equilibri di conto capitale

5.1 Quadro generale

La legge 24 dicembre 2003 n.350, legge finanziaria relativa all'anno 2004, contiene diverse norme significative in materia di finanza locale ed, in particolare, per gli investimenti si segnalano:

- L'art 16, ai sensi dell'art 119, sesto comma della Costituzione, consente il ricorso all'indebitamento, per gli Enti locali, solo per finanziare spese di investimento;
- L'art 17 definisce le operazioni che costituiscono indebitamento⁸¹;
- L'art 18 definisce ed enumera gli investimenti;
- L'art 19 vieta il ricorso all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti ad aziende o società finalizzati al ripiano di perdite⁸²;

Premesso sinteticamente il quadro delle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria dell'anno di riferimento, di seguito viene rappresentato il quadro generale delle risorse e degli interventi relativi agli investimenti nella finanza locale, come risulta dai conti consuntivi esaminati riguardanti: 98 Province su 100, 1342 Comuni con più di 8.000 abitanti su 1395, 273 Comunità montane su 356.

Gli accertamenti in conto competenza delle entrate in conto capitale, le nuove risorse reperite nell'anno per nuovi programmi di investimento, raggiungono nel 2004, per le tre categorie di Enti, l'ammontare di 31.279,258 milioni di euro, con un incremento dell'8,81% rispetto all'importo dell'anno precedente, a fronte di un tasso di inflazione, nell'anno, del 2,2%⁸³. Detti accertamenti rappresentano il 37,05% delle entrate in conto competenza dei medesimi Enti, accertate nell'anno, ed aumentano al 40,16% se rapportati agli accertamenti delle entrate in conto competenza depurate da quelle per servizi per conto terzi. I 31.279 milioni di euro di nuove entrate di parte capitale accertate, nell'esercizio 2004, realizzano solo il 45,20% degli stanziamenti per lo stesso titolo iscritti nei bilanci di previsione degli stessi Enti. L'aumento degli accertamenti di nuove risorse per gli investimenti, +8,81% nel 2004 rispetto all'anno precedente, è determinato dal considerevole aumento (+10,98%) nel complesso dei Comuni, che assorbono il 79,39% delle nuove risorse; nelle Province l'aumento è del 2,93%, circa sette decimi di punto sopra il tasso di inflazione; mentre nelle Comunità montane, considerate nel loro insieme, le risorse destinate a nuovi investimenti diminuiscono del 10,69% rispetto all'anno 2003.

I corrispondenti impegni di spesa in conto competenza, che segnalano i programmi di investimento finanziati e varati nell'anno, sono aumentati dell'8,29%, 31.603,536 milioni di euro rispetto ai 29.183,005 milioni di euro del 2003, e rappresentano il 36,96% dell'intera somma impegnata in conto competenza nell'anno 2004 da tutti gli Enti qui considerati, ma raffrontati agli impegni totali depurati da quelli relativi alle spese per servizi per conto terzi, ne rappresentano il 40,01%. I suindicati impegni di competenza, sono pari solo al 46,75% dei nuovi stanziamenti di conto capitale iscritti nei bilanci di previsione dei medesimi Enti. L'aumento degli impegni è conseguente all'incremento degli stessi nel complesso dei Comuni considerati (+12,64%); mentre nelle Province e nelle Comunità montane i relativi importi si riducono rispettivamente del 3,69% e del 11,37% in confronto all'anno precedente.

La differenza di 324.278 milioni di euro tra accertamenti ed impegni, che tendenzialmente si bilanciano, è determinata da maggiori impegni nel complesso delle Province

⁸¹ Con sentenza della Corte costituzionale n 425 del 2004, l'ultimo periodo dell'articolo 17, che prevedeva la possibilità di modificare le tipologie dell'indebitamento con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, è stato dichiarato incostituzionale.

⁸² L'art 20, che prevedeva la possibilità di modifiche, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, alle tipologie di indebitamento e di investimento previste dai commi 17 e 18, è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza indicata nella nota precedente.

⁸³ È l'indice nazionale per l'intera collettività: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2004, Ministero dell'economia e delle finanze.

(per 571 milioni di euro) e delle Comunità montane (per 23 milioni di euro), Enti che sembrano mostrare un positivo andamento delle gestioni e, pertanto, verosimilmente, possono utilizzare l'avanzo di amministrazione degli anni precedenti per finanziare programmi di investimento senza ricorrere ad ulteriori forme di indebitamento o all'alienazione di beni patrimoniali, andamento costante negli ultimi anni. Nei Comuni, invece, considerati nel complesso, gli accertamenti superano gli impegni: tale situazione potrebbe probabilmente essere determinata da rinegoziazioni favorevoli di vecchi mutui e/o da ribassi d'asta verificatisi nell'aggiudicazione di nuovi investimenti⁸⁴.

L'esame dei movimenti di cassa, che dà conto dell'attuazione dei programmi di investimento varati nell'anno (riscossioni e pagamenti in conto competenza) e negli anni precedenti (riscossioni e pagamenti in conto residui) mostra, nel biennio di riferimento, un buon incremento delle riscossioni totali, pari all'11,16% (da 22.820,326 milioni di euro a 25.367,447 milioni di euro nell'anno 2004). L'incremento della cassa è prevalentemente determinato dal considerevole aumento delle riscossioni per accensione di prestiti (+35,06%) che, peraltro, forniscono circa un terzo della liquidità.

Anche i pagamenti totali aumentano, in pressoché uguale misura percentuale dell'11,19%, passando da 21.197,514 milioni di euro del 2003, a 23.569,741 milioni di euro. Le riscossioni totali superano i pagamenti totali di 1.797,706 milioni di euro, ma nell'insieme delle Province il saldo è negativo per oltre 5 milioni di euro.

La complessiva capacità di spesa degli Enti considerati, data dal rapporto tra gli investimenti effettivamente realizzati nell'anno (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'anno in corso che negli anni precedenti (impegni totali), e che indica la velocità di realizzazione degli interventi è pressoché invariata, dal 28,12% del 2003 al 28,21% del 2004.

Il tasso di realizzazione dei nuovi investimenti, rapporto tra pagamenti ed impegni in conto competenza, è invariato al 32,98%.

Il tasso di smaltimento dei residui della spesa, rapporto tra pagamenti ed impegni in conto residui, è aumentato di due decimi di punto al 25,32%.

L'ammontare totale dei residui passivi al 31 dicembre 2004, è di 59.969 milioni di euro, aumentati rispetto all'anno precedente di 5.787,734 milioni di euro, del 10,68%, e rappresentano il 71,79% di tutti gli impegni, in conto competenza ed in conto residui, assunti a tutto il 2004 dal complesso degli Enti considerati; la revisione delle obbligazioni provenienti da esercizi precedenti ha determinato nell'esercizio di riferimento una diminuzione degli impegni in conto residui di oltre 2.246,062 milioni di euro, -4,14% degli impegni in conto residui riportati dagli anni precedenti.

I residui attivi da riportare a nuovo esercizio alla fine del 2004 sono 42.518,399 milioni di euro, aumentati rispetto all'anno precedente di 3.942,718 milioni di euro, del 10,22%, e rappresentano il 62,63% di tutti gli accertamenti dell'anno; il risultato dipende, anche dalla revisione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti, che ha portato ad un riaccertamento in diminuzione di circa 1.969,093 milioni di euro, -5,10% degli accertamenti in conto residui riportati dagli anni precedenti. Il confronto fra residui cancellati a seguito dell'annuale obbligatoria revisione evidenzia una diminuzione dei residui passivi di circa 277 milioni di euro superiore alla cancellazione di quelli attivi⁸⁵.

Tra le risorse cui attingere per finanziare i nuovi programmi di investimento, ha un crescente rilievo primario l'indebitamento, che rappresenta, nel 2004, il 30,51% degli accertamenti di competenza con un aumento rispetto all'anno precedente del 17,28%, da 8.137,296 milioni di euro a 9.543,077 milioni di euro.

Come negli anni precedenti, oltre la metà degli interventi economici attuati dai nuovi programmi di investimento riguardano le acquisizioni di beni immobili, il 58,11% della spesa impegnata in conto competenza nel 2004, con un incremento dell'11,13% rispetto all'anno precedente,

⁸⁴ Si veda, peraltro, quanto emerso dalle analisi descritte nel capitolo dedicato agli equilibri di bilancio.

⁸⁵ Sul punto, si veda quanto indicato nel capitolo sui risultati finali.

essendo passati da 16.526,880 a 18,365,887 milioni di euro; la concessione di crediti ed anticipazioni, seconda voce negli impegni di competenza, assorbe il 22,77% del totale, con un aumento del 12,60% rispetto all'anno precedente, 7.196,898 milioni di euro contro i 6.391,429 del 2003.

Riguardo a questi interventi è da segnalare che il Comune di Milano, da solo, ne impegna il 78,86% del totale: 5.675,894 milioni di euro che, peraltro, rappresentano il 78,80% degli impegni per investimenti effettuati dallo stesso Comune sulla competenza. Le correlative entrate del medesimo Ente per riscossione di crediti ammontano a 5.675,989, rappresentando il 78,60% degli accertamenti per investimenti: può affermarsi che il Comune di Milano, quanto agli investimenti, opera come un istituto finanziario.

La spesa impegnata per nuovi investimenti, considerando gli Enti nel loro insieme secondo la distribuzione geografica, mostra una variazione in aumento in tutte le aree geografiche, ad eccezione del centro, -3,68%; un incremento significativo del 48,41% si registra nelle isole, che impegnano solo il 6,54% della spesa globale; aumenti più contenuti del 17,39% nel sud con il 17,48% del totale degli impegni; del 7,72% nel nord ovest, che, però continua ad assorbire, anche nell'anno considerato, circa il 42% del totale degli impegni; infine nel nord est la nuova spesa aumenta del 4,28% ed è pari al 15,51% dei 31.603,536 milioni di euro totali impegnati nell'anno 2004.

Gli Enti situati nel nord del Paese, con una popolazione di circa il 43% del totale della popolazione degli Enti considerati, hanno impegnato per nuovi programmi di investimento, nel 2004, 18.153 milioni di euro, il 57,44% del totale delle risorse disponibili, contro il 58,26% dell'anno precedente.

5.2 Entrata

Anche in questo, come nei precedenti referti, si considerano entrate dedicate al finanziamento degli investimenti dei Comuni e delle Province quelle iscritte in bilancio nel Titolo IV, comprendente le categorie delle alienazioni di beni patrimoniali, dei trasferimenti di capitale dallo Stato, dall'Unione europea, dalla Regione, dagli altri enti pubblici e da altri soggetti pubblici e privati, dei proventi della riscossione dei crediti, e quelle iscritte nel Titolo V, conseguenti all'accensione di prestiti, escluse le anticipazioni di cassa ed i finanziamenti a breve termine, entrate relative alle categorie 1 e 2.

Nel conto del bilancio delle Comunità montane le entrate per il finanziamento degli investimenti sono iscritte nei titoli III e IV.

Riguardo al complesso degli Enti considerati, gli accertamenti per nuovi investimenti mostrano un aumento dell'8,81%, da 28.746 milioni di euro a 31.279 milioni di euro, in linea con l'andamento positivo verificatosi fin dal 1994, tuttavia in percentuale considerevolmente minore di quella registrata nel biennio 2002-2003, ma sempre superiore al tasso di inflazione reale pari al 2,2% rispetto all'anno 2003.

Se confrontati con gli stanziamenti totali desumibili dai bilanci preventivi di tutti gli Enti qui esaminati, i 31.279 milioni di euro di accertamenti in conto competenza ne rappresentano solo il 45,20%, ossia rispetto alle previsioni di nuove entrate in conto capitale, meno della metà si concretizza con l'effettivo accertamento nell'anno 2004.

Tab. 1 Entrate per investimenti in conto competenza: Stanziamenti e accertamenti

(migliaia di euro)

ENTI	2003			2004		
	Stanziam. comp.	Accert. comp.	Accert. / Stanziam. %	Stanziam. comp.	Accert. comp.	Accert. / Stanziam. %
Province	10.731.042	5.558.795	51,80	12.344.535	5.721.708	46,35
Comuni	49.727.479	22.375.303	45,00	54.734.541	24.832.570	45,37
Com.tà. Mont.	1.988.660	811.755	40,82	2.126.165	724.980	34,10
TOTALE	62.447.181	28.745.853	46,03	69.205.241	31.279.258	45,20

Nel rapporto di composizione degli accertamenti di competenza si nota che la categoria delle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti rimane, nel

2004, la più consistente, rappresentando il 69,49% del totale, pur avendo perduto, rispetto al precedente esercizio, oltre due punti percentuali che corrispondono all'incremento registrato, nel medesimo rapporto, dalle accensioni di prestiti. L'importo di queste ultime (9.543 milioni) è aumentato di oltre il 17% rispetto al precedente esercizio.

Tab. 2 Accertamenti c/competenza

(migliaia di euro)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2003		2004		b/a%
	Accertamenti competenza (a)	Composizione %	Accertamenti Competenza (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	20.608.557	71,69	21.736.181	69,49	5,47
Accensione prestiti	8.137.296	28,31	9.543.077	30,51	17,28
TOTALE	28.745.853	100,00	31.279.258	100,00	8,81

Le riscossioni in conto competenza registrano nel biennio un incremento dell'8,97%, equivalente all'incremento degli accertamenti relativi; le riscossioni per accensione di prestiti aumentano del 78,39% e rappresentano oltre il 23,31% delle entrate in conto capitale del 2004; le riscossioni del titolo IV, invece, diminuiscono del 2,56%.

Tab. 3 Riscossioni c/competenza

(migliaia di euro)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2003		2004		b/a%
	Riscossioni competenza (a)	Composizione %	Riscossioni competenza (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	12.263.657	85,76	11.949.823	76,69	-2,56
Accensione prestiti	2.036.037	14,24	3.632.141	23,31	78,39
TOTALE	14.299.694	100,00	15.581.964	100,00	8,97

Gli accertamenti in conto residui, confermando l'andamento rilevato nel biennio 2002-2003, aumentano di oltre 12 punti; le relative riscossioni registrano un incremento maggiore (14,84%): L'incremento delle riscossioni è da attribuire in ugual misura alle alienazioni di beni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti ed all'accensione di prestiti.

Tab. 4 Accertamenti c/residui

(migliaia di euro)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2003		2004		b/a%
	Accertamenti residui (a)	Composizione %	Accertamenti residui (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	19.167.325	58,71	21.818.768	59,60	13,83
Accensione prestiti	13.482.830	41,29	14.787.820	40,40	9,68
TOTALE	32.650.155	100,00	36.606.588	100,00	12,12

Tab. 5 Riscossioni c/residui

(migliaia di euro)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2003		2004		b/a%
	Riscossioni residui (a)	Composizione %	Riscossioni residui (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	4.177.910	49,03	4.802.183	49,07	14,94
Accensione prestiti	4.342.724	50,97	4.983.300	50,93	14,75
TOTALE	8.520.634	100,00	9.785.483	100,00	14,84

Le riscossioni totali, passate da 22.820 a 25.367 milioni di euro, sono aumentate dell'11,16%; l'aumento è dovuto principalmente all'incremento delle riscossioni di prestiti, +35,06%, che rappresentano quasi il 34% del totale delle entrate di cassa.

Tab. 6 Riscossioni totali (dati di cassa)

(migliaia di euro)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2003		2004		b/a%
	Riscossioni Totali (a)	Composizione %	Riscossioni Totali (b)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	16.441.567	72,05	16.752.006	66,04	1,89
Accensione prestiti	6.378.759	27,95	8.615.441	33,96	35,06
TOTALE	22.820.326	100,00	25.367.447	100,00	11,16

I residui attivi totali al 31 dicembre 2004 risultano aumentati del 10,22% rispetto all'anno precedente, quelli relativi alle entrate del titolo IV registrano un incremento del 14,86%; aumentano in misura minore, 3,11%, i residui da accensione di prestiti.

Tab. 7 Residui totali al 31 dicembre

(migliaia di euro)

Titolo IV + Titolo V al netto delle categorie I - II	2003		2004		b/a%
	Residui Totali (a)	Composizione %	Residui Totali (a)	Composizione %	
Alienazioni trasferimenti di capitale e riscossione crediti	23.334.315	60,49	26.802.941	63,04	14,86
Accensione prestiti	15.241.367	39,51	15.715.458	36,96	3,11
TOTALE	38.575.682	100,00	42.518.399	100,00	10,22

Nelle tabelle sottoriportate vengono rappresentate le entrate per investimenti, relative al biennio 2003-2004, suddivise per le tre categorie di Enti e distinte in accertamenti in conto competenza di nuovi finanziamenti; accertamenti in conto residui di finanziamenti disponibili che si trasportano dagli esercizi precedenti; riscossioni in conto competenza riferite ai nuovi accertamenti dell'anno; riscossioni in conto residui di finanziamenti accertati in esercizi passati; riscossioni totali, tutte le entrate effettivamente riscosse ed, infine, residui attivi alla fine dell'esercizio, finanziamenti accertati che saranno riscossi negli esercizi successivi.

Tab. 8 Accertamenti c/competenza

(migliaia di euro)

Enti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	2003/2004 %
Province	5.558.795	19,34	5.721.708	18,29	2,93
Comuni	22.375.303	77,84	24.832.570	79,39	10,98
Comunità Montane	811.755	2,82	724.980	2,32	-10,69
TOTALE	28.745.853	100,00	31.279.258	100,00	8,81

Tab. 9 Accertamenti c/residui

(migliaia di euro)

Enti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	2003/2004 %
Province	6.069.762	18,59	7.536.456	20,59	24,16
Comuni	25.293.218	77,47	27.609.884	75,42	9,16
Comunità Montane	1.287.175	3,94	1.460.248	3,99	13,45
TOTALE	32.650.155	100,00	36.606.588	100,00	12,12

Tab. 10 Riscossioni c/competenza

(migliaia di euro)

Enti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	2003/2004 %
Province	1.767.466	12,36	2.140.554	13,74	21,11
Comuni	12.329.768	86,22	13.210.597	84,78	7,14
Comunità Montane	202.460	1,42	230.813	1,48	14,00
TOTALE	14.299.694	100,00	15.581.964	100,00	8,97

Tab. 11 Riscossioni c/residui

(migliaia di euro)

Enti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	2003/2004 %
Province	1.797.249	21,09	2.159.850	22,07	20,18
Comuni	6.396.850	75,07	7.251.124	74,10	13,35
Comunità Montane	326.535	3,83	374.509	3,83	14,69
TOTALE	8.520.634	100,00	9.785.483	100,00	14,84

Tab. 12 Riscossioni totali (dati di cassa)

(migliaia di euro)

Enti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	2003/2004 %
Province	3.564.714	15,62	4.300.404	16,95	20,64
Comuni	18.726.618	82,06	20.461.721	80,66	9,27
Comunità Montane	528.994	2,32	605.322	2,39	14,43
TOTALE	22.820.326	100,00	25.367.447	100,00	11,16

Tab. 13 Residui totali (al 31 dicembre)

(migliaia di euro)

Enti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	2003/2004 %
Province	8.063.843	20,90	8.957.760	21,07	11,09
Comuni	28.941.903	75,03	31.980.733	75,22	10,50
Comunità Montane	1.569.936	4,07	1.579.906	3,72	0,64
TOTALE	38.575.682	100,00	42.518.399	100,00	10,22

Gli accertamenti in conto competenza aumentano dell'8,81%; quelli dei Comuni, in continuità rispetto al biennio precedente, aumentano del 10,98% e rappresentano, anche nell'anno 2004, oltre il 79% dell'intero ammontare. Le Province, con un aumento degli accertamenti del 2,93%, inferiore di oltre 20 punti rispetto al 2003, gestiscono nel 2004 oltre il 18% delle nuove risorse. In controtendenza rispetto agli anni precedenti, gli accertamenti delle comunità montane diminuiscono del 10,69%.

I dati di cassa, +11,16% nel 2004, registrano incrementi in tutte le categorie di Enti, più significativi nelle riscossioni totali delle Province, +20,64%. Un andamento positivo (+9,27%), ma in diminuzione rispetto al biennio precedente, nelle riscossioni dei Comuni, che peraltro rappresentano oltre l'80% delle riscossioni totali delle tre categorie di Enti. Aumentano di oltre 14 punti percentuali anche le riscossioni delle Comunità montane, che rappresentano solo il 2,39% dell'ammontare complessivo.

Disaggregando i dati di cassa in riscossioni in conto competenza ed in conto residui, si nota in entrambi i comparti un aumento superiore al 20% nelle Province, ed un aumento superiore al 14% nelle Comunità montane. Per i Comuni l'aumento delle riscossioni è percentualmente maggiore nei residui, ma l'importo della competenza è quasi doppio di quello dei residui.

Nelle tabelle che seguono si distinguono le risorse reperite dal complesso degli Enti considerati, nel biennio di riferimento, secondo la categoria, che individua tipologia e provenienza della risorsa.

Tab. 14 Titolo IV suddiviso per categorie + accensione prestiti
(Importo complessivo relativo a Province-Comuni-Comunità montane)

Accert.ti c/compet. (Province, Comuni, Comunità montane)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	Variazione % 2004-2003
Alienazioni di beni patrimoniali	3.011.778	10,48	2.358.713	7,54	-21,68
Trasfer. di capitale dallo Stato	2.359.976	8,21	1.917.259	6,13	-18,76
Trasfer. di capitale dalla Regione	5.210.514	18,13	5.768.329	18,44	10,71
Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	625.830	2,18	637.739	2,04	1,90
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.862.841	9,96	3.563.629	11,39	24,48
Riscossione di crediti	6.537.618	22,74	7.490.512	23,95	14,58
Accensione prestiti	8.137.296	28,31	9.543.077	30,51	17,28
TOTALE	28.745.853	100,00	31.279.258	100,00	8,81

Tab. 15 Accertamenti c/competenza (Province - Comuni - Comunità montane)
(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.) - (accensione prestiti)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	Variazione % 2004-2003
categoria 1° + categoria 6°	9.549.396	33,22	9.849.225	31,49	3,14
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	11.059.161	38,47	11.886.956	38,00	7,49
Accensione prestiti	8.137.296	28,31	9.543.077	30,51	17,28
TOTALE	28.745.853	100,00	31.279.258	100,00	8,81

Quanto agli accertamenti di competenza (31.279 milioni di euro), che pur nel complesso aumentano dell'8,81%, principalmente per aumenti di accensione prestiti (17,28%), riscossione crediti (14,58%) e trasferimenti da altri soggetti (24,28%), si notano le diminuzioni di alienazioni di beni patrimoniali (-21,68%) e dei trasferimenti dallo Stato (-18,76%). Quest'ultimo dato rappresenta il ritirarsi del finanziamento statale (che ammonta a 1.917 milioni) ed assume maggior significato considerando che il complesso dei trasferimenti (da Stato, Regioni, altri Enti pubblici e privati) aumenta del 7,49%.

Tab. 16 Riscossioni totali (Province, Comuni, Comunità montane)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	Variazione % 2004-2003
Alienazioni di beni patrimoniali	2.403.409	10,53	2.207.073	8,70	-8,17
Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.861.568	8,16	1.155.575	4,56	-37,92
Trasferimenti di capitale dalla regione	2.710.063	11,88	3.100.093	12,22	14,39
Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	308.760	1,35	367.713	1,45	19,09
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.414.793	10,58	3.094.808	12,20	28,16
Riscossione di crediti	6.742.974	29,55	6.826.744	26,91	1,24
Accensione prestiti	6.378.759	27,95	8.615.441	33,96	35,06
TOTALE	22.820.326	100,00	25.367.447	100,00	11,16

Tab. 17 Riscossioni totali (Province - Comuni - Comunità montane)
(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.) - (accensione prestiti)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2003	Comp. %	2004	Comp. %	Variazione % 2004-2003
categoria 1° + categoria 6°	9.146.383	40,08	9.033.817	35,61	-1,23
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	7.295.184	31,97	7.718.189	30,43	5,80
Accensione prestiti	6.378.759	27,95	8.615.441	33,96	35,06
TOTALE	22.820.326	100,00	25.367.447	100,00	11,16

Anche nelle riscossioni totali, come negli accertamenti di competenza, si registra una diminuzione delle risorse relative all'alienazione di beni patrimoniali (-8,17%) ed ai trasferimenti di capitale dallo Stato (-37,92%).

Aumentano del 35,06% le riscossioni relative alle accensioni di prestiti che rappresentano quasi il 34% del totale delle riscossioni.

Le risorse proprie, alienazioni di beni e riscossione di crediti, anche se diminuite dell'1,23% rispetto all'anno precedente, alimentano, nel 2004, la cassa per il 35,61% del totale; i trasferimenti di capitale dallo Stato, dalle Regioni, da Enti del settore pubblico e da altri soggetti, per il 30,43%.

Tab. 18 Residui totali (Province, Comuni, Comunità montane)

(migliaia di euro)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	Variazione % 2004-2003
Alienazioni di beni patrimoniali	2.052.231	5,32	2.100.688	4,94	2,36
Trasferimenti di capitale dallo Stato	4.612.639	11,96	5.128.161	12,06	11,18
Trasferimenti di capitale dalla regione	10.204.239	26,45	12.221.726	28,74	19,77
Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	1.434.221	3,72	1.569.307	3,69	9,42
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.229.649	5,78	2.534.784	5,96	13,69
Riscossione di crediti	2.801.336	7,26	3.248.275	7,64	15,95
Accensione prestiti	15.241.367	39,51	15.715.458	36,96	3,11
TOTALE	38.575.682	100,00	42.518.399	100,00	10,22

Tab. 19 Residui totali (Province - Comuni - Comunità montane)
(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.) - (accensione prestiti)

(migliaia di euro)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2003	Comp. %	2004	Comp. %	Variazione % 2004-2003
categoria 1° + categoria 6°	4.853.567	12,58	5.348.963	12,58	10,21
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	18.480.748	47,91	21.453.978	50,46	16,09
Accensione prestiti	15.241.367	39,51	15.715.458	36,96	3,11
TOTALE	38.575.682	100,00	42.518.399	100,00	10,22

L'aumento del 10,22% dei residui totali al 31 dicembre 2004 è determinato dal significativo incremento dei residui relativi ai trasferimenti di capitale pari al 16,09%, che incidono per il 50,46% sul totale, e di quelli riguardanti la riscossione di crediti (+15,95%); l'accensione di prestiti, pur aumentando solo del 3,11% rappresenta ancora quasi il 37% dei residui.

Le considerazioni espone si riferiscono al complesso degli Enti considerati, del quale i Comuni rappresentano, anche nell'anno 2004, la parte preponderante.

5.2.1 Comuni

Nel 2004 il totale degli accertamenti dei Comuni in conto competenza ammonta a 66.924 milioni di euro con un aumento del 4,58% rispetto all'anno precedente; il 37,11% del totale suddetto è l'ammontare degli accertamenti di conto capitale; nel 2003 gli accertamenti per nuovi investimenti rappresentavano il 34,97% del totale generale delle entrate.

Depurando il dato 2004 degli accertamenti per servizi per conto terzi, gli accertamenti delle nuove entrate per investimenti (24.833 milioni) rappresentano il 40,13% del totale.

Detti accertamenti sono aumentati del 10,98% e rappresentano il 45,37% degli stanziamenti dei bilanci preventivi.

Sono aumentate del 5,46% le risorse reperite all'interno degli Enti, per l'effetto combinato di una diminuzione del 10,95% delle alienazioni di beni patrimoniali e di un aumento del 10,88% delle riscossioni di crediti; queste risorse rappresentano il 35,72% delle entrate in conto capitale contro il 37,59% del 2003. Gli accertamenti per trasferimenti di capitale sono

aumentati del 12,40% e rappresentano nel 2004 oltre un terzo delle nuove risorse per investimenti.

Tab. 20 Accertamenti c/competenza (Comuni)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	Variazione % 2004-2003
Alienazioni di beni patrimoniali	2.089.031	9,34	1.860.235	7,49	-10,95
Trasfer. di capitale dallo Stato	1.991.278	8,90	1.507.729	6,07	-24,28
Trasfer. di capitale dalla Regione	2.523.932	11,28	3.322.608	13,38	31,64
Tr.ti cap.le da altri Enti del sett. pubblico	445.916	1,99	448.416	1,81	0,56
Trasfer. di capitale da altri soggetti	2.740.573	12,25	3.378.172	13,60	23,27
Riscossione di crediti	6.322.454	28,26	7.010.645	28,23	10,88
Accensione prestiti	6.262.119	27,99	7.304.765	29,42	16,65
TOTALE	22.375.303	100,00	24.832.570	100,00	10,98

Tab. 21 Accertamenti c/competenza (Comuni)
(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.) - (accensione prestiti)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2003	Comp. %	2004	Comp. %	Variazione % 2004-2003
categoria 1° + categoria 6°	8.411.485	37,59	8.870.880	35,72	5,46
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	7.701.699	34,42	8.656.925	34,86	12,40
Accensione prestiti	6.262.119	27,99	7.304.765	29,42	16,65
TOTALE	22.375.303	100,00	24.832.570	100,00	10,98

Benché aumentati nel complesso dei Comuni del 10,98%, gli accertamenti di nuove risorse per investimenti, nella distribuzione geografica, registrano diminuzioni in otto regioni: Liguria 14,80%, Veneto 14,27%, Friuli Venezia Giulia 8,74%, Emilia Romagna 15,17%, Toscana 14,53%, Marche 21,45%, Lazio 21,91% e Basilicata 15,68%.

Le riscossioni in conto competenza sono aumentate del 7,14% e rappresentano il 53,20% dei relativi accertamenti. Incrementi percentualmente più elevati hanno riguardato le accensioni di prestiti (56,52%), che incidono per il 19,49% sul totale, e le riscossioni di crediti (3,8%), che rappresentano il 46,40% della cassa relativa alla competenza.

Nella distribuzione territoriale, aumenti significativi delle riscossioni di competenza si sono registrati nel complesso dei Comuni delle Regioni della zona sud, +170,93%, e delle isole, +40,20% (tabelle nel secondo volume).

Tab. 22 Comuni - Entrate per investimenti

(migliaia di euro)					
	Accertam /comp	Riscossioni /comp	Accertam /totale	Riscossioni /totale	Residui da riportare
2003	22.375.303	12.329.768	47.668.521	18.726.618	28.941.903
2004	24.832.570	13.210.597	52.442.454	20.461.721	31.980.733
Var.ni%	10,98	7,14	10,01	9,27	10,50

Le nuove risorse provenienti dall'indebitamento rappresentano per i Comuni, nel 2004, il 29,42% degli accertamenti di competenza, con un incremento rispetto all'anno precedente del 16,65%, in consonanza con i dati globali del complesso degli Enti locali considerati. Nella distribuzione territoriale; aumenti superiori al 50% si registrano in Lombardia, 66,02%, Abruzzo, 68,43%, Campania, 65,86%, Puglia, 227,32%, Calabria, 65,27% e Sicilia, 84,01%.

Aumentano in percentuale più consistente, 56,52%, le riscossioni di nuove risorse reperite con l'indebitamento e rappresentano il 19,49% del totale. I residui attivi da accensione di prestiti, da riportare all'esercizio successivo, a fine dell'anno 2004 aumentano del 6,06%.

Tab. 23 Comuni - Entrate per investimenti da accensioni di prestiti

(migliaia di euro)

	Accertam /comp	Riscossioni /comp	Accertam /totale	Riscossioni /totale	Residui da riportare
2003	6.262.119	1.644.710	16.726.581	5.083.782	11.642.800
2004	7.304.765	2.574.316	18.710.721	6.362.875	12.347.846
Var.ni%	16,65	56,52	11,86	25,16	6,06

5.2.2 Province

Nell'anno 2004 gli accertamenti in conto competenza delle 98 Province considerate ammontano a 16.035 milioni di euro con un aumento del 2,90% rispetto all'anno precedente. Di tali accertamenti, quelli di conto capitale costituiscono il 35,67% e mantengono sostanzialmente lo stesso rapporto dell'anno precedente.

Depurando le entrate dei servizi per conto terzi, gli accertamenti per investimenti costituiscono il 38,88% di quelli totali.

Gli accertamenti per investimenti realizzano, nel 2004, il 46,35% degli stanziamenti dei bilanci preventivi.

Detti accertamenti, essendo passati da 5.559 milioni di euro nel 2003 a 5.722 milioni di euro nel 2004, registrano un incremento del 2,93%, di poco superiore al tasso di inflazione (2,2%), significativamente inferiore all'aumento registrato nell'esercizio 2003.

L'incremento si è verificato per il prevalente aumento nelle accensioni di prestiti (19,71%) che nel rapporto di composizione costituiscono il 38,88% degli accertamenti, mentre si sono verificate diminuzioni nelle categorie delle alienazioni di beni patrimoniali e delle riscossioni di crediti (14,11%) e dei trasferimenti (1,68%).

Tra i trasferimenti di capitali, sono diminuiti dell'8,58% quelli dalle Regioni (1.899 milioni di euro, che rappresentano il 33,20% degli accertamenti), ed aumentati del 13,61% quelli dallo Stato, che ammontano a circa 371 milioni di euro.

Il ricorso all'indebitamento, per effetto dell'incremento verificatosi in concomitanza con il decremento dei trasferimenti da Regioni, è divenuto nel 2004 prima posta degli accertamenti di competenza.

Tab. 24 Accertamenti c/competenza (Province)

(migliaia di euro)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. di crediti + accensione di prestiti	2003	Comp. %	2004	Comp. %	Variazione % 2004/2003
Alienazioni di beni patrimoniali	916.576	16,49	491.443	8,59	-46,38
Trasfer. di capitale dallo Stato	326.148	5,87	370.530	6,48	13,61
Trasfer. di capitale dalla Regione	2.077.845	37,38	1.899.492	33,20	-8,58
Tr. di cap.le da altri Enti del settore pubblico	112.271	2,02	134.528	2,35	19,82
Trasfer. Di capitale da altri soggetti	96.946	1,74	164.789	2,88	69,98
Riscossione di crediti	188.922	3,40	458.099	8,01	142,48
Accensione prestiti	1.840.086	33,10	2.202.827	38,50	19,71
TOTALE	5.558.794	100,00	5.721.708	100,00	2,93

Tab. 25 Accertamenti c/competenza (Province)

(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.) - (accensione prestiti)

(migliaia di euro)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2003	Comp. %	2004	Comp. %	Variazione % 2004-2003
categoria 1° + categoria 6°	1.105.498	19,89	949.542	16,60	-14,11
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	2.613.210	47,01	2.569.339	44,91	-1,68
Accensione prestiti	1.840.086	33,10	2.202.827	38,50	19,71
TOTALE	5.558.794	100,00	5.721.708	100,00	2,93

Considerando la distribuzione geografica, si rileva che in sei Regioni gli accertamenti per investimenti delle Province, nel 2004, sono di importo inferiore rispetto all'anno precedente: -31,32% in Lombardia, -18,17% nelle Marche, -39,08% in Abruzzo, -10,17 in Molise, -50,11% in Calabria e -28,48% in Sardegna; in tutte le altre Regioni i nuovi accertamenti registrano incrementi dallo 0,84% dell'Umbria al 283,13% della Basilicata; in quattro Regioni, (Basilicata, Veneto, Lazio e Puglia) l'incremento supera il 90%.

Le riscossioni in conto competenza, nel 2004, aumentano del 21,11%, ma in undici Regioni mostrano un andamento negativo: -37,10% in Piemonte, -33,99% in Lombardia, -7,96% in Liguria, -27,17% nel Friuli Venezia Giulia, -39,91% in Emilia Romagna, -16,37% in Umbria, -4,78% nelle Marche, -18,27% in Abruzzo, -33,94% in Molise, -23,29 in Calabria e -6,78% in Sardegna (tabelle nel secondo volume).

La cassa ha un buon andamento (+20,64%) da attribuire soprattutto alla riscossione di prestiti (+76,67%), che ne rappresenta il 51,03%; i residui da riportare registrano, al termine dell'esercizio 2004, un incremento dell'11,09%, in lieve calo rispetto al precedente esercizio, frutto delle riscossioni nella competenza (+21,11%), e nei residui (+20,18%).

Le riscossioni realizzano il 37,41% degli accertamenti di competenza, in particolare il 47,80% delle accensioni di prestiti ed il 30,91% delle entrate del titolo IV.

Tab. 26 Province - Entrate per investimenti

	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	Residui da riportare
	(migliaia di euro)				
2003	5.558.795	1.767.466	11.628.557	3.564.714	8.063.843
2004	5.721.708	2.140.554	13.258.164	4.300.404	8.957.760
Variazioni %	2,93	21,11	14,01	20,64	11,09

Nel complesso delle Province, i nuovi accertamenti derivanti da accensione di prestiti, aumentati nel 2004 del 19,71%, rappresentano il 38,50% del totale delle nuove risorse; nel 2003 ne rappresentavano il 33,10%.

In tre regioni le Province complessivamente accendono prestiti per importi di oltre il doppio rispetto all'anno precedente: Veneto +240,17%, Lazio +114,28%, Campania +196,51%.

In tutte le Province delle Regioni del nordovest i nuovi accertamenti per accensione di prestiti diminuiscono nel 2004 complessivamente del 34,74%: Piemonte 0,01%, Lombardia 46,09%, Liguria 9,84%; diminuiscono di oltre il 50% nell'Umbria ed in Sardegna; del 38,34% in Friuli Venezia Giulia; diminuzioni più contenute si notano in Emilia Romagna (10,59%), in Abruzzo (19,21%) ed in Basilicata (6,73%).

Il buon andamento della cassa, +76,67%, derivante dall'aumento del 171% delle riscossioni in conto competenza, particolarmente per accensione di prestiti, e del 33,74% delle riscossioni in conto residui, ha determinato una diminuzione del 5,91% dei residui al 31 dicembre 2004.

Tab. 27 Province - Entrate per investimenti da accensioni di prestiti

	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	Residui da riportare
	(migliaia di euro)				
2003	1.840.086	388.525	4.661.509	1.242.245	3.419.264
2004	2.202.827	1.052.906	5.411.704	2.194.640	3.217.064
Variazioni %	19,71	171,00	16,09	76,67	-5,91

5.2.3 Comunità montane

Nell'anno 2004 il totale degli accertamenti in conto competenza delle Comunità montane considerate ammonta a 1.464,377 milioni di euro con una diminuzione del 4,95% rispetto all'anno precedente; il 49,51% del totale suddetto è l'ammontare accertato in conto competenza delle entrate in conto capitale, 724,980 milioni di euro; nel 2003 gli accertamenti delle entrate per nuovi investimenti rappresentavano il 52,69% del totale generale delle entrate.

Il totale delle entrate in conto competenza, del 2004, depurato delle entrate per servizi per conto terzi, ammonta a 1.298,950 milioni di euro; gli accertamenti delle entrate per nuovi investimenti ne rappresentano il 55,81%.

I 725 milioni di euro di nuove risorse per investimenti accertate nel 2004 sono solo il 34,10% di quelle previste nei bilanci preventivi, complessivamente, delle Comunità montane

Gli accertamenti di competenza, le nuove risorse disponibili, registrano, nel biennio, un decremento (10,69%), da 812 milioni di euro a 725 milioni di euro.

Sono diminuite, dell'11,14%, nel 2004, le entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e riscossioni di crediti, che rappresentano soltanto il 3,97% del totale; diminuiscono dell'11,23% mentre le entrate da trasferimenti di capitali, che rappresentano oltre il 91% delle risorse destinate a nuovi investimenti. Tra i trasferimenti di capitali, quelli dallo Stato diminuiscono dell'8,34%, da 43 milioni a 39 milioni di euro, dalla Regione diminuiscono del 10,27%, da 609 milioni a 546 milioni di euro e rappresentano oltre il 75% delle nuove risorse disponibili. Aumenta, soltanto, dell'1,13%, rispetto all'anno precedente l'ammontare dei nuovi prestiti contratti.

Tab. 28 Accertamenti c/competenza (Comunità montane)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. di crediti + accensione di prestiti	2003	Composizione %	2004	Composizione %	Variazione % 2004/2003
Alienazioni di beni patrimoniali	6.171	0,76	7.035	0,97	14,00
Trasfer. di capitale dallo Stato	42.550	5,24	39.000	5,38	-8,34
Trasfer. di capitale dalla Regione	608.737	74,99	546.229	75,34	-10,27
Tr.ti di cap.le da altri Enti del settore pubblico	67.643	8,33	54.795	7,56	-18,99
Trasfer. di capitale da altri soggetti	25.322	3,12	20.668	2,85	-18,38
Riscossione di crediti	26.243	3,23	21.767	3,00	-17,06
Accensione prestiti	35.090	4,32	35.487	4,89	1,13
TOTALE	811.756	100,00	724.981	100,00	-10,69

Tab. 29 Accertamenti c/competenza (Comunità montane)
(1°-6° cat.) - (2°-3°-4°-5° cat.) - (accensione prestiti)

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti	2003	Comp. %	2004	Comp. %	Variazione % 2004-2003
categoria 1° + categoria 6°	32.414	3,99	28.802	3,97	-11,14
categorie: 2° - 3° - 4° - 5°	744.252	91,68	660.692	91,13	-11,23
Accensione prestiti	35.090	4,32	35.487	4,89	1,13
TOTALE	811.756	100,00	724.981	100,00	-10,69

Considerando la distribuzione geografica, si rileva che in otto Regioni le Comunità montane, considerate complessivamente, accertano, nel 2004, entrate per investimenti per un importo inferiore rispetto all'anno precedente: 21,35% in Piemonte, 3,61% in Lombardia, 13,54% in Liguria, 17,02 in Veneto, 22,16% nelle Marche, 9,59 nel Lazio, 48,16% nel Molise, 37,82% nella Campania e 7,32% nella Puglia; in tutte le altre Regioni i nuovi accertamenti registrano nell'ultimo anno considerato incrementi dal 6,92% dell'Umbria all'86,50% della Calabria.

In dissonanza con l'andamento dei corrispondenti accertamenti, il totale delle riscossioni delle nuove risorse delle Comunità montane destinate agli investimenti si incrementa, nel biennio

considerato, del 14%, da 202 milioni a 231 milioni di euro; gli aumenti più consistenti: 57,57% in Lombardia, 61,56% in Puglia e 69,31% in Sardegna (tabelle nel secondo volume).

Tab. 30 Comunità montane - Entrate per investimenti

	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	(migliaia di euro) Residui da riportare
2003	811.755	202.460	2.098.930	528.994	1.569.935
2004	724.980	230.813	2.185.228	605.322	1.579.906
Variazioni %	-10,69	14,00	4,11	14,43	0,64

Le nuove risorse per investimenti da accensione di prestiti accertate nel 2004 complessivamente in tutte le Comunità montane, 35,487 milioni di euro, con un incremento percentuale dell'1,13% rispetto all'anno precedente, rappresentano solo il 4,89% delle entrate in conto capitale; in quattro Regioni le Comunità montane, complessivamente considerate, accedono a prestiti per importi superiori all'8% delle loro entrate in conto capitale: Lombardia, Umbria, Lazio e Sardegna.

Le riscossioni relative ai nuovi prestiti aumentano, nel biennio, del 75,52%, si realizza il 13,86% dell'accertato. Le riscossioni totali aumentano del 9,85% e pertanto diminuiscono i residui da riportare a nuovo esercizio.

Tab. 31 Comunità montane - Entrate per investimenti da accensioni di prestiti

	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	(migliaia di euro) Residui da riportare
2003	35.090	2.802	232.035	52.733	179.302
2004	35.487	4.918	208.474	57.926	150.548
Variazioni %	1,13	75,52	-10,15	9,85	-16,04

5.3 Spesa

L'analisi della spesa per investimenti prende in considerazione tutti gli interventi economici ai quali i finanziamenti in conto capitale sono destinati: dieci tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità ed al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento della produzione di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Come per le entrate, anche per le spese per nuovi interventi risulta che vengono stanziati somme maggiori degli impegni che effettivamente verranno assunti.

Tab. 32 Spese per investimenti in conto competenza: Stanziamenti e impegni
Province, Comuni, Comunità montane

(migliaia di euro)

ENTI	2004			2004		
	Stanz. c/comp	Imp. c/comp	% Imp/Stanz	Stanz. c/comp	Imp. c/comp	% Imp/Stanz
Province	11.797.442	6.533.617	55,38	13.125.963	6.292.634	47,94
Comuni	49.332.846	21.805.869	44,20	52.322.533	24.563.210	46,95
com.mont.	2.027.161	843.569	41,61	2.155.070	747.692	34,69
totale	63.157.449	29.183.055	46,21	67.603.566	31.603.536	46,75

Nella prima tabella sono riportate le nuove spese impegnate negli anni 2003 e 2004, classificate secondo l'intervento cui sono destinate, per il complesso degli Enti locali unitamente considerati; nella successiva la distribuzione dei nuovi investimenti negli Enti.

Tab. 33 Impegni in c/competenza: interventi - Province, Comuni, Comunità montane

(migliaia di euro)

TITOLO II	2003		TITOLO II	2004		Var.ne % 2004-2003
Interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	Interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	
Acquis. Beni immobili	16.526.880	56,63	Acquis. Beni immobili	18.365.887	58,11	11,13
Espropri e servitù onerose	419.354	1,44	Espropri e servitù onerose	391.292	1,24	-6,69
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	195.256	0,67	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	229.164	0,73	17,37
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	77.598	0,27	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	78.034	0,25	0,56
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.912.010	6,55	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.351.561	4,28	-29,31
Incarichi professionali esterni	495.999	1,70	Incarichi professionali esterni	475.752	1,51	-4,08
Trasferimenti di capitale	2.362.169	8,09	Trasferimenti di capitale	2.337.381	7,40	-1,05
Partecipazioni azionarie	319.852	1,10	Partecipazioni azionarie	907.908	2,87	183,85
Conferimenti di capitale	482.508	1,65	Conferimenti di capitale	269.659	0,85	-44,11
Concessioni di crediti e anticipazioni	6.391.429	21,90	Concessioni di crediti e anticipazioni	7.196.898	22,77	12,60
TOTALE	29.183.055	100,00	TOTALE	31.603.536	100,00	8,29

Tab. 34 Impegni in c/competenza

(migliaia di euro)

ENTI	Impegni in c/competenza		Variazione % 2003-2004
	2003	2004	
PROVINCE	6.533.617	6.292.634	-3,69
COMUNI	21.805.869	24.563.210	12,64
COM. MONTANE	843.569	747.692	-11,37
TOTALE	29.183.055	31.603.536	8,29

I dati finanziari confermano nel 2004 l'andamento consolidato del biennio precedente, di crescita degli impegni per nuovi investimenti rispetto al 2003 pari all'8,29%, da 29.183 milioni

di euro a 31.604 milioni di euro. L'incremento è, però, determinato dall'aumento del 12,64% verificatosi nei Comuni, che nel loro complesso, impegnano il 77,72% del totale.

Nelle Province e nelle Comunità montane si notano invece decrementi, rispettivamente del 3,69% e dell'11,37%.

Nel rapporto di composizione, la categoria dell'acquisto di beni immobili rappresenta nel 2004 oltre la metà dei nuovi impegni per investimenti con un incremento, rispetto all'anno precedente, dell'11,13% in valore assoluto.

Gli impegni per trasferimenti di capitale diminuiscono (1,05%) nell'importo e di poco più di mezzo punto nel rapporto di composizione, rappresentando il 7,40% del totale.

Mentre i conferimenti di capitale diminuiscono (44,11%), le partecipazioni azionarie aumentano del 183,85% e nel rapporto di composizione superano il raddoppio della loro quota che si attesta al 2,87%, indice di un continuativo interesse degli Enti locali per l'esternalizzazione della gestione dei servizi pubblici attraverso società per azioni.

La concessione di crediti ed anticipazioni aumenta del 12,60% e copre oltre il 22% dei nuovi impegni assunti nel 2004 dal complesso degli Enti considerati, rimanendo al secondo posto nel rapporto di composizione. Il Comune di Milano, da solo, impegna il 78,86% del complessivo importo impegnato per concessione di crediti nell'intero comparto degli Enti.

Nella tabella sottoriportata gli impegni di competenza sono disaggregati per aree geografiche.

Tab. 35 Impegni in c/competenza: totale interventi suddivisi per area geografica

(migliaia di euro)

AREA GEOGRAFICA	2003		AREA GEOGRAFICA	2004		Variazione % 2004-2003
	Impegni c/comp.	Quota %		Impegni c/comp.	Quota %	
nord-ovest	12.302.647	42,16	nord-ovest	13.252.935	41,93	7,72
nord-est	4.699.504	16,10	nord-est	4.900.844	15,51	4,28
centro	6.081.624	20,84	centro	5.857.582	18,53	-3,68
sud	4.706.325	16,13	sud	5.524.949	17,48	17,39
isole	1.392.955	4,77	isole	2.067.226	6,54	48,41
Totale Nazionale	29.183.055	100,00	Totale Nazionale	31.603.536	100,00	8,29

La distribuzione territoriale degli investimenti non appare uniforme sul territorio nazionale: nel nord ovest è impegnata, anche nel 2004, la quota più cospicua delle risorse, 13.253 milioni di euro pari al 41,93% del totale.

Gli Enti situati nel nord del Paese, con una popolazione di circa il 43% del totale, hanno impegnato per nuovi programmi di investimento 18.154 milioni di euro, il 57,44% del totale delle risorse disponibili, contro il 58,26% del 2003.

Nella tabella che segue sono riportati gli impegni in conto competenza relativi a nuovi investimenti, gli impegni in conto residui relativi ad investimenti iniziati negli anni precedenti e gli impegni totali relativi a tutte le iniziative di investimento in atto, confrontati negli esercizi 2003 e 2004 e distinti secondo il tipo di Ente.

Tab. 36 Impegni in c/competenza, in c/residui e totali: titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

Enti	Impegni c/competenza		Impegni c/residui		Impegni totali	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Totale Titolo II	29.183.055	31.603.536	46.195.681	51.935.160	75.378.736	83.538.696
PROVINCE	6.533.617	6.292.634	9.655.991	11.900.410	16.189.608	18.193.044
COMUNI	21.805.869	24.563.210	34.835.110	38.164.925	56.640.979	62.728.135
COM. MONTANE	843.569	747.692	1.704.580	1.869.825	2.548.149	2.617.517
TOTALE	29.183.055	31.603.536	46.195.681	51.935.160	75.378.736	83.538.696

Tab. 37 Titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

ENTI	Impegni totali		Variazione % 2004-2003
Totale Titolo II	2003	2004	
PROVINCE	16.189.608	18.193.044	12,37
COMUNI	56.640.979	62.728.135	10,75
COM. MONTANE	2.548.149	2.617.517	2,72
TOTALE	75.378.736	83.538.696	10,83

La spesa per investimenti degli Enti locali, sia per nuove iniziative che per quelle avviate negli anni precedenti, raggiunge nel 2004 l'importo di 83.538,696 milioni di euro, con un incremento del 10,83% rispetto all'anno 2003. Il valore incrementale più elevato si nota, come negli anni precedenti, nelle Province ed è pari al 12,37%. Nei Comuni l'aumento è del 10,75% ed influenza in maniera determinante il risultato complessivo in quanto gli investimenti di questi Enti rappresentano il 75,09% del totale.

Dal raffronto tra il totale degli impegni in conto residui del 2004 con il totale dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 2003, emerge una differenza di 2.246 milioni di euro, determinata dall'apprezzabile controllo delle ragioni del persistere delle obbligazioni assunte operato nel corso dell'anno 2004; operazione compiuta anche nei residui attivi, il cui riaccertamento ha registrato una diminuzione di 1.969 milioni di euro.

Nelle tabelle successive sono posti a confronto gli impegni con i pagamenti totali, che rappresentano la realizzazione nell'anno degli investimenti avviati.

Tab. 38 Impegni e pagamenti totali: titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

ENTI	2003			2004		
Totale Titolo II	Imp. c./compet.+ imp. c./residui (a)	Pagamenti Totali (b)	b/a %	Imp. c./compet.+ imp. c./residui (c)	Pagamenti Totali (d)	d/c %
PROVINCE	16.189.608	3.846.319	23,76	18.193.044	4.305.725	23,67
COMUNI	56.640.979	16.791.411	29,65	62.728.135	18.679.465	29,78
COM. MONTANE	2.548.149	559.784	21,97	2.617.517	584.551	22,33
TOTALE	75.378.736	21.197.514	28,12	83.538.696	23.569.741	28,21

Tab. 39 Titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

ENTI	Pagamenti totali		Variazione % 2004-2003
Totale Titolo II	2003	2004	
PROVINCE	3.846.319	4.305.725	11,94
COMUNI	16.791.411	18.679.465	11,24
COM. MONTANE	559.784	584.551	4,42
TOTALE	21.197.514	23.569.741	11,19

I pagamenti totali effettuati da Province, Comuni e Comunità montane, ammontanti nel 2004 a 23.570 milioni di euro, sono aumentati dell'11,19% rispetto all'anno precedente, a seguito dell'incremento verificatosi in tutti e tre i tipi di Enti ed in particolare nei Comuni, che gestiscono circa l'80% della cassa per spese in conto capitale.

Nelle tabelle che seguono si mette a raffronto la cassa con i rispettivi impegni, separatamente, per la gestione della competenza e dei residui:

Tab. 40 Impegni e pagamenti in c/competenza: titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

ENTI	2003			2004		
	Impegni in c./compet.	Pagamenti in c./compet.	Tasso di realizzazione	Impegni in c./compet.	Pagamenti in c./compet.	Tasso di realizzazione
Totale Titolo II						
PROVINCE	6.533.617	1.353.172	20,71	6.292.634	1.353.641	21,51
COMUNI	21.805.869	8.108.560	37,19	24.563.210	8.926.209	36,34
COM. MONTANE	843.569	153.242	18,17	747.692	141.994	18,99
TOTALE	29.183.055	9.614.974	32,95	31.603.536	10.421.844	32,98

Tab. 41 Impegni e pagamenti in c/residui: titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

ENTI	2003			2004		
	Impegni in c./residui	Pagamenti in c./residui	Tasso di smaltimento	Impegni in c./residui	Pagamenti in c./residui	Tasso di smaltimento
Totale Titolo II						
PROVINCE	9.655.991	2.493.147	25,82	11.900.410	2.952.084	24,81
COMUNI	34.835.110	8.682.851	24,93	38.164.925	9.753.256	25,56
COM. MONTANE	1.704.580	406.542	23,85	1.869.825	442.557	23,67
TOTALE	46.195.681	11.582.540	25,07	51.935.160	13.147.897	25,32

Il tasso di realizzazione della spesa per investimenti aumenta nel 2004 di tre centesimi di punto, al 32,98%.

Anche nel conto dei residui la percentuale dei pagamenti, tasso di smaltimento, si mantiene pressoché invariata nel biennio di riferimento, 25,32% nel 2004.

L'incremento della massa dei residui totali passivi alla fine dell'esercizio finanziario è pari al 10,68% nel 2004 rispetto al 2003.

Tab. 42 Residui passivi totali: titolo II (spese in conto capitale)

(migliaia di euro)

ENTI	31.12.2003	31.12.2004	Variazione % 2004-2003
	residui passivi totali	residui passivi totali	
PROVINCE	12.343.289	13.887.320	12,51
COMUNI	39.849.568	44.048.670	10,54
COM. MONTANE	1.988.365	2.032.966	2,24
TOTALE	54.181.222	59.968.956	10,68

I residui passivi totali alla fine del 2004, pari a 59.969 milioni di euro, provengono per il 64,68% dalla gestione dei residui: il fenomeno non può destare eccessiva preoccupazione in quanto riferito a spese per investimenti, fisiologicamente pluriennali. Tuttavia il dato è indice della lenta realizzazione degli investimenti per vischiosità di procedure inframmezzate da ritardi ed inerzie.

5.3.1 Comuni

Nel 2004 il totale delle spese in conto competenza dei Comuni considerati in questo referto ammonta a 67.662 milioni di euro con un aumento del 5,66% rispetto all'anno precedente; il 36,30% del totale suddetto è l'ammontare impegnato in conto competenza per spese in conto capitale; nel 2003 gli impegni per nuovi investimenti rappresentavano il 34,05% del totale generale delle spese.

Depurando nella competenza le spese per servizi per conto terzi, gli impegni per nuovi investimenti rappresentano, nell'esercizio 2004, il 39,23% del totale impegnato.

Gli impegni per nuovi investimenti dei Comuni rappresentano, nel 2004, il 77,72% degli investimenti di tutti gli Enti considerati, con un incremento del 12,64% rispetto all'anno precedente, da 21.806 milioni di euro a 24.563 milioni di euro.

Considerando la distribuzione geografica, si nota un significativo aumento degli impegni in conto competenza, superiore al 50%, in cinque Regioni: 134,99% Molise, 89,47% Puglia, 89,05% Calabria, 53,90 Sicilia e 70,41% Sardegna.

Anche i pagamenti in conto competenza dei Comuni aumentano del 10,08%, da 8.109 milioni di euro a 8.926 milioni di euro, e rappresentano l'85,65% dei pagamenti degli Enti

considerati; diminuiscono nel totale i pagamenti effettuati dai Comuni delle Regioni dell'area centrale (15,54%) e, nelle altre aree, si notano diminuzioni in Liguria, 17,59%, Friuli Venezia Giulia, 18,91%, Campania, 28,52% e in Sicilia, 37,01% (tabelle nel secondo volume).

Il tasso di realizzazione dei nuovi investimenti è, nel 2004, del 36,34%, in leggera flessione (meno di un punto percentuale) rispetto all'anno precedente; il tasso di smaltimento dei residui passivi, provenienti dagli anni precedenti, è pari al 25,56%, in leggero aumento per meno di un punto percentuale rispetto al 2003.

Tab. 43 Comuni - Spese per investimenti

(migliaia di euro)					
	Impegni/comp	Pagamenti/comp	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui da riportare
2003	21.805.869	8.108.560	56.640.979	16.791.411	39.849.568
2004	24.563.210	8.926.209	62.728.135	18.679.465	44.048.670
Var	12,64	10,08	10,75	11,24	10,54

I residui passivi totali al 31 dicembre 2004 sono aumentati del 10,54% rispetto all'anno precedente, nonostante la verifica operata nel corso dell'anno intesa ad accertare la persistenza delle ragioni del debito, che ha portato alla cancellazione di oltre il 4% dei residui passivi provenienti dall'anno 2003. Il dato conferma l'aumento di ritardi nella già lenta realizzazione degli investimenti.

Nei Comuni, l'analisi della spesa per nuovi investimenti, distinti per interventi, mostra che nel 2004, il 55,71% degli impegni è destinato all'acquisizione di beni immobili, 13.683 milioni di euro, con un incremento del 14% rispetto all'anno precedente.

Altra voce significativa riguarda le concessioni di crediti ed anticipazioni che assorbono il 27,75% dei nuovi impegni, 6.816 milioni di euro, ammontare superiore del 10% rispetto al 2003. Del predetto importo, l'83,27% è impegnato dal Comune di Milano: 5.676 milioni di euro, che rappresentano il 78,80% degli investimenti del medesimo Ente.

Le partecipazioni azionarie, che impegnano il 3,42%, sono più che triplicate, da 265 a 840 milioni di euro.

Tab. 44 Comuni - Impegni in c/competenza per interventi

(migliaia di euro)						
TITOLO II	2003		TITOLO II	2004		Var.% 2004-2003
interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	
Acquis. beni immobili	12.002.074	55,04	Acquis. beni immobili	13.682.950	55,71	14,00
Espropri e servitù onerose	335.798	1,54	Espropri e servitù onerose	345.509	1,41	2,89
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	128.080	0,59	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	144.907	0,59	13,14
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	56.541	0,26	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	62.092	0,25	9,82
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	885.113	4,06	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	732.180	2,98	-17,28
Incarichi professionali. esterni	364.551	1,67	Incarichi professionali. esterni	359.562	1,46	-1,37
Trasfer. di capitale	1.120.293	5,14	Trasfer. di capitale	1.343.603	5,47	19,93
Partecipazioni azionarie	264.566	1,21	Partecipazioni azionarie	840.341	3,42	217,63
Confer. di capitale.	452.536	2,08	Confer. di capitale.	236.103	0,96	-47,83
Concessioni di crediti e anticipazioni	6.196.317	28,42	Concessioni di crediti e anticipazioni	6.815.963	27,75	10,00
TOTALE	21.805.869	100,00	TOTALE	24.563.210	100,00	12,64

5.3.2 Province

Nel 2004 le spese in conto competenza delle 98 Province considerate ammonta a 16.370 milioni di euro con un aumento del 3,28% rispetto all'anno precedente; il 38,44% del totale suddetto è l'ammontare impegnato in conto competenza per investimenti; nel 2003 detti impegni rappresentavano il 41,22% degli impegni totali.

Depurando le spese per servizi per conto terzi, gli impegni per nuovi investimenti rappresentano, nel 2004, il 41,80% degli impegni di competenza.

Gli impegni per nuovi investimenti delle Province rappresentano nel 2004 il 19,91% del totale degli investimenti degli Enti considerati, con un decremento del 3,69% rispetto all'anno precedente, da 6.534 milioni di euro a 6.293 milioni di euro.

Considerando la distribuzione geografica: aumentano, di oltre il 50% gli impegni di conto capitale nelle Province delle Regioni Veneto, (122,30%), Puglia, (65,31%), Basilicata, (160,83%).

I pagamenti in conto competenza delle Province, invece, risultano pressoché invariati rispetto all'anno precedente, +0,03%; presentano l'importo di 1.354 milioni di euro, che rappresenta il 12,99% dei pagamenti degli Enti considerati (tabelle nel secondo volume).

Il tasso di realizzazione dei nuovi investimenti è, nell'anno 2004, del 21,51%, circa un punto percentuale superiore all'anno precedente; il tasso di smaltimento dei residui passivi, provenienti dagli anni precedenti, è pari al 24,81%, inferiore di un punto percentuale al 2003.

Tab. 45 Province - Spese per investimenti

(migliaia di euro)

	Impegni/comp	Pagamenti/comp	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui da riportare
2003	6.533.617	1.353.172	16.189.608	3.846.319	12.343.289
2004	6.292.634	1.353.641	18.193.044	4.305.725	13.887.320
Var.%	-3,69%	0,03%	12,37%	11,94%	12,51%

I residui passivi al 31 dicembre del 2004, aumentano del 12,51% rispetto alla fine dell'anno precedente, valore che supera di due punti quello medio dell'aumento dei residui degli Enti considerati, nonostante la verifica operata nel corso dell'anno intesa ad accertare la persistenza delle ragioni del debito, che ha portato alla cancellazione del 3,59% dei residui passivi provenienti dall'anno 2003.

Anche nelle Province, la spesa complessiva impegnata per nuovi interventi è destinata per il 69,75% all'acquisizione di beni immobiliari, con un incremento nel 2004 del 6,10% sull'anno precedente.

Gli impegni per nuovi trasferimenti di capitali pari al 10,62% del totale, subiscono una significativa diminuzione del 27,45% rispetto al 2003.

L'acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche rappresenta nel complesso il terzo tipo di intervento, assorbendo il 9,35% della nuova spesa, 589 milioni di euro nel 2004, con una diminuzione del 40,49% nel biennio di riferimento.

Tab. 46 Province - Impegni in c/competenza per interventi

(migliaia di euro)

TITOLO II	2003		TITOLO II	2004		Var.%
interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	2004-2003
Acquis. beni immobili	4.137.036	63,32	Acquis. beni immobili	4.389.196	69,75	6,10
Espropri e servitù onerose	82.377	1,26	Espropri e servitù onerose	44.943	0,71	-45,44
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	24.428	0,37	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	42.006	0,67	71,96
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	11.192	0,17	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	1.215	0,02	-89,14
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	988.918	15,14	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	588.509	9,35	-40,49
Incarichi professionali. esterni	101.434	1,55	Incarichi professionali. esterni	103.132	1,64	1,67
Trasfer. di capitale	920.752	14,09	Trasfer. di capitale	667.993	10,62	-27,45
Partecipazioni azionarie	50.039	0,77	Partecipazioni azionarie	66.410	1,06	32,72
Confer. di capitale.	24.556	0,38	Confer. di capitale.	30.933	0,49	25,97
Concessioni di crediti e anticipazioni	192.885	2,95	Concessioni di crediti e anticipazioni	358.297	5,69	85,76
TOTALE	6.533.617	100,00	TOTALE	6.292.634	100,00	-3,69

5.3.3 Comunità montane

Le spese in conto competenza delle Comunità montane nel 2004 ammontano a 1.477 milioni di euro e presentano una diminuzione del 5,09% rispetto all'anno precedente; gli impegni in conto capitale costituiscono il 50,61% degli impegni di conto competenza; nel 2003 gli impegni per nuovi investimenti rappresentavano il 54,19% del totale. Depurando le spese per servizi per conto terzi, gli impegni per nuovi investimenti rappresentano, nel 2004, il 56,99% del totale.

I nuovi investimenti delle Comunità montane rappresentano nel 2004 il 2,36% degli investimenti di tutti gli Enti considerati, con una diminuzione (11,37%) rispetto all'anno precedente, da 844 milioni di euro a 748 milioni di euro.

Considerando la distribuzione geografica: aumentano gli impegni delle Comunità montane in sette Regioni: Emilia Romagna (28,90%), Toscana (30,01%), Umbria (9,81%), Abruzzo (5,50%), Basilicata (35,21%), Calabria (76,11%) e Sardegna (12,77%).

Anche i pagamenti in conto competenza diminuiscono del 7,34%, in misura minore rispetto agli impegni: presentano l'importo di 142 milioni di euro che rappresenta, nel 2004, l'1,36% dei pagamenti relativi a tutti gli Enti considerati (tabelle nel secondo volume).

Il tasso di realizzazione dei nuovi investimenti, nel 2004, è del 18,99%, valore che supera di quasi un punto percentuale quello dell'anno precedente; il tasso di smaltimento dei residui passivi, provenienti dagli anni precedenti, è pari al 23,67%, pressoché invariato nei due anni.

Tab. 47 Comunità montane. Spese per investimenti

(migliaia di euro)

	Impegni/comp	Pagamenti/comp	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui da riportare
2003	843.569	153.242	2.548.149	559.784	1.988.365
2004	747.692	141.994	2.617.517	584.551	2.032.966
Var	-11,37	-7,34	2,72	4,42	2,24

I residui passivi totali al 31 dicembre 2004 sono aumentati del 2,24% rispetto all'anno precedente; la verifica operata nel corso dell'anno intesa ad accertare la persistenza delle ragioni del debito ha portato alla cancellazione del 5,96% dei residui passivi provenienti dall'anno 2003.

Nelle Comunità montane gli impegni per l'acquisizione di beni immobili assorbono, nel 2004, il 39,29% del totale della spesa in conto competenza, costituiscono il secondo intervento per importo e segnalano una diminuzione del 24,25% rispetto all'anno precedente.

I trasferimenti di capitale rappresentano il primo intervento per importanza con il 43,57% del totale, con un incremento del 1,45% rispetto all'esercizio precedente.

Tab. 48 Comunità montane - Impegni in c/competenza: interventi

(migliaia di euro)

TITOLO II	2003		TITOLO II	2004		Var.%
interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	2004-2003
Acquis. beni immobili	387.770	45,97	Acquis. beni immobili	293.741	39,29	-24,25
Espropri e servitù onerose	1.179	0,14	Espropri e servitù onerose	840	0,11	-28,75
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	42.748	5,07	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	42.251	5,65	-1,16
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	9.865	1,17	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	14.727	1,97	49,29
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	37.979	4,50	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	30.872	4,13	-18,71
Incarichi professionali. esterni	30.013	3,56	Incarichi professionali. esterni	13.058	1,75	-56,49
Trasfer. di capitale	321.124	38,07	Trasfer. di capitale	325.785	43,57	1,45
Partecipazioni azionarie	5.246	0,62	Partecipazioni azionarie	1.157	0,15	-77,95
Confer. di capitale.	5.418	0,64	Confer. di capitale.	2.623	0,35	-51,59
Concessioni di crediti e anticipazioni	2.227	0,26	Concessioni di crediti e anticipazioni	22.638	3,03	916,52
TOTALE	843.569	100,00	TOTALE	747.692	100,00	-11,37

5.4 Risultati finanziari

Il risultato differenziale nella gestione della competenza per il comparto degli investimenti, è dato dalla somma algebrica tra accertamenti ed impegni nel biennio considerato

Tab. 49 Dati globali per accertamenti e impegni c./competenza
(migliaia di euro)

2003			
ENTI	Accertamenti c./competenza (a)	Impegni c./competenza (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	5.558.795	6.533.617	-974.822
COMUNI	22.375.303	21.805.869	569.434
COM. MONTANE	811.755	843.569	-31.814
TOTALE	28.745.853	29.183.055	-437.202

Tab. 50 Dati globali per accertamenti e impegni c./competenza
(migliaia di euro)

2004			
ENTI	Accertamenti c./competenza (a)	Impegni c./competenza (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	5.721.708	6.292.634	-570.926
COMUNI	24.832.570	24.563.210	269.360
COM. MONTANE	724.980	747.692	-22.712
TOTALE	31.279.258	31.603.536	-324.278

Nel 2004, come negli anni precedenti anche se in misura minore, gli accertamenti per nuovi investimenti (titolo IV e titolo V, detratti entrate per anticipazioni di cassa e prestiti a breve termine), del complesso degli Enti considerati, sono minori di circa 324 milioni di euro degli impegni di spesa, titolo II, sempre di competenza.

La differenza di 324 milioni di euro tra accertamenti ed impegni, che tendenzialmente bilanciano, è determinata da maggiori impegni nel complesso delle Province per 571 milioni di euro e nelle Comunità montane per 23 milioni di euro, Enti che sembrano mostrare un positivo andamento delle gestioni e verosimilmente possono utilizzare l'avanzo di amministrazione degli anni precedenti per finanziare programmi di investimento senza ricorrere ad ulteriori forme di indebitamento o all'alienazione di beni patrimoniali, andamento costante negli ultimi anni. Nei Comuni, invece, considerati nel complesso, gli accertamenti superano gli impegni: tale situazione, probabilmente, potrebbe essere determinata da rinegoziazioni favorevoli di vecchi mutui e/o da ribassi d'asta verificatisi nell'aggiudicazione di nuovi investimenti.

Tab. 51 Dati globali per riscossioni e pagamenti totali
(migliaia di euro)

2003			
ENTI	Riscossioni totali (a)	Pagamenti totali (b)	Differenza (a - b)
PROVINCE	3.564.714	3.846.319	-281.605
COMUNI	18.726.618	16.791.411	1.935.207
COM. MONTANE	528.994	559.784	-30.790
TOTALE	22.820.326	21.197.514	1.622.812

Tab. 52 Dati globali per riscossioni e pagamenti totali
(migliaia di euro)

2004			
ENTI	Riscossioni totali (a)	Pagamenti totali (b)	Differenza (a - b)
PROVINCE	4.300.404	4.305.725	-5.321
COMUNI	20.461.721	18.679.465	1.782.256
COM. MONTANE	605.322	584.551	20.771
TOTALE	25.367.447	23.569.741	1.797.706

In entrambi gli esercizi le riscossioni totali relative agli investimenti hanno superato i pagamenti totali; nell'esercizio 2004, il saldo della gestione di cassa risulta positivo e le riscossioni superano i pagamenti di oltre 1.797 milioni di euro, di cui ben 1.782 milioni di euro sono il saldo positivo dell'insieme dei Comuni; solo il saldo delle Province evidenzia pagamenti maggiori delle riscossioni per oltre 5 milioni di euro.

Nelle ultime due tabelle viene rappresentato il saldo della gestione dei residui:

Tab. 53 Dati globali per residui attivi e residui passivi totali al 31 dicembre
(migliaia di euro)

2003			
ENTI	Residui attivi da riportare (a)	Residui passivi da riportare (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	8.063.843	12.343.289	-4.279.446
COMUNI	28.941.903	39.849.568	-10.907.665
COM. MONTANE	1.569.935	1.988.365	-418.430
TOTALE	38.575.681	54.181.222	-15.605.541

Tab. 54 Dati globali per residui attivi e residui passivi totali al 31 dicembre
(migliaia di euro)

2004			
ENTI	Residui attivi da riportare (a)	Residui passivi da riportare (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	8.957.760	13.887.320	-4.929.560
COMUNI	31.980.733	44.048.670	-12.067.937
COM. MONTANE	1.579.906	2.032.966	-453.060
TOTALE	42.518.399	59.968.956	-17.450.557

I residui attivi da riportare a nuovo esercizio alla fine del 2004 sono 42.518,399 milioni di euro, aumentati rispetto all'anno precedente di 3.942,718 milioni di euro (+10,22%); il risultato dipende, anche dalla revisione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti, che ha portato ad un riaccertamento in diminuzione di circa 1.969,093 milioni di euro (-5,10%).

I residui passivi totali al 31 dicembre 2004 da riportare a nuovo esercizio ammontano a 59.698,956 milioni di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente di 5.787,734 milioni di euro (10,68%); la revisione delle obbligazioni provenienti da esercizi precedenti ha determinato una diminuzione degli impegni in conto residui del 4,14%, oltre 2.246,062 milioni di euro.

Il confronto tra residui cancellati a seguito dell'annuale obbligatoria revisione evidenzia una diminuzione di residui passivi di circa 277 milioni di euro, superiore alla cancellazione di quelli attivi (vedi anche cap. sui risultati finali).

Il saldo negativo della gestione dei residui riguarda tutte e tre le categorie di Enti considerati.

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 pubblica⁸⁶ 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 criticità⁸⁷.

⁸⁶ Art. 7, comma 7, legge 131 del 2003.

⁸⁷ 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 2003⁸⁸.

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 montana⁸⁹.

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.

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

⁸⁹ 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.⁹⁰

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)⁹¹. 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 2004⁹².

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 vincolato⁹³.

⁹⁰ 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.

⁹¹ Sono stati tralasciati gli Enti con gli importi poco significativi.

⁹² 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.

⁹³ 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.>0

Saldi negativi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.<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 Punt% ⁹⁴
		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 approssimazione⁹⁴ 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 legge⁹⁵. 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

⁹⁴ La non perfetta corrispondenza dei dati è imputabile ai “pagamenti per azioni esecutive non regolarizzati”.

⁹⁵ Vedasi nota 87.

le categorie, del numero di Enti in squilibrio⁹⁶: 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. Enti	N. Enti in Avanzo		N. Enti in Disavanzo				N. Enti in Pareggio	
		2003	2004	2003	%	2004	%	2003	2004
Province	98	91	85	7	7,14	13	13,26	0	0
Comuni	1.342	1.079	969	262	24,28	357	26,60	1	16
C. m.	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. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con entrate correnti di compet.	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Province	98	769.488	865.707	22.519	56.017	746.969	809.690	8,41	9,01
Comuni	1.342	1.238.288	1.326.464	360.410	402.428	877.878	924.036	2,50	2,62
C. m.	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. Enti	N. Enti in Avanzo		N. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2003	2004	2003	2004	2003	2004
Province	98	89	85	9	13	0	0
Comuni	1.342	1.057	923	284	404	1	15
C. m.	273	198	197	74	73	1	3

⁹⁶ 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. 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%.⁹⁷

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;⁹⁸
- 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.⁹⁹

⁹⁷ 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.

⁹⁸ 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 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 riaccertamento¹⁰⁰.

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%)¹⁰¹ e per le Comunità montane di quelli da trasferimenti correnti (34,38%).

Tab. 7 - Residui attivi totali

Enti	Totale %	Variazioni % 2004/2003 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

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ Vedasi al riguardo il paragrafo successivo "Analisi dei dati di cassa".

¹⁰¹ 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 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 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 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 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 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 cassa¹⁰², di entità e modalità significative¹⁰³ 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 affermare¹⁰⁴ 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)¹⁰⁵. 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 media¹⁰⁶ (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

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Vedasi referti pregressi “Gestioni in disavanzo”.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ 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 abitanti¹⁰⁷ è esteso a tutti i Comuni e ricorre, in maniera anche molto vistosa, nel successivo esercizio 2005¹⁰⁸.

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 (totale B+C+D) 100% squilibrio oltre la media (8,07% di incidenza)	B squilibrio fino al 15% di incidenza	C squilibrio >15 <=25%	D squilibrio >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 2003¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Vedasi anche il capitolo "equilibri del conto capitale".

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

¹⁰⁹ 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 sopravvenienze¹¹⁰.

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

Annualità	N.ro totale di Enti	R E E		R G O		R E E e R G O			
		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	1.324	1.044	278	1.185	137	1.200	322	75,68	24,32
2004	1.324	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%
2003	3.200.237	-1.522.650	47,58	848.814	2.526.401	66,40	33,60
2004	2.643.580	-1.486.971	56,25	773.506	1.930.115	59,53	40,07
migl./pegg.%	-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

¹¹⁰ 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 RGO¹¹¹.

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.

¹¹¹ 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)¹¹².

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.

¹¹² 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.

PARTE III

FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

7 I debiti fuori bilancio

7.1 Nozione e disciplina normativa

Il debito fuori bilancio può concettualmente definirsi quale obbligazione propria dell'Ente, o comunque ad esso riconducibile, per la quale non si è provveduto ad attivare le procedure che disciplinano l'effettuazione delle spese. In particolare, non è stato perfezionato il relativo impegno contabile sull'esercizio di competenza; mancando l'impegno, il debito non trova alcuna rappresentazione nelle scritture in cui si concretizza la gestione del bilancio.

Esso è quantomeno indizio di una irregolarità di gestione, ancora più grave se deriva dalla conoscenza di carenze di fondi di bilancio.

Si tratta di partite non conosciute dal bilancio che costituiscono una violazione al principio di veridicità, perché i dati del conto non registrano le passività che da queste derivano. L'ordinamento, articolo 194 del T.U.E.L., si è fatto carico di individuare le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli Enti locali, con deliberazione consiliare, possono riconoscere legittime e ricondurre, quindi, nell'alveo del bilancio.

Le tipologie sono quelle individuate, innanzitutto, nelle prime quattro lettere del citato art. 194, 1° comma¹¹²:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- d) procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità.

La presenza di tali fattispecie comporta l'obbligo del riconoscimento della legittimità del debito e del suo contestuale finanziamento. Solitamente ciò avviene, ma non necessariamente, contestualmente alla verifica della permanenza degli equilibri di bilancio e (a parte l'ipotesi, peraltro rara, in cui l'Ente preveda già in bilancio stanziamenti finalizzati a precostituire la copertura di debiti fuori bilancio) questa non può che essere assicurata con i mezzi a disposizione al momento del riconoscimento.

Ma, le ipotesi di debiti fuori bilancio sanabili, non si esauriscono in quelle sopraindicate.

Il citato articolo 194, 1° comma, individua alla ulteriore lettera e) l'altra fattispecie della "acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'Ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza".

Pertanto, una spesa, anche se irrualmente effettuata, purché abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'Ente e nei limiti del valore acquisito al patrimonio, costituisce debito fuori bilancio suscettibile di riconoscimento.

Consegue logicamente che, per la spesa non sanabile, il rapporto di obbligazione permane tra il privato fornitore e l'amministratore o dipendente dell'Ente (art. 191, comma 4° TUEL).

La copertura dei debiti fuori bilancio, come già accennato, non può che essere assicurata con i mezzi a disposizione al momento del riconoscimento. La disciplina è posta dall'articolo 193, comma 3° del TUEL per la quale possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due

¹¹² Una elencazione più ampia, in funzione storica, delle diverse disposizioni che si sono succedute nel tempo è rinvenibile nei referti degli anni passati.

successivi, tutte le entrate e le disponibilità ad eccezione di quelle vincolate per legge a specifica destinazione e di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti. In via eccezionale, in assenza di altre risorse, era consentito, in passato, anche il ricorso all'indebitamento.

Ora, invece, l'articolo 119 della Costituzione, nel testo riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, vieta, agli Enti locali il ricorso all'indebitamento per spese che non siano di investimento.

La nuova disposizione costituzionale ha, quindi, necessitato l'adeguamento delle norme ordinarie che consentivano, anche solo in via eccezionale, il ricorso all'indebitamento per la copertura indifferenziata dei debiti fuori bilancio che riguardassero spese sia di investimento che di parte corrente. Così:

- con l'articolo 27, comma 14, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria per il 2002) si è confermata la facoltà per gli Enti locali di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- con il successivo art. 41, comma 4, la facoltà di ricorrere a mutui per finanziare debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente è limitata a quelli maturati prima dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001)¹¹³;
- con l'articolo 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003) è stato posto l'obbligo della trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento del debito alla competente Procura regionale della Corte dei conti e col successivo articolo 30, comma 15, sono state previste conseguenze sanzionatorie per le ipotesi di violazione del precetto costituzionale¹¹⁴.

Infine, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria per il 2004)¹¹⁵ ha dato risposta per una univoca definizione dei concetti di indebitamento e di spesa di investimento in ordine alla quale ultima appare di precipuo interesse la disposizione del comma 19 dell'articolo 3 che espressamente pone il divieto agli Enti locali di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione, di aziende o società, finalizzata al ripiano di perdite, ipotesi che ha costituito una fattispecie ricorrente nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

7.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e nei Comuni, negli anni 2004 e 2005, analizzando i dati riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio d'esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura. A questo fine è stato utilizzato un questionario che, inviato all'universo dei Comuni e delle Province con obbligo di compilazione e di ritorno anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie e i dati necessari.

¹¹³ Una norma di carattere eccezionale, mirante ad agevolare le procedure di risanamento degli Enti locali in stato di dissesto finanziario, fa riferimento non più alla "maturazione" del debito ma al momento del verificarsi dell'atto o fatto di gestione cui questo è correlato (comma 2, art. 5 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80 convertito in legge 28 maggio 2004, n. 140).

¹¹⁴ Vedasi Corte Costituzionale sentenza n. 64/2005.

¹¹⁵ Vedasi Corte Costituzionale sentenza n. 425/2004.

7.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Nell'anno 2004 il numero degli Enti interessati al fenomeno è stato di 1.709; i debiti riconosciuti sono ammontati a 632,762 milioni di euro (prospetto n. 1).

Le Amministrazioni provinciali coinvolte sono 39 per un totale di riconoscimenti pari a 44,759 milioni di euro. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 7^a e 11^a classe demografica; i meno, quelli della classe 0 e 1^a. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5^a seguita dalla 4^a (354 e 289) mentre la 10^a e l'11^a, con 4 e 5 Enti ciascuna, presentano il minore affollamento.

Le Regioni, i cui Enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Campania: 154,082 milioni di euro e 233 Enti coinvolti; la Sicilia: 151,929 milioni di euro e 258 Enti coinvolti.

Le Regioni con gli Enti che presentano gli importi minori sono la Valle d'Aosta (2,062 milioni di euro e 9 Enti coinvolti) e il Trentino Alto Adige (848.338 euro e 30 Enti coinvolti)¹¹⁶.

Se si vuole, ora, rapportare — escluse le Province — i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli Enti locali coinvolti, per Regione e per classe demografica (prospetto n. 2), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Basilicata (59,10 euro/ab.), la Valle d'Aosta (42,30 euro/ab.), la Campania (36,90 euro/ab.) e la Sicilia (36,20 euro/ab.). Quelle con il più basso valore per abitante sono il Trentino Alto Adige (2,80 euro/ab.), l'Emilia Romagna (3,70 euro/ab.) e l'Umbria (4,00 euro/ab.).

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0^a (65,30 euro/ab.) e della classe 1^a (40,50 euro/ab.).

Il valore medio per i Comuni è di 22,10 euro/ab., mentre per le Province è di 2,10 euro/abitante. Per quest'ultime il più alto valore (3,92 euro/ab.) è della Regione Campania.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale, il risultato è di 11,10 euro/abitante.

7.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

Nell'anno 2005 il numero degli Enti interessati al fenomeno è stato di 1.655; i debiti riconosciuti sono ammontati a 609,146 milioni di euro (prospetto n. 3).

Le Amministrazioni provinciali coinvolte sono 50 per un totale di riconoscimenti pari a 39,463 milioni di euro. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 7^a classe seguita dalla 11^a e 6^a, i meno, quelli della 0^a e 1^a. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5^a seguita dalla 4^a (341 e 287) mentre la 10^a e 11^a presentano il minor affollamento con cinque Enti ciascuna.

Le Regioni, i cui Enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Campania: 148,157 milioni di euro e 223 Enti coinvolti; la Sicilia: 126,530 milioni di euro e 252 Enti coinvolti; il Lazio: 77,715 milioni di euro e 100 Enti coinvolti.

Le Regioni con gli Enti che presentano gli importi minori sono la Valle d'Aosta (343.417 euro e 4 Enti coinvolti), e il Trentino Alto Adige (912.681 euro e 18 Enti coinvolti)¹¹⁷.

Se si vuole ora rapportare, escluse le Province, i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli Enti locali coinvolti, per Regione e per classe demografica (prospetto n. 4), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Sardegna (51,39 euro/ab.), la Valle d'Aosta (50,98 euro/ab.), il Molise (37,90 euro/ab.) e la Campania (35,11 euro/ab.). Quelle con il più basso valore per abitante sono la Liguria (5,65 euro/ab.), il Veneto (6,25 euro/ab.), Friuli Venezia Giulia (7,03 euro/ab.) e la Lombardia (7,30 euro/ab.).

¹¹⁶ Le considerazioni appena svolte in ordine all'incidenza per classe demografica e per Regione vanno apprezzate tenuto conto della diversità di numero di Enti e di popolazione ricadenti nei vari ambiti.

¹¹⁷ Vedi nota precedente.

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0[^] (86,96 euro/ab.) e della classe 1[^] (42,62 euro/ab.).

Il valore medio per i Comuni è di 21,21 euro/ab., per le Province di 1,29 euro/abitante. Per queste ultime, il più alto valore (4,30 euro/ab.) è della Regione Abruzzo.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale il risultato è di 10,68 euro/abitante.

7.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Il ripiano

Le disposizioni degli artt. 193 (commi 2 e 3) e 194 (comma 2) del TUEL, che disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio, consentono, oltre la possibilità di procedere all'impegno contabile degli stessi sull'esercizio in corso, anche quella di programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno sui due esercizi successivi.

Si definiscono, quindi, per tecnica legislativa "ripianati" i debiti fuori bilancio la cui copertura finanziaria ed il cui conseguente impegno contabile è effettuato a carico dell'esercizio in cui avviene il loro riconoscimento e/o sui due esercizi successivi.

Pertanto, non è di poco momento tenere distinti i ripiani a carico dell'esercizio in corso dagli altri, perché ciò è determinante al fine di riconoscere cessata la qualità di "fuori bilancio" (annuale) di un debito. Ciò nel senso proprio del termine che impone l'avvenuto atto giuscontabile di impegno a carico dell'esercizio cui quel bilancio fa riferimento e nelle cui scritture contabili trova rappresentazione. Ciò premesso, i debiti fuori bilancio ripianati ai sensi dell'art. 193 TUEL (prospetto n. 5) — a carico dell'esercizio in corso più i due anni successivi — ammontano a 622,340 milioni di euro pari al 98,35% dei riconoscimenti. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una copertura finanziaria oltre il triennio o, addirittura, nessuna copertura.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2004 ammontano a 547,652 milioni di euro, pari all'86,55% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2005 a 59,404 milioni di euro, pari al 9,39%, quelli sull'esercizio 2006 a 15,284 milioni di euro, pari al 2,42%.

Infine, i non ripianati sono risultati 10,422 milioni di euro, pari all'1,65%.

7.2.4 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005. Il ripiano

I debiti fuori bilancio ripianati ai sensi dell'art. 193 TUEL (prospetto n. 6) a carico dell'esercizio 2005 più i due anni successivi ammontano a 599,144 milioni di euro pari al 98,36% dei riconoscimenti. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una copertura finanziaria oltre il triennio o, addirittura, nessuna copertura.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2005 ammontano a 521,440 milioni di euro, pari all'85,60% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2006 a 63,304 milioni di euro, pari al 10,39%, quelli sull'esercizio 2007 a 14,399 milioni di euro, pari al 2,36%.

Infine, i non ripianati sono risultati 10,001 milioni di euro, pari all'1,64%.

7.2.5 Tipologia dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

L'analisi dei dati forniti in risposta al questionario, integrati dai contenuti delle delibere adottate dagli Enti, ha consentito di individuare le tipologie di debito così come previste dall'art. 194 del TUEL, a seconda della diversa causa genetica (prospetto n. 7).

I debiti fuori bilancio, che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 60,62% del totale per un ammontare di 383,557 milioni di euro (nel 2003: 317,109 milioni, pari al 59,86%).

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area meridionale: la Sicilia (110,699 milioni di euro), la Campania (94,795 milioni), la Puglia (38,603 milioni), il Lazio (35,785 milioni). Anche la Calabria e la Lombardia esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 13,297 e 12,500 milioni di euro.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura dei disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 4,733 milioni di euro, con una incidenza sul totale dello 0,75% (nel 2003: 13,096 milioni pari al 2,47%).

Tale tipologia è presente soprattutto nell'Abruzzo (1,324 milioni) e in Campania (1,122 milioni).

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 2,480 milioni di euro, pari allo 0,39% del totale (nel 2003: 11,470 milioni pari al 2,16%).

La Campania mostra i valori più significativi con un importo di 1,138 milioni di euro seguita dalla Sicilia con 403.233 euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'8,64% del totale, per un ammontare complessivo di 54,696 milioni di euro e si rilevano soprattutto negli Enti della Sicilia (11,028 milioni di euro), del Lazio (9,526 milioni di euro) e della Puglia (8,241 milioni di euro).

Con il D. lgs. N. 342/1997 è stata prevista la possibilità di riconoscere debiti per l'acquisizione di beni e servizi, anche in ipotesi di violazione delle regole per l'assunzione di impegni, e per l'effettuazione di spese, purché nei limiti dell'utilità derivata all'Ente nell'espletamento di proprie pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La disposizione è stata, poi, trasfusa nel vigente art. 194, primo comma, lettera e) del TUEL.

L'incidenza della sopraindicata tipologia sul totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti è stata del 29,60%, per un importo di 187,295 milioni di euro e rappresenta, assieme a quella delle sentenze esecutive, ben il 90,22% del totale.

Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli Enti della Campania (51,920 milioni di euro), del Lazio (32,626 milioni), della Sicilia (29,525 milioni) e della Puglia (18,231 milioni).

7.2.6 Tipologia dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

Anche nel 2005 ci si è avvalsi dei dati forniti in risposta al questionario. I debiti fuori bilancio (prospetto n. 8), che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 65,48% del totale per un ammontare di 398,887 milioni di euro.

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area centro-meridionale: la Campania (93,232 milioni), la Sicilia (79,257 milioni di euro) ed il Lazio (65,225 milioni). Anche la Puglia e la Sardegna esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 33,033 e 23,838 milioni di euro.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura di disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 2,878 milioni di euro, con una incidenza sul totale dello 0,47%.

Tale tipologia è presente in modo significativo soprattutto in Lombardia, Campania e Puglia con valori appena superiori a 500 mila euro.

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 8,214 milioni di euro, pari all'1,35% del totale.

La Campania mostra i valori più significativi con un importo di 3,623 milioni di euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'8,66% del totale, per un ammontare complessivo di 52,724 milioni di euro e si rilevano soprattutto negli Enti della Sardegna (17,545 milioni di euro), della Campania (14,528 milioni) e della Sicilia (5,199 milioni).

La tipologia dell'acquisizione di beni e servizi ha inciso per 146,442 milioni di euro, pari al 24,04%. Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli Enti della Sicilia (41,839 milioni di euro), della Campania (36,216 milioni) e della Toscana (17,579 milioni). I debiti fuori bilancio relativi a quest'ultima tipologia e quelli per sentenze esecutive rappresentano, insieme, ben lo 89,52%.

7.2.7 Copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

L'art. 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce, al 1° comma, che gli Enti locali devono rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio. Il secondo comma dello stesso articolo detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta l'anno, entro il 30 settembre, l'organo consiliare deve provvedere ad effettuare, con un apposito provvedimento, la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi per verificare che l'erogazione delle spese e l'acquisizione delle risorse relative a ciascun programma procedano secondo quanto indicato nel bilancio di previsione. In occasione di tale verifica l'organo consiliare deve accertare se i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio nella gestione di competenza ovvero in quella dei residui e, in caso affermativo, deve adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio. Con il medesimo provvedimento l'Ente, sempre al fine di garantire gli equilibri generali di bilancio, dovrà adottare gli interventi necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti.

Per il riequilibrio di bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate, escluse quelle provenienti da mutui e altre forme di indebitamento o aventi specifica destinazione per legge¹⁸.

Ciò premesso, al fine di avere conoscenza delle decisioni assunte dal Consiglio per il ripiano e per la individuazione delle risorse occorrenti a finanziare i debiti fuori bilancio riconosciuti dagli Enti, ci si è avvalsi delle indicazioni inserite nei provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 193 e 194 TUEL, nonché delle notizie e dei dati forniti in risposta al questionario.

I risultati sono contenuti nel prospetto n. 9.

Il ricorso alle disponibilità del bilancio di parte corrente è stato del 20,93%, del bilancio degli investimenti per il 9,94%, dell'avanzo di amministrazione per il 31,53%. Le risorse provenienti dall'alienazione di beni hanno inciso per il 10,53%, quelle derivanti da mutui della Cassa DD.PP. per il 15,76%, dai mutui di altri istituti bancari per il 3,48%. Altre risorse per il 7,74%.

È di interesse rilevare come il ricorso all'indebitamento e quindi ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti e a quelli concessi da altri istituti sia sceso dal 23,57% del 2003 al 19,24% del 2004. Il dato, che rileva uno scostamento del 4,33%, è in linea con l'andamento determinato dalla novella costituzionale che limita l'indebitamento ai soli investimenti.

7.2.8 Copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

Anche in questo caso sono stati utilizzati i dati di risposta al questionario e, per quanto disponibili, quelli tratti dalle delibere degli Enti. I risultati sono contenuti nel prospetto n. 10.

Appare così il ricorso alle disponibilità del bilancio di parte corrente per il 24,53%, del bilancio degli investimenti per il 5,30%, dell'avanzo di amministrazione per il 32,34%, dell'alienazione di beni per il 6,01%, dei mutui della Cassa DD.PP. per il 19,89%, dei mutui di altri Istituti bancari per il 5,78% e, in via residuale, delle altre risorse specificatamente individuate per il 4,60%. Nel 2005 si ferma la discesa del ricorso all'indebitamento che dal 19,24% dell'anno precedente sale al 25,67%.

7.2.9 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005 e nel 2004. Raffronti

Può innanzitutto rilevarsi (prospetto n. 11), per il 2005, una leggera diminuzione (3,12%) del numero degli Enti coinvolti (1.655 invece dei 1.709 dell'anno precedente) e del totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti che ammontano a 609,146 milioni di euro contro i 632,762 milioni dell'anno 2004. Il carico medio per abitante, riferito ai soli Comuni coinvolti, passa dai 22,10 euro del 2004 ai 21,21 del 2005, con una diminuzione del 4,02% unità di euro.

¹⁸ Vedasi al riguardo, per una maggiore analisi della disciplina, il paragrafo 7.1.

Nei Comuni, la distribuzione per classi demografiche rileva una certa costante. Infatti, rimangono sempre molto elevati gli importi della 6^a, 7^a, 8^a e 11^a classe, mentre si rilevano modificazioni altalenanti nelle altre.

Il dato relativo alle Province nel 2005, rispetto al 2004, aumenta di 11 unità negli Enti coinvolti (50 invece di 39) ma diminuisce dell'11,83% negli importi dei debiti riconosciuti (39,463 milioni di euro invece di 44,759 milioni).

La Campania e la Sicilia si confermano le Regioni con gli importi più elevati mentre il Lazio e la Puglia tornano a mostrare valori significativi.

Il dato per abitante, riferito all'intera popolazione nazionale, è passato da euro 10,31 del 2004 a euro 10,68 nel 2005.

Allora, ciò che può riscontrarsi, a parte una certa oscillazione fisiologica dei dati globali, è una continuità nella imputazione ad alcune classi demografiche e la persistenza di valori elevati sopra la media nell'area meridionale, insulare e nella Regione Lazio con forti persistenze nella Regione Campania e Sicilia.

I tempi di ripiano, nei due esercizi a confronto, si discostano di poco: nel 2004, nel triennio, vengono ripianati il 98,35% dei debiti a fronte del 98,36% del 2005. Anche per quanto riguarda la tipologia dei debiti, lo scostamento complessivo è contenuto: nel 2004, per sentenze esecutive ed acquisizione di beni, il dato è, rispettivamente, del 60,62% e 29,60% a fronte del 65,48% e il 24,04% del 2005; quindi è la prima fattispecie a presentare una maggiore crescita.

Gli strumenti di copertura utilizzati nei due diversi esercizi hanno scostamenti percentuali complessivamente non di particolare rilievo e l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione è stabile per valori appena superiori al 30%. È invece di notazione l'arresto del *trend* decrescente - iniziato a partire dall'anno 2002 - del ricorso all'indebitamento: nel 2002 il ricorso ai mutui rappresentava il 32,13% delle risorse reperite, nel 2003 il 23,57% e nel 2004, solo il 19,24%. Come già accennato, nelle pregresse relazioni, erano gli effetti della novella costituzionale del 2001 che ha posto il divieto del ricorso all'indebitamento per le spese non di investimento. Speculare a questo fenomeno era l'aumento del ricorso alla vendita di beni. Nel 2005, invece, il processo si arresta ed è da presumere che si consolidi su valori determinati solo dalla natura, di parte corrente o in conto capitale, del debito.

7.2.10 Debiti fuori bilancio. Incidenza sulla finanza locale

È sicuramente di interesse verificare l'incidenza percentuale del fenomeno sul dato della finanza locale per riportare, come si suole dire in dottrina, ad effettività i dati che appaiono dai documenti contabili: operazione certamente non semplice, ma sicuramente possibile nel limite che si va a chiarire.

Quest'anno la Sezione riferisce sull'andamento, nel 2004, della finanza locale dei Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti mediante elaborazioni dei consuntivi approvati.

Relativamente a questo campione¹¹⁹ si è ricavato il dato costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti e non impegnati al 31 dicembre 2004 più quelli riconosciuti nel corso del 2005.

Il dato così costruito rappresenta, per questi Enti, la situazione debitoria sicuramente esistente al 31 dicembre 2004¹²⁰ e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio.

Si è raffrontato questo dato con quello degli stessi Enti relativo alle entrate correnti accertate alla fine del 2004 (prospetto n. 12).

Si sono scelte le entrate correnti per la significatività che l'impatto di queste poste debitorie avrebbe avuto sul saldo della parte corrente se, invece di essere "fuori bilancio", fossero state in bilancio.

¹¹⁹ Il campione è stato ridotto a 1.186 Enti per coerenza di confronto fra differenti banche dati.

¹²⁰ Non è stato possibile costruire la situazione debitoria effettivamente esistente al 31 dicembre 2005 in quanto non è conosciuto, perché si è in corso d'anno, il dato dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006.

Il dato emerso è che queste poste debitorie inesprese rappresentano l' 1,30% (1,55% l'anno precedente) delle entrate correnti accertate. Il dato, rilevato a livello nazionale, raggiunge, poi, i valori più elevati in Sicilia (3,66%), in Campania (3,54%) e in Basilicata (3,52%).

Rimane su valori inferiori alla media negli Enti locali delle altre Regioni, fino quasi ad annullarsi in Piemonte (0,17%).

7.3 Considerazioni d'insieme

I dati emersi e le valutazioni man mano svolte in questa parte della relazione consentono qualche riflessione conclusiva. Innanzitutto può affermarsi che, nel 2005, l'importo dei debiti fuori bilancio è leggermente diminuito nonostante una più marcata diminuzione degli Enti coinvolti nel fenomeno che da 1.709 sono passati a 1.655. La media per abitante è scesa da euro 22,10 a euro 21,21. Se ci si riferisce all'intera popolazione nazionale, il dato passa da euro 10,31 a euro 10,68.

È anche mutevole l'identità degli Enti coinvolti cui fa riscontro la staticità di alcuni ambiti regionali. A parere della Sezione, quanto sopra è il preciso indizio che la patologia dei debiti fuori bilancio rischia di diventare fisiologia. Il legislatore, sicuramente consapevole, ha posto una disciplina sanzionatoria (art. 193, ultimo comma, TUEL) di reazione al possibile dilagare incontrollato del fenomeno, ora rafforzata dalle limitazioni all'uso dello strumento dell'indebitamento ed all'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento. L'effetto di queste ultime norme, però, non ha inciso sulle dimensioni del fenomeno anche se un risultato può dirsi sia stato raggiunto. Infatti, si è riscontrato, fino al 2004, un sempre maggiore decrescere del ricorso all'indebitamento per la copertura di queste poste debitorie. Questo *trend*, a partire dal 2005, appare essersi esaurito per stabilizzarsi in valori dipendenti solo dalla natura, di parte corrente o in conto capitale, del debito.

Quello che appare statico e di difficile rimedio è, poi, oltre alla rilevanza quantitativa del fenomeno, l'approccio degli Organi consiliari degli Enti. Dall'esame di molte delibere osservate, si ricava la sensazione che questi Organi abbiano una percezione di assoluta normalità del procedimento di riconoscimento di debiti, come se l'ordinamento desse la facoltà di procedere all'effettuazione delle spese, alternativamente e con libera scelta, seguendo le procedure proprie di cui all'art. 191 del TUEL, ovvero in qualsiasi altro modo poi sanabile con il riconoscimento.

È stato anche rilevato che qualche Ente non riesce ancora a distinguere il debito finanziabile con il ricorso all'indebitamento da quello che non lo è.

La Cassa Depositi e Prestiti, al riguardo, ha svolto una opportuna funzione di controllo.

Come già espresso in precedenti referti sulla finanza locale, questa Sezione deve richiamare l'attenzione degli Organi consiliari sulla necessità che gli stessi si riappropriino della funzione di controllo che loro è propria, assumendo una posizione dialettica, abbandonando quella meramente pedissequa, nei confronti dell'operato della Giunta e dell'apparato burocratico ai quali va imputata l'insorgenza dei debiti fuori bilancio, facendo nascere negli stessi una qualche preoccupazione per il vaglio che il Consiglio è chiamato a svolgere nel momento del riconoscimento dei debiti.

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Provincia	Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11		
PIEMONTE	N. Enti	1	10	7	3	10	9	4	9	1	1			54	1
	DFB ric.li 2004	23.714	195.048	170.552	216.990	402.159	705.646	887.132	695.044		160.000			3.456.275	136.832
VALLE D'AOSTA	N. Enti	3	3	3	1	1			1					9	9
	DFB ric.li 2004		5.082	17.176	84.043	1.864			1.954.344					2.062.509	2.062.509
LOMBARDIA	N. Enti	3	11	11	12	24	35	26	10	1	3			137	2
	DFB ric.li 2004	78.578	339.593	225.997	805.706	1.557.681	5.233.641	2.254.894	2.088.593	1.046.319	4.277.418		2.460.704	20.469.123	133.962
LIGURIA	N. Enti	2	1	4	5	1	8	6	5					33	1
	DFB ric.li 2004	109.115	7.493	49.827	143.659	392.000	648.407	1.003.024	663.263				4.834.279	7.851.067	89.377
TRENTINO ALTO A.	N. Enti	4	4	11	2	3	2	1	1	1	1			30	30
	DFB ric.li 2004	60.464	47.550	247.142	54.911	186.346	46.721	27.281	112.759	42.367	20.797			848.338	848.338
VENETO	N. Enti			6	6	14	21	19	8	1				75	2
	DFB ric.li 2004		163.244		541.895	3.750.523	947.351	1.424.934	3.300.584	718.473				10.847.003	265.045
FRILILI V. GIULIA	N. Enti	1		10	9	8	12	7	1	1				49	1
	DFB ric.li 2004	17.655		106.157	231.521	182.827	757.193	637.092	3.642		348.932			2.285.019	68.827
EMILIA ROMAGNA	N. Enti			2	2	6	11	9	5	1	2			38	1
	DFB ric.li 2004			192.717	184.110	192.247	517.628	639.669	216.102	65.598	708.297			2.716.368	360.000
TOSCANA	N. Enti	1	4	4	2	9	12	13	9	7	2	1		60	60
	DFB ric.li 2004	9.000	329.985	105.978	105.978	655.569	2.038.310	6.708.445	6.499.953	5.512.156	4.383.000	2.736.626		28.979.032	28.979.032
UMBRIA	N. Enti	2			1	2	3	4	4	4				18	18
	DFB ric.li 2004	15.611			5.080	285.454	169.748	258.151	406.861		783.545			1.924.449	1.924.449
MARCHE	N. Enti			6	2	2	6	4	7					28	29
	DFB ric.li 2004		281.436		32.314	484.539	192.787	618.400	1.865.014		233.695			3.708.186	271.210
LAZIO	N. Enti	6	4	13	14	23	31	13	20	1	1			127	2
	DFB ric.li 2004	127.119	126.873	499.227	1.010.784	2.705.480	3.707.666	2.862.994	22.678.667	2.762.679	2.176.502		39.118.422	77.776.393	896.518
ABRUZZO	N. Enti	4	8	15	8	7	13	8	6	1	1			71	3
	DFB ric.li 2004	147.337	267.635	979.706	423.396	394.053	2.306.845	1.023.444	6.081.803	2.800.618	2.497.696			16.922.531	2.175.204
MOLISE	N. Enti	3	7	3	4	5	5		2					29	29
	DFB ric.li 2004	96.665	501.141	137.270	587.137	803.485	1.311.629		463.086					3.700.412	3.700.412
CAMPANIA	N. Enti		14	33	27	37	50	28	32	6				228	5
	DFB ric.li 2004		244.109	2.152.315	1.824.493	5.142.879	13.338.112	10.509.729	26.583.473	20.469.788			51.486.653	131.751.551	22.330.931
PUGLIA	N. Enti	1	1	11	7	15	36	36	30	3	1	1		141	3
	DFB ric.li 2004	16.879	54.475	568.127	898.368	2.145.161	4.273.627	10.190.079	23.515.396	8.015.207	1.130.537	8.613.819		59.421.675	6.053.741
BASILICATA	N. Enti		4	7	4	10	14	7	1	1				48	2
	DFB ric.li 2004		83.491	322.409	286.743	623.152	7.227.371	2.281.261	2.532.774	8.852.505				22.205.705	469.027
CALABRIA	N. Enti		14	33	36	42	20	15	3	2				165	3
	DFB ric.li 2004		410.406	3.757.646	2.220.062	4.357.640	2.429.288	6.256.746	777.927	439.052				20.646.356	3.190.029
SICILIA	N. Enti	1	12	28	19	50	56	34	42	5		2		250	8
	DFB ric.li 2004	5.119	564.831	2.245.062	1.494.173	9.440.838	16.240.954	12.516.447	42.371.312	4.816.807		10.936.404	45.284.399	145.915.346	6.014.333
SARDEGNA	N. Enti	6	8	13	10	20	11	5	4	1	2			80	4
	DFB ric.li 2004	39.309	390.291	570.967	356.495	3.020.086	3.631.415	1.181.392	680.164	397.924	14.252.158			24.520.192	2.304.149
Totale enti		34	102	220	174	289	354	239	200	31	18	4	5	1.670	39
Totale DFB ric.li 2003		737.565	3.247.018	13.016.962	11.507.837	36.523.964	65.816.336	61.281.113	143.490.369	55.939.492	30.972.578	22.285.849	143.184.456	588.003.540	44.759.387

Prospetto n. 2

Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004 per abitante negli enti coinvolti

REGIONE	Dati	(in euro senza decimali)											Comuni	Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	
PIEMONTE	N. abitanti	307	8.147	12.134	6.815	43.076	69.528	51.603	347.515	100.910			640.035	176.829
	DFB ric.li 2004	23.714	195.048	170.552	216.980	402.159	705.646	887.132	695.044	160.000			3.456.275	136.832
	Debito medio per abitante	77,24	23,94	14,06	31,84	9,34	10,15	17,19	2,00	1,59			5,4	0,77
	N. abitanti		2.119	5.060	2.790	4.712			34.062				48.743	
V.D'AOSTA	DFB ric.li 2004		5.082	17.176	84.043	1.864			1.954.344				2.062.509	
	Debito medio per abitante		2,40	3,39	30,12	0,40			57,38				42,3	
LOMBARDIA	N. abitanti	1.018	8.559	16.056	30.845	93.668	299.563	361.681	319.165	71.214	420.914		1.265.211	1.510.629
	DFB ric.li 2004	78.578	339.593	225.997	805.706	1.557.681	5.323.641	2.264.894	2.088.593	1.046.319	4.277.418		2.460.704	133.962
	Debito medio per abitante	77,19	39,68	14,08	26,12	16,63	20,51	6,23	6,54	14,69	10,16		1,96	0,09
	N. abitanti	896	529	4.705	11.554	4.097	56.858	75.883	191.815				610.307	272.528
LIGURIA	DFB ric.li 2004	108.115	7.493	49.827	143.659	392.000	648.407	1.003.024	663.263				4.834.279	89.377
	Debito medio per abitante	121,78	14,17	10,59	12,43	95,68	11,40	13,22	3,46				7,92	8,2
	N. abitanti	1.615	2.744	14.100	5.279	12.061	16.062	14.758	33.422	94.989	104.946		299.976	0,33
	DFB ric.li 2004	60.464	47.550	247.142	54.911	186.346	48.721	27.281	112.759	42.367	20.797		848.338	
TRENTINO ALTO ADIGE	Debito medio per abitante	37,44	17,33	17,53	10,40	15,45	3,03	1,95	3,37	0,45	0,20		2,8	
	N. abitanti			10.050	14.168	57.796	154.749	255.447	284.426	80.144			856.780	1.004.814
	DFB ric.li 2004			163.244	541.895	3.750.523	947.351	1.424.934	3.300.694	718.473			10.847.003	265.045
	Debito medio per abitante			16,24	38,25	64,89	6,12	5,98	11,60	8,96			12,7	0,26
VENETO	N. abitanti	259		14.943	21.869	29.244	92.754	96.307	26.393				492.953	242.235
	DFB ric.li 2004	17.655		106.157	231.521	182.827	757.193	637.092	3.642				2.285.019	68.827
	Debito medio per abitante	68,17		7,10	10,59	6,25	8,16	6,62	0,14				4,6	0,28
	N. abitanti			2.774	4.939	24.010	76.752	128.038	125.875	64.348	305.334		734.070	347.847
EMILIA ROMAGNA	DFB ric.li 2004			192.717	184.110	192.247	517.528	639.669	216.102	65.598	708.297		2.716.368	380.000
	Debito medio per abitante			69,47	37,28	8,01	6,57	5,00	1,72	1,02	2,32		3,7	1,03
	N. abitanti			6.402	4.883	33.804	95.673	185.069	257.506	546.554	328.773	356.118	1.815.366	
	DFB ric.li 2004			329.985	105.978	655.569	2.038.310	6.708.445	6.499.963	5.512.156	4.363.000	2.736.626	28.979.032	
TOSCANA	Debito medio per abitante			51,54	22,63	19,39	21,30	36,25	25,24	10,09	13,33	7,68	16,0	
	N. abitanti	886			2.378	6.743	16.290	61.026	134.393		254.143		475.859	
	DFB ric.li 2004	15.611			5.080	285.454	169.748	258.151	406.861		783.545		1.924.449	
	Debito medio per abitante	17,62			2,14	42,33	10,42	4,23	3,03		3,06		4,0	
UMBRIA	N. abitanti			9.167	4.518	6.721	45.566	66.767	264.875		100.507		498.121	351.214
	DFB ric.li 2004			281.436	32.314	484.539	192.787	618.400	1.865.014		233.695		3.708.186	271.210
	Debito medio per abitante			30,70	7,15	72,09	4,23	9,26	7,04		2,33		7,4	0,71

Segue=>

N. abitanti	1.975	2.902	18.533	35.956	88.871	222.626	171.483	665.052	67.516	107.898		2.546.804	3.929.616	436.193
	127.119	126.873	499.227	1.010.784	2.705.460	3.707.666	2.862.994	22.678.667	2.762.979	2.176.502		39.118.422	77.776.393	896.518
Debito medio per abitante	64,36	43,72	26,94	28,11	30,44	16,65	16,70	34,10	40,92	20,17		15,36	19,8	2,06
N. abitanti	1.124	5.921	23.360	20.600	27.235	89.561	98.826	211.435	68.503	116.286		662.851	880.316	880.316
Debito ric.li 2004	147.337	267.635	979.706	423.396	394.053	2.306.845	1.023.444	6.081.803	2.800.618	2.497.696		16.922.531	2.175.204	2.175.204
Debito medio per abitante	131,08	45,20	41,94	20,55	14,47	25,76	10,36	28,76	40,88	21,48		25,5		2,47
N. abitanti	991	5.490	3.304	9.607	20.842	33.086		71.914				145.234		
Debito ric.li 2004	96.665	501.141	137.270	587.137	603.465	1.311.629		463.086				3.700.412		
Debito medio per abitante	97,54	91,28	41,55	61,12	28,96	39,64		6,44						
N. abitanti	11.400	50.968	62.531	137.677	366.499	392.686		1.099.957	456.298			1.004.500	3.572.516	5.701.931
Debito ric.li 2004	244.109	2.152.315	1.824.493	5.142.879	13.338.112	10.509.729	26.583.473	20.469.788				51.486.653	131.751.551	22.330.931
Debito medio per abitante	21,41	42,23	18,16	37,35	37,41	26,76		24,17	44,86			51,26	36,9	3,92
N. abitanti	186	758	19.505	18.016	61.164	241.574	515.457	1.028.722	215.794	155.203			2.572.911	3.038.479
Debito ric.li 2004	16.879	54.475	568.127	898.358	2.145.161	4.273.627	10.190.079	23.515.396	8.015.207	1.130.537		59.421.675	6.053.741	6.053.741
Debito medio per abitante	90,75	71,87	29,13	49,86	35,07	17,69	19,77	22,86	37,14	7,28		23,1		1,99
N. abitanti	3.269	11.796	38.828	88.052	97.784	57.785		532.774	69.060			375.813	597.768	597.768
Debito ric.li 2004	83.491	322.409	286.743	623.152	7.227.371	2.281.261		2.532.774	8.852.505			22.209.705	469.027	469.027
Debito medio per abitante	25,54	27,33	31,04	16,05	82,08	23,33		43,83	128,19			59,1		0,78
N. abitanti	10.670	51.370	87.332	162.749	137.465	196.611		92.181	168.249			906.927	1.106.923	1.106.923
Debito ric.li 2004	410.406	3.757.646	2.220.062	4.357.640	2.429.288	6.256.746		777.527	439.052			20.648.366	3.190.029	3.190.029
Debito medio per abitante	38,46	73,15	25,42	26,78	17,67	31,82		8,43	2,61			22,8		2,88
N. abitanti	409	9.843	43.147	47.381	193.175	400.654		1.306.961	349.298			686.722	4.029.326	4.036.341
Debito ric.li 2004	5.119	564.831	2.245.062	1.494.173	9.440.838	16.240.954		42.371.312	4.816.807			10.935.404	145.915.346	6.014.533
Debito medio per abitante	12,52	57,38	52,03	31,54	48,87	40,54		32,42	13,79			65,94	36,2	1,40
N. abitanti	1.624	6.932	19.633	24.279	78.898	83.257		66.524	131.423			765.808	1.631.880	1.631.880
Debito ric.li 2004	39.309	390.291	570.967	366.495	3.020.088	3.631.415		1.181.392	680.164			24.520.192	2.304.149	2.304.149
Debito medio per abitante	24,2	56,14	39,08	14,68	38,28	43,62		17,76	5,85			32,0		1,41
Totale abitanti	11.290	80.087	327.007	424.779	1.125.371	2.538.569		5.684.877	2.320.007			26.617.943	21.806.127	21.806.127
Totale Debito ric.li 2004	737.565	3.247.018	13.016.962	11.507.837	36.523.964	65.816.336		61.281.113	143.490.369			588.003.540	44.759.387	44.759.387
Debito medio per abitante	65,3	40,5	38,6	27,1	32,5	25,9		18,8	21,5			23,5	22,1	2,1

Prospetto n. 3

Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

REGIONE	Dati	(in euro senza decimali)											TOTALE COMPLESSIVO		
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10		11	TOT. COMUNI PROVINCE
PIEMONTE	N. Enti	3	9	6	3	8	10	9	9		1			58	58
	Dfb ric.li 2005	74.253	402.112	105.000	101.101	514.936	2.315.909	1.271.330	974.572		296.506			6.055.720	113.557
VALLE D'AOSTA	N. Enti	1	2			1								4	4
	Dfb ric.li 2005	32.930	305.547			4.940								343.417	343.417
LOMBARDIA	N. Enti	6	1	10	16	31	44	22	14	3	2		1	150	154
	Dfb ric.li 2005	305.462	35.000	98.012	827.867	5.777.934	4.176.239	1.879.641	2.340.313	2.079.693	1.465.929		2.572.985	21.559.975	802.900
LIGURIA	N. Enti	1	2	1	3	3	3	9	4				1	27	28
	Dfb ric.li 2005	5.574	58.107	150.000	116.803	47.549	134.147	3.650.637	282.053				816.572	5.261.443	3.587
TRENTINO ALTO ADIGE	N. Enti	4	2			3	2	2	1				18	18	18
	Dfb ric.li 2005	46.090	17.154	106.240		147.224	510.976	24.070	60.928				912.681		912.681
VENETO	N. Enti	1		6	3	14	23	24	9	1	1		83	83	85
	Dfb ric.li 2005	42.509		370.429	106.337	269.673	1.221.588	2.137.647	3.351.483	555.640	595.807	4.632		8.655.741	30.414
FRIULI V. GIULIA	N. Enti		3	4	5	4	11	6	1				36	36	36
	Dfb ric.li 2005		18.392	209.283	15.270	275.833	629.874	825.463	200.853	771.450	903.124			3.549.542	22.973
EMILIA ROMAGNA	N. Enti		1	2	4	7	13	8	5	1	3		44	44	45
	Dfb ric.li 2005		10.000	74.057	216.458	342.941	1.766.457	1.819.666	1.904.002	160.310	2.630.428			8.924.318	169.115
TOSCANA	N. Enti			3	2	12	15	17	12	5	2	1	72	69	72
	Dfb ric.li 2005			72.880	87.767	1.373.265	1.202.911	8.183.979	10.998.877	4.982.398	5.839.902	58.273		32.800.252	2.627.251
UMBRIA	N. Enti				1		1	2	3		2		9	9	9
	Dfb ric.li 2005				2.673		5.495	17.759	682.787		2.357.977			3.066.691	3.066.691
MARCHE	N. Enti		1	6	2	7	10	8	6				40	40	42
	Dfb ric.li 2005		113.549	350.209	23.277	391.924	452.920	840.526	1.889.533					4.031.937	1.049.141
LAZIO	N. Enti	6	3	12	12	19	15	11	17				1	97	100
	Dfb ric.li 2005	143.549	30.415	528.032	1.168.377	1.795.248	3.074.709	1.509.597	12.285.409		3.602.424		49.209.981	73.347.742	4.368.252
ABRUZZO	N. Enti	5	8	17	11	12	12	8	5	1			80	80	83
	Dfb ric.li 2005	171.430	205.672	682.507	710.220	595.286	1.088.131	1.465.703	6.573.771	2.585.768	1.435.345			15.513.833	3.785.900
MOLISE	N. Enti	4	4	6	3	2	2	1	2				24	24	26
	Dfb ric.li 2005	191.555	173.710	568.278	168.543	202.615	812.891	33.988	2.668.016					4.819.595	426.695
CAMPANIA	N. Enti	1	5	29	26	37	44	31	37	7	1		1	219	223
	Dfb ric.li 2005	9.700	146.297	1.285.978	1.241.023	3.410.970	10.250.865	8.602.966	40.638.615	13.546.436	10.990.167		49.156.433	139.378.650	8.778.001
PUGLIA	N. Enti		1	10	4	14	33	38	25	4		1	130	130	134
	Dfb ric.li 2005		11.352	1.058.074	139.642	3.065.842	5.395.376	7.408.236	18.760.502	5.862.237		4.788.990		46.470.253	3.823.097
BASILICATA	N. Enti	3	6		5	6	14	6	1				42	42	44
	Dfb ric.li 2005		52.932	166.791	172.337	1.273.225	4.803.609	517.039	626.372	240.638				7.852.943	338.067
CALABRIA	N. Enti	1	3	24	29	38	23	13	4	3			138	138	142
	Dfb ric.li 2005	15.210	59.345	1.696.900	1.803.699	2.887.622	4.995.098	5.860.314	1.848.336	1.099.545			20.266.070	4.720.052	24.986.122
SICILIA	N. Enti	15	24	21	21	54	51	34	38	3		2	1	243	252
	Dfb ric.li 2005	580.471	1.470.183	1.288.790	1.288.790	6.479.379	9.747.338	16.971.896	31.883.092	3.592.299		25.445.813	22.672.990	120.122.249	6.407.911
SARDEGNA	N. Enti	6	11	14	13	15	15	10	7	1	2		94	94	97
	Dfb ric.li 2005	85.199	224.753	565.044	3.544.531	4.472.337	4.108.491	1.240.400	19.067.877	1.824.020				46.449.434	1.996.831
N. enti totale		39	74	184	163	287	341	259	200	31	17	5	5	1.505	50
	Totale dfb riconosciuti nel 2005	1.123.461	2.444.808	9.577.895	11.734.715	33.328.740	56.693.022	64.260.857	157.007.590	37.390.336	41.414.390	30.277.709	124.428.962	569.682.484	39.463.743

Prospetto n. 4

Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005 per abitante negli enti coinvolti

REGIONE	Dati	(in euro senza decimali)											Tot. Comuni	Province	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11
PIEMONTE	abitanti	791	7.759	10.008	6.954	32.230	74.803	128.600	380.217		100.910			742.272	343.040
	Dfb ric.li 2005	74.253	402.112	105.000	101.101	514.936	2.315.909	1.271.330	974.572		296.506			6.055.720	113.557
	Debito medio per abitante	93,87	51,83	10,49	14,54	15,98	30,96	9,89	2,56		2,94			8,16	0,33
	abitanti	439	1.585			4.712								6.736	
VALLE D'AOSTA	Dfb ric.li 2005	32.930	305.547			4.940								343.417	
	Debito medio per abitante	75,01	192,77			1,05								50,98	
	abitanti	2.168	804	14.570	40.444	126.273	308.767	309.675	433.987	228.744	233.347		1.256.211	2.954.990	2.930.857,00
	Dfb ric.li 2005	305.462	35.000	96.012	827.867	5.777.934	4.176.239	1.879.641	2.340.313	2.079.593	1.465.929		2.572.985	21.558.975	802.899,91
LOMBARDIA	Debito medio per abitante	140,90	43,53	6,73	20,47	45,76	13,53	6,07	5,39	9,09	6,28		2,05	7,30	0,27
	abitanti	238	1.392	1.495	7.015	11.639	21.756	109.820	167.150				610.307	930.812	272.528,00
	Dfb ric.li 2005	5.574	58.107	150.000	116.803	47.549	134.147	3.650.637	282.053				816.572	5.261.443	3.586,58
	Debito medio per abitante	23,42	41,74	100,33	16,65	4,09	6,17	33,24	1,69				1,34	5,65	0,01
LIGURIA	abitanti	1.440	1.717	5.779		13.436	14.256	31.412	33.422					101.462	
	Dfb ric.li 2005	46.090	17.154	106.240		147.224	510.976	24.070	60.928					912.681	
	Debito medio per abitante	32,01	9,99	16,38		10,96	35,84	0,77	1,82					9,00	
	abitanti	243		8.983	7.798	57.189	170.705	323.247	260.390	80.144	204.870	271.073		1.384.642	1.676.439,00
VENETO	Dfb ric.li 2005	42.509		370.429	106.337	269.673	1.221.585	2.137.647	3.351.483	555.640	595.807	4.632		8.655.741	30.414,38
	Debito medio per abitante	174,93		41,24	13,64	4,72	7,16	6,61	12,87	6,93	2,91	0,02		6,25	0,02
	abitanti		2.281	5.623	12.791	14.983	77.150	79.599	49.122	95.030	211.184			547.763	805.038,00
	Dfb ric.li 2005		18.392	209.283	15.270	275.833	629.874	825.463	200.853	771.450	903.124			3.849.542	22.972,64
FRIULI V. GIULIA	Debito medio per abitante		8,06	37,22	1,19	18,41	8,16	10,37	4,09	8,12	4,28			7,03	0,03
	abitanti		929	3.764	9.882	28.004	97.996	123.327	124.203	64.348	439.965			892.418	358.542,00
	Dfb ric.li 2005		10.000	74.057	216.458	342.941	1.766.457	1.819.666	1.904.002	160.310	2.630.428			8.924.318	169.114,66
	Debito medio per abitante		10,76	19,68	21,90	12,25	18,03	14,75	15,33	2,49	5,98			10,00	0,47
EMILIA ROMAGNA	abitanti			4.966	5.482	47.850	106.446	237.634	359.520	388.196	328.773	356.116		1.835.015	1.413.449,00
	Dfb ric.li 2005			72.880	87.767	1.373.265	1.202.911	8.183.979	10.998.877	4.982.398	5.639.902	58.273		32.800.252	2.627.251,31
	Debito medio per abitante			14,59	16,01	28,70	11,30	34,44	30,59	12,83	17,76	0,16		17,87	1,86
	abitanti				2.461		5.335	30.706	120.635		254.143			413.280	
TOSCANA	Dfb ric.li 2005				2.673		5.495	17.759	682.787		2.357.977			3.066.691	
	Debito medio per abitante				1,09		1,03	0,58	5,66		9,28			7,42	
	abitanti														
	Dfb ric.li 2005														
UMBRIA	Debito medio per abitante														
	abitanti														
	Dfb ric.li 2005														
	Debito medio per abitante														

Segue =>

>= Segue																		
MARCHE	abitanti	613	8.741	4.231	25.451	73.946	111.963	226.576									451.520	817.844,00
	Dfb ric.f 2005	113.549	360.209	23.277	391.924	467.920	840.526	1.859.533									4.031.937	1.049.140,87
	Debito medio per abitante	185,23	40,07	5,50	15,40	6,13	7,51	8,21									8,93	1,28
	abitanti	1.673	2.114	18.007	29.705	76.395	109.538	149.024	567.863								2.546.804	3.609.011
LAZIO	Dfb ric.f 2005	143.549	30.415	528.032	1.168.377	1.795.248	3.074.709	1.509.597	12.265.409								3.602.424	4.136.617,00
	Debito medio per abitante	85,80	14,39	29,32	39,33	23,50	28,07	10,13	21,63								20,32	1,06
	abitanti	1.673	5.944	24.159	27.582	48.449	78.790	98.826	183.401	68.503	116.286						653.613	880.316,00
	Dfb ric.f 2005	171.430	205.672	682.507	710.220	595.266	1.068.131	1.465.703	6.573.771	2.595.768	1.435.345						15.513.833	3.785.900,30
ABRUZZO	Debito medio per abitante	102,47	34,60	28,25	25,75	12,29	13,81	14,83	35,84	37,75	12,34						27,181	320.801,00
	abitanti	1.378	3.066	9.692	7.634	7.677	14.622	11.198	71.914								127,181	320.801,00
	Dfb ric.f 2005	191.555	173.710	568.278	168.543	202.615	812.891	33.988	2.668.016								4.819.595	426.695,42
	Debito medio per abitante	139,01	55,66	58,63	22,08	26,39	55,59	3,04	37,10								37,90	1,33
CAMPANIA	abitanti	415	3.540	44.795	139.527	309.506	437.781	1.290.900	538.714	138.188							1.004.500	3.970.325
	Dfb ric.f 2005	9.700	146.297	1.285.978	1.241.023	3.470.970	10.250.865	8.602.565	40.638.615	13.646.436	10.990.167						49.156.433	139.378.650
	Debito medio per abitante	23,37	41,33	28,71	19,87	24,45	33,12	19,65	31,48	25,33	79,53						35,11	1,81
	abitanti	951	17.823	11.126	57.606	225.812	531.186	854.421		307.888							316.532	2.323.347
PUGLIA	Dfb ric.f 2005	11.352	1.068.074	139.642	3.065.842	5.395.376	7.408.236	18.760.502	5.862.237	4.768.990							46.470.253	3.823.096,76
	Debito medio per abitante	11,94	59,37	12,55	53,22	23,89	13,95	21,96	19,04	15,07							20,00	1,06
	abitanti	2.545	10.231	12.108	23.108	90.001	82.000	57.785	69.060								346.838	597.768,00
	Dfb ric.f 2005	52.932	166.791	172.337	1.273.225	4.803.609	517.039	626.372	240.638								7.852.943	338.087,01
BASILICATA	Debito medio per abitante	20,80	16,30	14,23	55,10	53,37	6,31	10,84	3,48								22,64	0,57
	abitanti	480	1.992	34.352	70.896	143.033	157.741	178.494	130.422	228.259							945.659	1.277.669,00
	Dfb ric.f 2005	15.210	59.345	1.696.900	1.803.699	2.897.622	4.995.098	5.860.314	1.848.336	1.099.545							20.266.070	4.720.051,76
	Debito medio per abitante	31,69	29,94	49,40	25,44	20,19	31,67	32,83	14,17	4,82							21,43	3,69
CALABRIA	abitanti	12.025	35.361	52.564	205.571	355.576	439.748	1.162.873	207.568								3.723.144	4.968.991,00
	Dfb ric.f 2005	580.471	1.470.183	1.288.790	6.479.379	9.747.338	16.971.896	31.883.092	3.582.299	25.445.813	22.672.990						120.122.249	6.407.910,89
	Debito medio per abitante	48,27	41,58	24,52	31,52	27,41	38,59	27,42	17,26								32,26	1,29
	abitanti	1.982	8.110	19.444	31.176	60.859	109.913	126.052	193.326	68.040	284.978						903.880	1.357.021,00
SICILIA	Dfb ric.f 2005	85.199	224.753	585.044	3.544.531	4.472.337	4.108.491	19.067.877	1.824.020	11.298.782							46.448.434	1.996.830,73
	Debito medio per abitante	42,99	27,71	30,09	113,69	73,49	37,38	9,84	98,63	26,81	39,64						51,39	1,46
	abitanti	12.920	57.357	271.823	402.310	1.123.982	2.402.658	3.540.292	6.668.127	2.344.494	2.420.542						26.863.908	30.634.064
	Dfb ric.f 2005	1.123.461	2.444.808	9.577.895	11.734.715	33.328.740	56.693.022	64.260.857	157.007.590	37.390.336	41.414.390						569.682.484	39.463.743
SARDEGNA	Totale dfb ric.f nel 2005	86,96	42,62	34,47	29,17	29,65	23,60	18,15	23,55	15,95	17,11						21,21	1,29
	Debito medio per abitante																20,38	

Prospetto n. 5

Province e Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

REGIONE	riconosciuti nell'anno 2004	ripianto 2004 (impegno cont.le)	Ripiano 2005	Ripiano 2006	Totale ripianti	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
PIEMONTE	3.593.107	3.531.835	61.272	-	3.593.107	-	-
VALLE D'AOSTA	2.062.509	2.062.509	-	-	2.062.509	-	-
LOMBARDIA	20.593.085	19.889.412	506.199	124.323	20.519.935	73.151	-
LIGURIA	7.940.445	7.940.445	-	-	7.940.445	-	-
TRENTINO ALTO ADIGE	848.338	848.338	-	-	848.338	-	-
VENETO	11.112.048	10.333.113	550.019	206.599	11.089.732	22.317	-
FRIULI V. GIULIA	2.353.846	2.144.645	209.201	-	2.353.846	-	-
EMILIA ROMAGNA	3.076.368	3.076.368	-	-	3.076.368	-	-
TOSCANA	28.979.032	21.228.115	5.813.222	1.187.695	28.229.032	750.000	-
UMBRIA	1.924.449	1.855.495	34.477	34.477	1.924.449	-	-
MARCHE	3.979.396	3.811.243	90.083	-	3.901.337	-	78.059
LAZIO	78.672.911	73.303.228	3.884.341	1.040.606	78.228.175	138.650	306.086
ABRUZZO	19.097.735	15.975.461	2.103.558	1.018.717	19.097.735	-	-
MOLISE	3.700.412	3.018.649	448.462	214.924	3.682.035	18.377	-
CAMPANIA	154.082.482	139.966.084	10.565.800	2.964.055	153.496.938	458.780	127.764
PUGLIA	65.475.417	56.457.356	6.687.036	2.093.097	65.237.490	237.927	-
BASILICATA	22.678.731	11.930.772	9.817.057	531.126	22.278.956	399.776	-
CALABRIA	23.838.395	20.018.986	3.217.262	568.587	23.804.835	3.085	30.475
SICILIA	151.929.879	124.046.675	14.902.146	5.203.395	144.152.216	7.777.663	-
SARDEGNA	26.824.341	26.213.277	514.559	96.505	26.824.341	-	-
Totale complessivo	632.762.927	547.652.006	59.404.703	15.284.108	622.340.818	9.879.725	542.385
Rapporto percentuale	100%	86,55%	9,39%	2,42%	98,35%	1,56%	0,09%

Prospetto n. 6

Province e Comuni. Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005

Regione	Dfb riconosciuti nel 2005	Ripiano 2005 (impegno cont.le)	Ripiano 2006	Ripiano 2007	Totale Ripianati	(in euro senza decimali)	
						Oltre il triennio	Non ripianati Nessuna copertura
PIEMONTE	6.169.276	5.889.910	154.683	124.683	6.169.276	-	-
VALLE D'AOSTA	343.417	239.256	104.161	-	343.417	-	-
LOMBARDIA	22.361.875	16.772.963	4.927.762	661.150	22.361.875	-	-
LIGURIA	5.265.029	2.157.945	3.106.300	-	5.264.244	-	785
TRENTINO ALTO ADIGE	912.681	912.681	-	-	912.681	-	-
VENETO	8.686.156	8.449.517	140.559	96.079	8.686.156	-	-
FRIULI V. GIULIA	3.872.514	3.792.514	30.000	40.000	3.862.514	-	10.000
EMILIA ROMAGNA	9.093.433	9.093.433	-	-	9.093.433	-	-
TOSCANA	35.427.503	28.279.262	3.579.288	3.032.736	34.891.286	-	536.217
UMBRIA	3.066.691	3.066.691	-	-	3.066.691	-	-
MARCHE	5.081.078	4.960.886	111.175	9.017	5.081.078	-	-
LAZIO	77.715.994	73.179.531	1.948.508	454.753	75.582.791	-	2.133.202
ABRUZZO	19.299.733	19.122.033	105.902	64.418	19.292.353	-	7.381
MOLISE	5.246.290	4.627.848	100.742	61.403	4.789.994	-	456.297
CAMPANIA	148.157.652	133.136.894	11.321.112	3.070.723	147.528.719	-	628.933
PUGLIA	50.293.349	42.748.094	6.206.628	656.422	49.611.145	124.557	557.648
BASILICATA	8.191.010	5.581.021	2.076.668	157.225	7.814.914	-	376.096
CALABRIA	24.986.122	21.920.071	2.235.716	797.507	24.953.293	26.088	6.740
SICILIA	126.530.160	94.871.533	24.509.895	3.316.514	122.697.941	458.888	3.373.331
SARDEGNA	48.446.265	42.638.779	2.644.996	1.857.032	47.140.807	-	1.305.458
Totale complessivo	609.146.227	521.440.851	63.304.094	14.399.662	599.144.607	609.533	9.392.087
Rapporto percentuale	100%	85,60%	10,39%	2,36%	98,36%	0,10%	1,54%

Prospetto n. 7

Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Tipologia

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società	Espropri	(in euro senza decimali)	
						Acquisizione di beni e servizi	
PIEMONTE	3.593.107	1.674.732	-	5.606	357.160	1.555.609	
VALLE D'AOSTA	2.062.509	1.956.011	-	-	11.378	95.120	
LOMBARDIA	20.593.085	12.500.547	351.014	363.889	1.234.537	6.143.098	
LIGURIA	7.940.445	6.684.886	12.181	47.992	370.000	825.386	
TRENTINO ALTO ADIGE	848.338	148.807	16.174	4.812	20.797	657.749	
VENETO	11.112.048	6.738.692	51.411	-	1.810.739	2.511.206	
FRIULI V. GIULIA	2.353.846	1.208.109	20.827	132.065	101.946	890.899	
EMILIA ROMAGNA	3.076.368	1.835.258	407.144	35.152	-	798.814	
TOSCANA	28.979.032	13.260.483	94.864	61.014	2.466.491	13.096.181	
UMBRIA	1.924.449	1.469.867	-	-	11.855	442.726	
MARCHE	3.979.396	2.607.031	-	-	1.335	1.371.030	
LAZIO	78.672.911	35.785.877	667.488	67.206	9.526.107	32.626.233	
ABRUZZO	19.097.735	12.522.852	1.324.168	109.170	1.306.254	3.835.292	
MOLISE	3.700.412	2.561.239	-	-	138.113	1.001.059	
CAMPANIA	154.082.482	94.795.922	1.122.824	1.138.827	5.104.886	51.920.224	
PUGLIA	65.475.417	38.603.518	337.866	61.200	8.241.351	18.231.481	
BASILICATA	22.678.731	15.084.652	53.812	-	733.924	6.806.343	
CALABRIA	23.838.395	13.297.020	-	-	5.308.930	5.232.444	
SICILIA	151.929.879	110.699.066	273.364	403.233	11.028.308	29.525.909	
SARDEGNA	26.824.341	10.122.949	-	50.354	6.922.451	9.728.588	
Totale complessivo	632.762.927	383.557.519	4.733.137	2.480.518	54.696.362	187.295.391	
Rapporto percentuale	100%	60,62%	0,75%	0,39%	8,64%	29,60%	

Prospetto n. 8

Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005. Tipologia

Regione	Dfb ric.ti	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società	Espropri	(in euro senza decimali)	
						Aquisizione di beni e servizi	
PIEMONTE	6.169.276	4.142.225	337.414	266.506	-	-	1.423.132
VALLE D'AOSTA	343.417	32.930	-	-	-	-	310.487
LOMBARDIA	22.361.875	16.257.230	587.045	271.576	1.972.022	-	3.274.002
LIGURIA	5.265.029	4.687.500	-	48.441	-	-	529.089
TRENTINO ALTO ADIGE	912.681	106.774	-	-	-	-	805.906
VENETO	8.686.156	7.477.941	5.789	-	240.000	-	962.426
FRIULI V. GIULIA	3.872.514	2.880.200	-	-	4.775	-	987.539
EMILIA ROMAGNA	9.093.433	7.734.217	164.586	-	50.000	-	1.144.630
TOSCANA	35.427.503	13.396.507	234.748	209.663	4.007.439	-	17.579.147
UMBRIA	3.066.691	849.564	-	109.593	6.062	-	2.101.472
MARCHE	5.081.078	3.071.278	114.478	-	203.340	-	1.691.981
LAZIO	77.715.994	65.225.510	119.568	-	2.432.201	-	9.938.715
ABRUZZO	19.299.733	12.232.389	100.425	-	993.367	-	5.973.552
MOLISE	5.246.290	3.952.522	-	-	806.254	-	487.514
CAMPANIA	148.157.652	93.232.999	556.664	3.623.676	14.528.259	-	36.216.054
PUGLIA	50.293.349	33.033.690	517.579	2.885.102	3.348.496	-	10.508.482
BASILICATA	8.191.010	6.925.044	-	3.665	194.337	-	1.067.964
CALABRIA	24.986.122	20.553.398	-	-	1.192.961	-	3.239.763
SICILIA	126.530.160	79.257.132	140.017	93.590	5.199.767	-	41.839.663
SARDEGNA	48.446.265	23.838.143	-	702.349	17.545.269	-	6.360.503
Totale complessivo	609.146.227	398.887.194	2.878.313	8.214.159	52.724.550	-	146.442.010
Rapporto percentuale	100%	65,48%	0,47%	1,35%	8,66%	-	24,04%

Prospetto n. 9 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Strumenti di copertura

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	3.593.107	534.884	482.018	2.372.594	-	41.723	-	161.888	-
VALLE D'AOSTA	2.062.509	6.308	97.006	1.958.952	-	-	-	243	-
LOMBARDIA	20.593.085	3.254.660	2.924.732	13.473.060	302.554	28.648	150.000	459.432	-
LIGURIA	7.940.445	1.900.887	2.795.148	2.229.127	21.641	450.921	542.720	-	-
TRENTINO ALTO ADIGE	848.338	134.602	331.699	343.332	-	-	-	38.705	-
VENETO	11.112.048	1.651.778	985.145	5.226.907	830.816	504.193	-	1.913.209	-
FRIULI V. GIULIA	2.353.846	828.202	111.381	841.592	28.579	268.459	-	275.633	-
EMILIA ROMAGNA	3.076.368	384.692	403.761	2.188.974	2.461	-	69.919	26.561	-
TOSCANA	28.979.032	6.878.003	2.332.345	9.690.649	3.068.125	3.125.992	214.837	3.669.081	-
UMBRIA	1.924.449	1.078.611	373.584	435.520	-	-	-	36.735	-
MARCHE	3.979.396	396.009	552.009	1.517.541	1.335	738.404	696.038	-	78.059
LAZIO	78.672.911	8.061.829	6.963.597	20.184.960	28.874.085	10.930.358	2.262.128	1.089.868	306.086
ABRUZZO	19.097.735	4.208.318	2.038.225	8.458.137	779.658	2.213.681	-	1.399.716	-
MOLISE	3.700.412	402.894	207.871	2.070.497	128.919	594.597	-	295.634	-
CAMPANIA	154.082.482	43.473.273	16.633.662	37.835.193	26.997.991	17.705.418	9.132.990	2.176.190	127.764
PUGLIA	65.475.417	11.934.096	3.602.400	33.094.891	1.456.595	13.621.685	30.949	1.734.800	-
BASILICATA	22.678.731	2.279.093	480.947	2.360.736	1.123.762	9.304.512	5.631.516	1.498.166	-
CALABRIA	23.838.395	5.913.343	1.217.496	5.204.934	1.383.981	6.292.315	3.278.526	517.325	30.475
SICILIA	151.929.879	30.699.265	18.906.794	40.413.798	1.448.898	31.929.319	-	28.531.802	-
SARDEGNA	26.824.341	8.412.843	1.469.991	9.628.576	181.213	1.963.198	-	5.188.519	-
Totale complessivo	632.762.927	132.433.590	62.909.809	199.529.971	66.630.616	99.713.422	22.009.623	48.993.508	542.385
Rapporto percentuale	100%	20,93%	9,94%	31,53%	10,53%	15,76%	3,48%	7,74%	0,09%

(in euro senza decimali)

Prospetto n. 10

Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005. Strumenti di copertura

REGIONE	Dfb ric.ti	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amm.ne	Alienazione di beni	Mutui Cassa DD.PP	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	6.169.276	919.396	1.014.873	2.395.675	-	1.578.854	123.853	136.626	-
VALLE D'AOSTA	343.417	303.256	6.911	33.250	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	22.361.875	4.875.281	3.109.747	7.360.657	3.978.775	1.812.023	916.482	308.911	-
LIGURIA	5.265.029	890.330	407.459	587.004	-	-	3.379.451	-	785
TRENTINO A. ADIGE	912.681	42.033	99.088	257.511	-	-	-	514.079	-
VENETO	8.686.156	1.727.840	1.683.144	3.150.495	-	1.650.770	150.000	323.907	-
FRIULI V. GIULIA	3.872.514	1.682.851	246.136	1.483.527	-	-	-	450.000	10.000
EMILIA ROMAGNA	9.093.433	1.092.899	1.202.232	3.392.035	2.729.682	-	-	676.585	-
TOSCANA	35.427.503	11.225.115	6.404.086	11.306.609	613.026	2.195.988	808.459	2.338.003	536.217
UMBRIA	3.066.691	164.130	109.593	2.192.968	-	-	600.000	-	-
MARCHE	5.081.078	2.132.944	606.522	2.069.307	58.752	160.686	52.867	-	-
LAZIO	77.715.994	10.178.132	598.086	32.797.435	4.446.940	7.149.805	19.999.151	413.242	2.133.202
ABRUZZO	19.299.733	4.186.850	1.051.824	8.149.760	3.696.217	901.879	1.247.969	57.854	7.381
MOLISE	5.246.290	876.854	-	3.192.948	4.525	504.194	-	211.473	456.297
CAMPANIA	148.157.652	53.302.165	1.619.266	38.863.511	16.600.646	31.005.329	1.365.000	4.772.801	628.933
PUGLIA	50.293.349	10.044.981	3.676.081	20.691.837	2.576.067	11.975.939	-	770.797	557.648
BASILICATA	8.191.010	1.672.091	219.152	1.279.027	137.124	2.429.929	-	2.077.591	376.096
CALABRIA	24.986.122	7.630.369	663.965	6.955.293	717.325	6.668.452	-	2.345.978	6.740
SICILIA	126.530.160	28.519.106	6.991.592	32.810.875	629.953	44.059.427	4.601.617	5.544.258	3.373.331
SARDEGNA	48.446.265	7.971.738	2.554.205	18.002.130	444.166	9.096.618	1.974.843	7.097.107	1.305.458
Totale complessivo	609.146.227	149.438.358	32.263.932	196.971.854	36.633.197	121.187.893	35.219.692	28.039.213	9.392.087
Rapporto percentuale	100%	24,53%	5,30%	32,34%	6,01%	19,89%	5,78%	4,60%	1,54%

(in euro senza decimali)

Prospetto n. 11

Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004 e 2005. Raffronti

REGIONE	2005										2004										% di scostamento 2005-2004		
	Comuni			Provincia			Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni			Provincia			Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni	Provincia	Totale				
	Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti			Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti											
PIEMONTE	6.055.720	58	113.557	4	59	6.169.276	54	3.456.275	54	136.832	1	55	3.593.107	75,21%	-17,01%	71,70%							
VALLE D'AOSTA	343.417	4		4	4	343.417	9	2.062.509	9			9	2.062.509	-83,35%		-83,35%							
LOMBARDIA	21.558.975	150	802.900	4	154	22.361.875	137	20.459.123	137	133.962	2	139	20.593.085	5,38%	499,35%	8,59%							
LIGURIA	5.261.443	27	3.587	1	28	5.265.029	33	7.851.067	33	89.377	1	34	7.940.445	-32,98%	-95,99%	-33,69%							
TRENTINO A ADIGE	912.681	18		18	18	912.681	30	848.338	30			30	848.338	7,58%		7,58%							
VENETO	8.655.741	83	30.414	2	85	8.686.156	75	10.847.003	75	265.045	2	77	11.112.048	-20,20%	-88,52%	-21,83%							
FRIULI V. GIULIA	3.849.542	36	22.973	2	38	3.872.514	49	2.285.019	49	68.827	1	50	2.353.846	68,47%	-66,62%	64,52%							
EMILIA ROMAGNA	8.924.318	44	169.115	1	45	9.093.433	38	2.716.368	38	360.000	1	39	3.076.368	228,54%	-53,02%	195,59%							
TOSCANA	32.800.252	69	2.627.251	3	72	35.427.503	60	28.979.032	60			60	28.979.032	13,19%		22,25%							
UMBRIA	3.066.691	9		9	9	3.066.691	18	1.924.449	18			18	1.924.449	59,35%		59,35%							
MARCHE	4.031.937	40	1.049.141	2	42	5.081.078	28	3.708.186	28	271.210	1	29	3.979.396	8,73%	286,84%	27,68%							
LAZIO	73.347.742	97	4.368.252	3	100	77.715.994	127	77.776.393	127	896.518	2	129	78.672.911	-5,69%	387,25%	-1,22%							
ABRUZZO	15.513.833	80	3.785.900	3	83	19.299.733	71	16.922.531	71	2.175.204	3	74	19.097.735	-8,32%	74,05%	1,06%							
MOLISE	4.819.595	24	426.695	2	26	5.246.290	29	3.700.412	29			29	3.700.412	30,24%		41,78%							
CAMPANIA	139.379.650	219	8.778.001	4	223	148.157.652	228	131.751.551	228	22.330.931	5	233	154.082.482	5,79%	-60,69%	-3,85%							
PUGLIA	46.470.253	130	3.823.097	4	134	50.293.349	141	59.421.675	141	6.053.741	3	144	65.475.417	-21,80%	-36,85%	-23,19%							
BASILICATA	7.852.943	42	338.067	2	44	8.191.010	48	22.209.705	48	469.027	2	50	22.678.731	-64,64%	-27,92%	-63,88%							
CALABRIA	20.266.070	138	4.720.052	4	142	24.986.122	165	20.648.366	165	3.190.029	3	168	23.838.395	-1,85%	47,96%	4,81%							
SICILIA	120.122.249	243	6.407.911	9	252	126.530.160	250	145.915.346	250	6.014.533	8	258	151.929.879	89,43%	6,54%	-16,72%							
SARDEGNA	46.449.434	94	1.996.831	3	97	48.446.265	80	24.520.192	80	2.304.149	4	84	26.824.341	-13,34%	-13,34%	80,61%							
Totale complessivo	569.682.484	1.605	39.463.743	50	1.655	609.146.227	1.670	588.003.540	1.670	44.759.387	39	1.709	632.762.927	-3,12%	-11,83%	-3,73%							

(in euro senza decimali)

Prospetto n.12. Incidenza dei DFB sulla finanza locale (in migliaia di euro)

REGIONE	n. ente	DFB (a)	ENTRATE CORRENTI 2004 (b)	INCIDENZA PERCENTUALE (a/b)
PIEMONTE	73	4.540.539	2.663.113.865	0,17
LOMBARDIA	203	10.577.996	5.846.728.373	0,18
LIGURIA	30	4.689.129	1.699.213.607	0,28
TRENTINO ALTO ADIGE	9	567.006	215.441.339	0,26
VENETO	134	7.254.579	3.051.482.541	0,24
FRIULI V. GIULIA	32	2.841.160	1.005.153.814	0,28
EMILIA ROMAGNA	105	6.916.067	3.347.561.931	0,21
TOSCANA	96	37.971.194	3.278.743.723	1,16
UMBRIA	18	3.127.477	590.555.066	0,53
MARCHE	27	2.967.831	712.824.801	0,42
LAZIO	57	71.485.221	4.430.901.105	1,61
ABRUZZO	23	14.136.782	527.523.547	2,68
MOLISE	6	3.803.446	140.025.586	2,72
CAMPANIA	94	128.326.870	3.622.230.050	3,54
PUGLIA	104	39.351.740	1.950.121.200	2,02
BASILICATA	13	11.226.548	319.121.170	3,52
CALABRIA	34	14.049.652	799.311.256	1,76
SICILIA	101	106.025.164	2.899.415.031	3,66
SARDEGNA	27	20.081.650	721.988.925	2,78
totale	1.186	489.940.052	37.821.456.930	1,30

8 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Il presente capitolo si riferisce all'universo di Province e Comuni e, per questi ultimi, quindi, non solamente a quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Ciò spiega la diversità dei dati da quelli contenuti nel capitolo "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica".

8.1 Il quadro normativo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre gli Enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto, di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni¹²¹.

In effetti, l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti. (artt. 162, comma 6 e 193).

Peraltro, le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione non hanno tutte la stessa gravità: questa varia, evidentemente, in relazione non solo all'entità dello squilibrio — con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante — ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali — i c.d. debiti fuori bilancio — siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti¹²².

A tutto questo, poi, non può non legarsi un'adeguata attenzione per una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 TUEL individua, quale distinzione dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

Si vuole dire che la presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo — ovvero con un avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi — rende il quadro finanziario dell'Ente sicuramente più grave, per cui appare utile farne cenno.

E' appena il caso di ricordare che il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri, con le relative destinazioni, delle singole poste positive e negative.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse confluite nel risultato complessivo perdano la destinazione impressa da eventuali finanziamenti vincolati a specifiche utilizzazioni.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento negativo delle restanti poste di bilancio, cosicché a fine esercizio esse non trovano "copertura" nel risultato di amministrazione.

E' pur vero che la prospettata fattispecie non costituisce saldo negativo da finanziare (disavanzo) né passività da ripianare (debiti fuori bilancio), ma è anche vero che essa si pone quale vincolo alla capacità di spesa da riconoscere all'Ente. Infatti, dovendo ricostituire i fondi,

¹²¹ Negli ultimi anni il numero degli Enti che chiudono i conti in disavanzo è, per esercizio, di qualche decina. Quello degli Enti che riconoscono debiti fuori bilancio oscilla tra i 1.500 e i 2.000.

¹²² Il dato è costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti ma non impegnati sull'esercizio 2004 più i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005. Si rappresenta, così, la situazione debitoria sicuramente esistente al 31/12/2004 e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio.

cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, si incide sul potere discrezionale di spesa. Si è ritenuto, allora, di sommare i fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile “Squilibrio effettivo”, per la cui significatività, poi, si procede a rapportarlo al dato delle entrate correnti e della popolazione residente.

8.2 Rilevazioni della Sezione

Il risultato contabile di amministrazione si deduce, come è ovvio, dal conto del bilancio.

Come è noto, però, solo le Province e i Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti inviano il rendiconto alla Corte dei conti. La Sezione ha quindi provveduto, con apposita ordinanza all’invio, a tutti gli 8.201 Enti locali (Comuni + Province), di uno schema di prospetto relativo all’esercizio 2004 che, restituito compilato dagli Enti, ha consentito la rilevazione di tutte le posizioni deficitarie per le quali sono state, poi, richieste le contabilità. Successivamente, è stata fatta anche richiesta per i dati del 2005.

Per l’esercizio 2004 è emerso che gli Enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 33 (27 nel 2003) di cui 13 con persistenza biennale, 2 triennale e 2 quadriennale (prospetto n. 4).

L’ente Provincia è assente nel fenomeno. L’ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge gli 83,402 milioni di euro a fronte dei 65,232 milioni di euro dell’anno precedente. L’incidenza sulle entrate correnti di competenza è del 14,62%. Tale dato, sommato ai debiti fuori bilancio e ai fondi vincolati da ricostituire, si eleva a 100,098 milioni di euro, che rappresenta il totale dello squilibrio effettivo. (prospetto n. 1).

Le classi demografiche più rappresentate nel 2004 sono state la 4^a, la 2^a e la 6^a con, rispettivamente, otto e sei Enti ciascuna. Quella con il maggiore squilibrio, 48,764 milioni di euro –pari quasi al 50% del totale– è stata la 10^a classe, anche se con un solo Ente in disavanzo.

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo sono il Lazio (8 Enti) e la Sicilia (6 Enti).

La Sicilia è la Regione con gli Enti che espongono il più elevato squilibrio complessivo, pari a 67,716 milioni di euro, corrispondente al 67,64% del totale; segue il Lazio con 20,320 milioni di euro, pari al 20,30%. (prospetto n. 3).

Per una valutazione sulla diffusione del fenomeno del disavanzo è da tenere presente che nell’area meridionale, nel periodo 1989-2005, ben 343 Enti, su 421 in totale, hanno dichiarato lo stato di dissesto. In questo modo hanno potuto riprendere *ex novo* la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio riequilibrato, accollando alla gestione commissariale di liquidazione i debiti pregressi.

Si è ritenuto che un primo modo di valutare la rilevanza del disavanzo, e poi, dello squilibrio effettivo, possa consistere nel rapportarlo alla popolazione residente. (prospetto n. 2).

I dati, che indicano un valore medio di 158,78 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 715,84 euro a 2,72 euro. La distribuzione interna alla forbice (sub prospetto) rivela il massimo affollamento (13 Enti) nell’ambito che va da 100 a 200 euro di incidenza *pro-capite*.

Un’ulteriore valutazione della situazione finanziaria degli Enti che chiudono i conti in disavanzo può compiersi rapportando l’importo dello squilibrio effettivo con il totale delle entrate correnti (accertamenti di competenza) al fine di misurarne l’incidenza percentuale. (prospetto n. 1).

Il valore medio riscontrato è del 17,55%. La forbice va dal 98,46% allo 0,29%.

Il maggiore affollamento di Enti (19 su 33 totali) è compreso nella fascia che va dallo 0,29% al 20%. Tre Enti superano il 60% (sub-prospetto).

Dei 33 Enti in disavanzo, 9 non erano tenuti alla redazione del conto economico¹²³. (prospetto n. 5).

¹²³ Per l’art. 1, comma 539 della legge finanziaria per il 2005 sono tenuti alla redazione del conto economico, a partire dal 2004, i Comuni con popolazione dai 3.000 ai 4.999 abitanti e, a partire dal 2006, i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000.

Dei restanti 24 Enti, 17 espongono un Risultato Economico di Esercizio (R.E.E.) negativo. Nove chiudono col segno negativo anche il Risultato della Gestione Operativa (R.G.O.) che, invece, è di segno positivo per gli altri 15.

Nei sette Enti con il R.E.E. positivo, nel rapporto percentuale tra questo e il R. G. O.¹²⁴, quattro esprimono un valore percentuale —in più o in meno— non lontano dal 50%, due sono prossimi, per difetto o per eccesso, al 200% e uno è al 15%.

Nel rapporto percentuale tra i proventi ed oneri finanziari (nella specie sempre di segno negativo) e il R.G.O. (quando di segno positivo)¹²⁵ 12 Enti sono nella fascia che va fino al 100%, uno raggiunge il 132% e, un ultimo, addirittura il 464%. E' chiaro che per i rimanenti Enti con R. G. O. negativo la non sostenibilità economica dell'indebitamento è in *re ipsa*.

Per l'esercizio 2005¹²⁶ è emerso che gli Enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 23 (prospetto n. 6) a fronte dei 33 dell'anno precedente. Di questi, 2 erano già in disavanzo dal 2001, uno dal 2002, 6 dal 2003, 5 dal 2004 e solo 9 per la prima volta in disavanzo. La Provincia è assente nel fenomeno. L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 26,651 milioni di euro (83,402 milioni nel 2004)¹²⁷. L'incidenza sulla popolazione residente è di 103,58 euro pro-capite. Il Lazio è la Regione con gli Enti col maggiore disavanzo.

La classe demografica con il maggiore importo assoluto è la 7^a con 17,468 milioni di euro che rappresentano il 65,54% del totale (prospetto n. 7).

8.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati ufficiali forniti dagli Enti, nel confronto 2003-2004 si rileva un andamento, per numero di Enti coinvolti e per importo globale dello squilibrio finanziario, che si discosta, in aumento, di un valore attorno al 20%: da 27 a 33 Enti —assenti le Province— con un'incidenza sulle entrate correnti che passa dal 15,66% al 17,55%.

Quindi, se si prescinde dalle specifiche situazioni, che in alcuni casi appaiono anche molto gravi, con riferimento alla finanza locale considerata nel suo insieme, la valutazione è nel senso della marginalità del fenomeno (lo 0,40% di Enti). Detto questo occorre, però, rinviare alle "considerazioni d'insieme" fatte alla fine del capitolo "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica" in ordine alla diversa, si presume più realistica, situazione che apparirebbe se divenissero palesi i disavanzi sommersi che i relativi squilibri di cassa marcano e denunciano.

Nel raffronto, poi, dei dati del 2004 con quelli più recenti del 2005, con le dovute cautele imposte dall'essere questi ultimi non sorretti da conti consuntivi approvati¹²⁸, si rileva una netta diminuzione degli Enti in disavanzo, che passano da 33 a 23, nonché dell'importo del disavanzo stesso, che da 83,402 milioni di euro scende a 26,651 milioni. Ciò consente, sempre sulla base dei dati trasmessi dagli Enti, di ribadire un giudizio di marginalità del fenomeno.

¹²⁴ Il dato misura il grado di derivazione del R.E.E. da fatti gestionali stabilizzati e il grado di dispersione delle risorse della gestione operativa. L'*optimum* economico sta nella coincidenza dei due dati e, quindi, nel valore del 100%. Per una migliore comprensione dei concetti economici qui espressi si rimanda al capitolo "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica" sub "Risultati ed equilibri economici".

¹²⁵ Il dato misura la sostenibilità economica del costo dell'indebitamento. Valori oltre il 100% segnalano che la gestione operativa non è in grado di offrire risorse per la copertura dei costi finanziari. Potrebbe diventare un ulteriore paletto all'espandersi dell'indebitamento se fosse assunto a parametro normativo invalicabile. Vedasi, in proposito, la parte della relazione "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica".

¹²⁶ Quelli relativi al 2005 sono dati stimati non sorretti da conti consuntivi approvati. La loro attendibilità, è, quindi, tutta da verificare. La forbice di errore constatata negli anni precedenti è ampia e può raggiungere anche il 25%.

¹²⁷ Si pone a raffronto il solo importo del disavanzo perché, per il 2005, in assenza del dato relativo ai debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006, non è stato possibile costruire il dato dello "Squilibrio effettivo".

¹²⁸ Molti Enti hanno comunicato il dato facendo presente di non avere esaurito il riaccertamento dei residui. D'altra parte, fra i dati 2004 l'anno scorso anticipati e quelli successivamente, poi, accertati, è stata riscontrata una forbice di errore non lontana dal 25%.

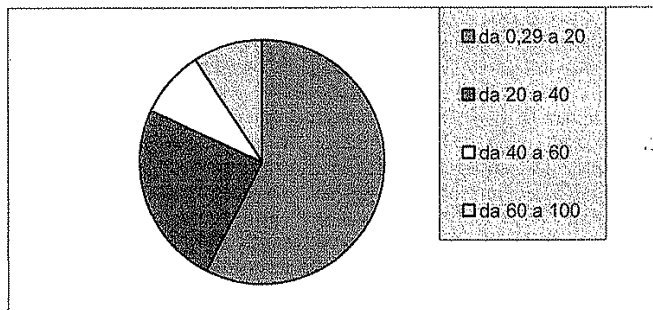
Prospetto generale n. 1

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004 piu' debiti f. b. e fondi vincolati.
Rapporto % con le entrate correnti competenza

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2003	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
LOMBARDIA	VILLANUOVA SUL CLISI	BS	04	1.022.596,32	0,00	0,00	1.022.596,32	3.240.376,91	31,56
E. ROMAGNA	COPPARO	FE	06	289.859,25	0,00	302.373,64	592.232,89	17.002.993,82	3,48
E. ROMAGNA	GORO	FE	04	220.076,65	0,00	0,00	220.076,65	3.011.855,46	7,31
E. ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	3.063.021,60	0,00	0,00	3.063.021,60	23.723.971,39	12,91
TOSCANA	AULLA	MS	06	692.085,99	887.952,31	79.161,44	1.659.199,74	8.723.389,02	19,02
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	0,00	25.796,05	120.558,05	1.677.057,43	7,19
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	221.342,02	328.369,15	0,00	549.711,17	2.729.414,97	20,14
MARCHE	CAMERINO	MC	05	30.407,66	0,00	0,00	30.407,66	10.405.980,80	0,29
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.042.210,79	62.949,68	0,00	1.105.160,47	2.291.288,53	48,23
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	293.472,70	0,00	0,00	293.472,70	1.730.335,38	16,96
LAZIO	FORTECHIARI	FR	02	233.011,54	0,00	0,00	233.011,54	732.628,71	31,80
LAZIO	FERENTINO	FR	07	6.800.961,77	2.661.712,72	0,00	9.462.674,49	14.049.567,36	67,35
LAZIO	NETTUNO	RM	07	295.379,09	186.456,20	0,00	481.835,29	27.677.417,90	1,74
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	1.516.805,13	167.957,24	0,00	1.684.762,37	16.110.218,96	10,46
LAZIO	APRILIA	LT	07	6.486.443,22	0,00	0,00	6.486.443,22	27.041.666,31	23,99
LAZIO	PICO	FR	04	573.563,46	0,00	0,00	573.563,46	1.405.419,19	40,81
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	390.705,13	116.452,68	0,00	507.157,81	1.704.220,92	29,76
ABRUZZO	CIVITAPARELLA	CH	0	10.129,19	46.911,69	0,00	57.040,88	425.765,58	13,40
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.683.593,42	0,00	0,00	1.683.593,42	7.419.509,34	22,69
MOLISE	PESCOPESSINARO	IS	0	41.711,63	144.035,46	0,00	185.747,09	503.960,69	36,86
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	473.151,47	411.435,72	0,00	884.587,19	984.344,47	89,87
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	64.395,80	0,00	0,00	64.395,80	1.267.219,89	5,08
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	104.530,09	0,00	0,00	104.530,09	1.122.137,59	9,32
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	343.534,00	0,00	0,00	343.534,00	2.530.594,00	13,58
CALABRIA	SANT'AGATA DI ESARO	CS	03	188.327,37	76.405,42	0,00	264.732,79	1.403.304,18	18,86
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	409.654,38	96.638,87	0,00	506.293,25	2.912.705,94	17,38
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	159.397,39	0,00	201.968,90	2.032.996,42	9,93
SICILIA	ENNA	EN	07	8.099.996,52	63.168,83	0,00	8.163.165,35	18.019.466,95	45,30
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	541.980,50	151.001,82	4.003.671,71	4.696.654,03	4.770.277,02	98,46
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	98.437,69	0,00	0,00	98.437,69	1.440.236,99	6,83
SICILIA	POZZALLO	RG	06	13.594,44	35.275,99	0,00	48.870,43	15.741.996,14	0,31
SICILIA	CATANIA	CT	10	42.775.683,01	5.988.951,34	0,00	48.764.634,35	326.218.589,37	14,95
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.244.745,53	699.522,65	0,00	5.944.268,18	20.276.721,20	29,32
Totale gen.	N. 33 enti			83.402.740,87	12.284.595,16	4.411.002,84	100.098.338,87	570.327.628,83	17,55

*D.F.B. (debili fuori bilancio)= riconosciuti 2004 e non impegnati + riconosciuti 2005

ambito	%	numero enti
da 0,29 a 20	57,58	19
da 20 a 40	24,24	8
da 40 a 60	9,09	3
da 60 a 100	9,09	3
totale	100,00	33

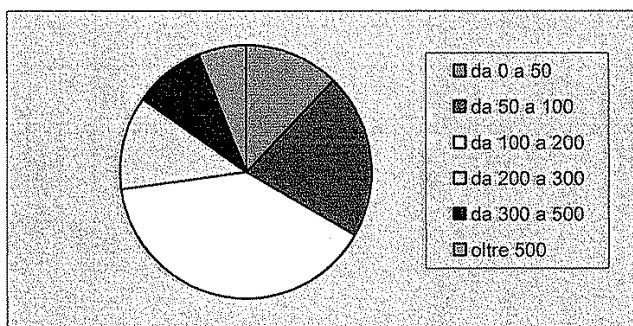


Prospetto generale n. 2

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004
rapporto squilibrio effettivo / popolazione

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	disavanzo 2003	Squilibrio effettivo	popolazione	incidenza pro-capite
LOMBARDIA	VILLANUOVA SUL CLISI	BS	04	1.022.596,32	1.022.596,32	4.762	214,74
E.ROMAGNA	COPPARO	FE	06	289.859,25	592.232,89	18.057	32,80
E.ROMAGNA	GORO	FE	04	220.076,65	220.076,65	4.092	53,78
E.ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	3.063.021,60	3.063.021,60	15.743	194,56
TOSCANA	AULLA	MS	06	692.085,99	1.659.199,74	10.178	163,02
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	120.558,05	1.382	87,23
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	221.342,02	549.711,17	3.367	163,26
MARCHE	CAMERINO	MC	05	30.407,66	30.407,66	6.858	4,43
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.042.210,79	1.105.160,47	2.447	451,64
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	293.472,70	293.472,70	3.211	91,40
LAZIO	FONTECHIARI	FR	02	233.011,54	233.011,54	1.288	180,91
LAZIO	FERENTINO	FR	07	6.800.961,77	9.462.674,49	20.103	470,71
LAZIO	NETTUNO	RM	07	295.379,09	481.835,29	36.080	13,35
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	1.516.805,13	1.684.762,37	16.229	103,81
LAZIO	APRILIA	LT	07	6.486.443,22	6.486.443,22	56.028	115,77
LAZIO	PICO	FR	04	573.563,46	573.563,46	3.123	183,66
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	390.705,13	507.157,81	2.133	237,77
ABRUZZO	CIVITALUPARELLA	CH	0	10.129,19	57.040,88	429	132,96
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.683.593,42	1.683.593,42	12.495	134,74
MOLISE	PESCOPENNATARO	IS	0	41.711,63	185.747,09	387	479,97
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	473.151,47	884.587,19	1.440	614,30
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	64.395,80	64.395,80	1.193	53,98
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	104.530,09	104.530,09	1.650	63,35
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	343.534,00	343.534,00	3.363	102,15
CALABRIA	SANT'AGATA DI ESARO	CS	03	188.327,37	264.732,79	2.223	119,09
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	409.654,38	506.293,25	4.915	103,01
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	201.968,90	3.160	63,91
SICILIA	ENNA	EN	07	8.099.996,52	8.163.165,35	28.983	281,65
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	541.980,50	4.696.654,03	6.561	715,84
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	98.437,69	98.437,69	1.152	85,45
SICILIA	POZZALLO	RG	06	13.594,44	48.870,43	17.936	2,72
SICILIA	CATANIA	CT	10	42.775.683,01	48.764.634,35	313.110	155,74
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.244.745,53	5.944.268,18	26.357	225,53
Totale generale	N. 33 enti			83.402.740,87	100.096.338,87	630.435,00	158,78

ambito	%	numero enti
da 0 a 50	12,12	4
da 50 a 100	21,21	7
da 100 a 200	39,39	13
da 200 a 300	12,12	4
da 300 a 500	9,09	3
oltre 500	6,07	2
totale	100,00	33



Prospetto generale n. 3
Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2004 - squilibrio effettivo - per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA										DISAVANZO TOTALE
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
LOMBARDIA	n. Enti					1						1
	squilibrio effettivo					1.022.596,32						1.022.596,32
E. ROMAGNA	n. Enti					1		2				3
	squilibrio effettivo					220.076,65		3.655.254,49				3.875.331,14
TOSCANA	n. Enti			1		1		1				3
	squilibrio effettivo			120.558,05		549.711,17		1.659.199,74				2.329.468,96
MARCHE	n. Enti						1					1
	squilibrio effettivo						30.407,66					30.407,66
LAZIO	n. Enti				1	1	2	1		3		8
	squilibrio effettivo			233.011,54	1.105.160,47	867.036,16		1.684.762,37	16.430.953,00			20.320.923,54
ABRUZZO	n. Enti	1				1		1				3
	squilibrio effettivo	57.040,88			507.157,81			1.683.593,42				2.247.792,11
MOLISE	n. Enti	1		1								2
	squilibrio effettivo	185.747,09		884.587,19								1.070.334,28
BASILICATA	n. Enti			1								1
	squilibrio effettivo			64.395,80								64.395,80
CAMPANIA	n. Enti			1								1
	squilibrio effettivo			104.530,09								104.530,09
CALABRIA	n. Enti					1	3					4
	squilibrio effettivo				264.732,79	1.051.796,15						1.316.528,94
SICILIA	n. Enti			1				1		2		6
	squilibrio effettivo			98.437,69				4.696.654,03	48.870,43	14.107.433,53		67.716.030,03
Tot. Enti		2	0	6	3	8	2	6	5	0	0	33
Squilibrio effettivo		242.787,97	0,00	1.505.520,36	1.877.051,07	3.711.216,45	4.727.061,69	8.731.680,45	30.538.386,53	0,00	0,00	100.098.338,87

Prospetto generale N. 4

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004

rapporto % con le entrate correnti competenza e persistenza del disavanzo negli esercizi dal 2001 al 2004

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2004	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti	Persistenza temporale
LOMBARDIA	VILLANOVA SUL CLISI	BS	04	1.022.596,32	3.240.376,91	31,56	2004
EMILIA ROMAGNA	COPPARO	FE	06	289.859,25	17.002.993,82	1,70	2004
EMILIA ROMAGNA	GORO	FE	04	220.076,65	3.011.855,46	7,31	2004
EMILIA ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	3.063.021,60	23.723.971,39	12,91	2004
TOSCANA	AULLA	MS	06	692.085,99	8.723.389,02	7,93	2004
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	1.677.057,43	5,66	2003
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	221.342,02	2.729.414,97	8,11	2004
MARCHE	CAMERINO	MC	05	30.407,66	10.405.980,80	0,29	2003
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.042.210,79	2.291.288,53	45,49	2004
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	293.472,70	1.730.335,38	16,96	2003
LAZIO	FORTECHIARI	FR	02	233.011,54	732.628,71	31,80	2003
LAZIO	FERENTINO	FR	07	6.800.961,77	14.049.567,36	48,41	2004
LAZIO	NETTUNO	RM	07	295.379,09	27.677.417,90	1,07	2003
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	1.516.805,13	16.110.218,96	9,42	2002
LAZIO	APRILIA	LT	07	6.486.443,22	27.041.666,31	23,99	2003
LAZIO	PICO	FR	03	573.563,46	1.405.419,19	40,81	2004
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	390.705,13	1.704.220,92	22,93	2003
ABRUZZO	CIVITAPARELLA	CH	0	10.129,19	425.765,58	2,38	2004
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.683.593,42	7.419.509,34	22,69	2003
MOLISE	PESCAPENNATARO	IS	0	41.711,63	503.960,69	8,28	2004
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	473.151,47	984.344,47	48,07	2004
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	64.395,80	1.267.219,89	5,08	2004
CAMPANIA	PIETRASTORINA	AV	02	104.530,09	1.122.137,59	9,32	2004
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	343.534,00	2.530.594,00	13,58	2003
CALABRIA	SANT'AGATA DI ESARO	CS	03	188.327,37	1.403.304,18	13,42	2004
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	409.654,38	2.912.705,94	14,06	2002
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	2.032.996,42	2,09	2001
SICILIA	ENNA	EN	07	8.099.996,52	18.019.466,95	44,95	2003
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	541.980,50	4.770.277,02	11,36	2003
SICILIA	CASALVECCIO SICULO	ME	02	98.437,69	1.440.236,99	6,83	2003
SICILIA	POZZALLO	RG	06	13.594,44	15.741.996,14	0,09	2003
SICILIA	CATANIA	CT	10	42.775.683,01	326.218.589,37	13,11	2003
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.244.745,53	20.276.721,20	25,87	2001
Totale generale	N. 33 enti			83.402.740,87	570.327.628,83	14,62	2003

Prospetto generale n. 5

I risultati del conto economico 2004

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEMI.	Risultato Gestione Operativa	Saldo prov.-on. fin.	Saldo prov.-on. str.	Risultato Economico dell'Esercizio	R.E.E./R.G.O. %	prov.on.fin.positivo % R.G.O.
LOMBARDIA	VILLANOVA SUL CLISI	BS	04	-716.433,75	-98.803,45	-42.967,20	-858.204,40		
EMILIA ROMAGNA	GOPPARO	FE	06	1.589.636,04	-1.220.536,55	-129.649,21	239.450,28	15%	77%
EMILIA ROMAGNA	GORO	FE	04	490.479,24	-277.026,21	-223.012,69	-9.559,66		56%
EMILIA ROMAGNA	CATTOLICA	RN	06	1.182.024,13	-1.092.363,38	-2.185.052,01	-2.086.391,26		92%
TOSCANA	AULLA	MS	06	133.087,52	-617.351,74	-200.760,71	-685.024,93		46%
TOSCANA	ZERI	MS	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	-192.372,26	-156.819,98	-3.606,40	-352.796,64		
MARCHE	CAMERINO	MC	05	880.527,29	-223.843,93	-888.995,74	-232.312,38		25%
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	-20.151,16	-122.045,60	-109.782,10	-231.827,70		
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	253.551,22	-130.270,27	-7.117,28	116.163,67	46%	51%
LAZIO	FORTECHIARI	FR	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
LAZIO	FERENTINO	FR	07	-45.183,18	-1.270.900,53	-5.444.919,52	-6.761.003,23		
LAZIO	NETTUNO	RM	07	4.553.125,11	-2.727.508,03	4.951.371,01	6.776.988,09	149%	60%
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	937.393,60	-757.001,84	2.097.028,55	2.277.420,31	243%	81%
LAZIO	APRILIA	LT	07	3.076.136,58	-2.066.720,71	-4.081.824,60	-3.072.408,73		67%
LAZIO	PICO	FR	04	96.299,00	-131.246,00	-45.135,00	-80.082,00		
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
ABRUZZO	CIVITAPARELLA	CH	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
ABRUZZO	PENNE	PE	06	1.740.171,08	-1.192.571,97	-1.335.367,78	-787.768,67		69%
MOLISE	PESCAPENNATARO	IS	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
BASILICATA	GARAGUSO	MT	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	-126.858,66	-72.463,75	-15.713,03	-215.035,44		19%
CALABRIA	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	370.386,63	-71.731,16	-50.141,31	248.514,16	67%	
CALABRIA	SANTAGATA DI ESARO	CS	03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	757.103,91	-369.802,64	-9.243,49	378.057,78	50%	49%
CALABRIA	CASABONA	KR	04	-141.752,93	-239.712,72	22.373,69	-359.091,96		
SICILIA	ENNA	EN	07	-448.329,15	-374.188,54	-3.045.730,98	-1.230.024,55		15%
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	1.655.085,91	-243.987,27	-791.534,94	619.563,70	37%	
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
SICILIA	POZZALLO	RG	06	446.731,24	-588.354,82	139.652,71	-1.970,87		132%
SICILIA	CATANIA	CT	10	-13.974.910,29	-26.363.397,92	-146.375.998,37	-41.029.704,20		
SICILIA	GIARRE	CT	07	-2.062.006,25	-1.457.451,63	-25.071.546,16	-28.591.004,04		

n.d. = non dovuto — R.G.O. = risultato gestione operativa — R.E.E. = risultato economico dell'esercizio

Prospetto generale N. 6

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2005
Rapporto tra disavanzo e popolazione

REGIONE	ENTI	PR	CLASS E DEM.	DISAVANZO 2005	Popolazione	Importo pro-capite	Persistenza temporale			
LOMBARDIA	GRASSOBBIO	BG	05	871.378,40	5.378	162,03				2005
FRIULI V. GIULIA	MUGGIA	TS	06	194.983,52	13.306	14,65				2005
FRIULI V. GIULIA	SAN DORLIGO DELLA VALLE	TS	05	647.713,42	5.927	109,28				2005
EMILIA ROMAGNA	GORO	FE	04	173.873,59	4.092	42,49				2005
TOSCANA	PONTREMOLI	MS	05	11.818,00	8.252	1,43				2005
TOSCANA	ZERI	MS	02	47.381,00	1.382	34,28			2003	2005
UMBRIA	PACIANO	PG	01	20.618,07	953	21,63				2005
MARCHE	SAN GINESIO	MC	04	165.081,20	3.799	43,45				2005
LAZIO	FERENTINO	FR	07	5.108.640,36	20.103	254,12				2005
LAZIO	FORTECHIARI	FR	02	150.451,15	1.288	116,81			2003	2005
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	2.106.104,11	2.447	860,69				2005
LAZIO	APRILIA	LT	07	7.200.273,94	56.028	128,51				2005
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	186.940,36	2.133	87,64				2005
MOLISE	CERRO AL VOLTURNO	IS	02	745.323,08	1.440	517,59			2003	2005
CAMPANIA	ROCCABASCIERANA	AV	03	785.349,15	2.333	336,63				2005
CAMPANIA	CASTELLAMMARE DI STABIA	NA	08	557.635,06	66.929	8,33				2005
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	137.321,04	4.915	27,94			2002	2005
CALABRIA	PALERMITI	CZ	02	28.257,59	1.436	19,68				2005
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	3.160	13,47			2001	2005
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.160.002,57	26.357	195,77			2002	2005
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	1.798.325,71	6.661	274,09			2003	2005
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	288.989,76	1.152	233,50			2003	2005
SICILIA	POZZALLO	RG	06	242.294,17	17.936	13,51			2003	2005
Totale generale	N. 23 enti			26.651.326,76	257.307	103,58				

Prospetto generale n. 7

Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2005 - disavanzo - per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA										DISAVANZO TOTALE	
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10
LOMBARDIA	n. Enti												1
	disavanzo							1					871.378,40
FRIULI VENEZIA GIULIA	n. Enti												2
	disavanzo							1					842.696,94
EMILIA ROMAGNA	n. Enti					1							1
	disavanzo					173.873,59							173.873,59
TOSCANA	n. Enti				1								2
	disavanzo			47.381,00				1					59.199,00
UMBRIA	n. Enti		1										1
	disavanzo		20.618,07										20.618,07
MARCHE	n. Enti					1							1
	disavanzo					165.081,20							165.081,20
LAZIO	n. Enti			1	1				2				4
	disavanzo			150.451,15	2.106.104,11				12.308.914,30				14.565.469,56
ABRUZZO	n. Enti				1								1
	disavanzo				186.940,36								186.940,36
MOLISE	n. Enti			1									1
	disavanzo			745.323,08									745.323,08
CAMPANIA	n. Enti				1					1			2
	disavanzo				785.349,15					557.635,06			1.342.984,21
CALABRIA	n. Enti			1		2							3
	disavanzo			28.257,59		179.892,55							208.150,14
SICILIA	n. Enti			1				1	1				4
	disavanzo			268.989,76				1.798.325,71	242.294,17	5.160.002,57			7.469.612,21
Tot. enti		0	1	5	3	4	4	2	3	1	0	0	23
Squilibrio effettivo		0,00	20.618,07	1.240.402,58	3.078.393,62	518.847,34	3.329.235,53	437.277,69	17.468.916,87	557.635,06	0,00	0,00	26.651.326,76

9 Il dissesto finanziario negli enti locali

Gli Enti locali che non possono garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili o che non possono far fronte, con modalità consentite, al pagamento dei debiti, si trovano in stato di dissesto finanziario. La disciplina del dissesto, introdotta nel 1989 (con l'art.25 del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66 convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144), affidava la gestione del risanamento allo stesso Ente locale dissestato¹²⁹.

Nel 2004 hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario tre Comuni: uno nel Lazio di circa 13.000 abitanti; uno in Campania di circa 4.000 abitanti; uno nelle Marche di circa 2.400 abitanti.

Nel 2005, hanno dichiarato lo stato di dissesto quattro Comuni: tre in Sicilia (un Comune capoluogo di Provincia di oltre 28.000 abitanti; uno, di oltre 10.600 abitanti, in provincia di Catania; uno, di oltre quattrocento abitanti, in provincia di Messina) ed uno nel Lazio, di circa 26.000 abitanti.

Secondo dati del Ministero dell'Interno, 425 Enti locali hanno dichiarato il dissesto finanziario tra il 1989 ed il 31 dicembre 2005; tra essi una sola amministrazione provinciale, la Provincia di Napoli.

Nei prospetti 1 e 2 sono riportati il numero degli Enti dissestati distribuiti per Regione ed anno del dissesto e per classe demografica.

Nel prospetto 3 è indicato il numero (28) degli Enti dissestati per i quali, alla data del 31 dicembre 2005, non risultava depositato il piano di estinzione, inclusi i sette per i quali non sono ancora scaduti i termini di presentazione, distinti per anno di dichiarazione del dissesto e per classe demografica. Di tali Enti, 22 hanno popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Nel prospetto 3.1 l'elenco di cui sopra è aggiornato al 30 maggio 2006, altri quattro Enti hanno presentato il piano di estinzione (due della Calabria, dissestati nel 1989, e due della Campania, uno dissestato nel 1990 ed uno nel 2003).

Dei 17 Enti che non hanno depositato il piano di estinzione, benché tenuti, nove, pari al 52,94%, sono in ritardo di oltre un decennio: si tratta di Comuni meridionali, due della Basilicata, tre della Calabria, due della Campania e due della Puglia.

I rimanenti otto Enti si trovano: quattro in Calabria (in dissesto, rispettivamente, nel 1997, 2001, 2002 e 2003); due nel Lazio (in dissesto, rispettivamente, nel 2000 e nel 2002); uno in Campania ed uno in Sardegna, entrambi in dissesto dal 2002:

Con esclusione dei dissesti dichiarati negli anni 2004-2005, si notano prevalenti situazioni di ritardo nello svolgimento delle procedure nei Comuni delle Regioni: Calabria, 7 Enti; Campania, 3 Enti; Basilicata, 2 Enti; Puglia, 2 Enti.

Nel prospetto 4 sono indicati gli importi dei mutui concessi fino alla data del 30 maggio 2006¹³⁰.

¹²⁹ Per una elencazione delle disposizioni che si sono succedute nel tempo, si vedano le due precedenti relazioni.

¹³⁰ In base al decreto legge 29 marzo 2004, convertito in legge 28 maggio 2004 n. 140, art. 5, co. 1, le disposizioni del titolo VIII, parte II, del TUEL, che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento degli Enti locali dissestati nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, continuano a trovare applicazione nei confronti degli Enti che hanno deliberato lo stato di dissesto anteriormente all'8 novembre 2001, data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, il cui art. 119 consente il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti. Le predette disposizioni del TUEL non possono essere applicate nei confronti degli Enti che abbiano dichiarato lo stato di dissesto successivamente all'8 novembre 2001. Per questi Enti, resta ferma la facoltà di assumere mutui, senza oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di spese di investimento, nonché per spese correnti maturate entro la predetta data dell'8 novembre 2001. Per agevolare la gestione liquidatoria degli Enti che abbiano dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001, è stanziata la somma annua di euro 600.000 per il triennio dal 2004 al 2006, da valere per i dissesti dichiarati fino al 31 dicembre 2003. Tali risorse sono erogate dal Ministero dell'Interno a favore dell'Organo straordinario di liquidazione in base alla popolazione residente.

9.1 Indagine su alcune gestioni straordinarie di liquidazione dei dissesti dichiarati negli anni 2001-2003.

Come negli anni precedenti, agli Organi straordinari di liquidazione dei sette Comuni¹³¹, che al 31 dicembre 2005 non avevano presentato al Ministero dell'Interno il piano di estinzione delle passività pregresse, è stata richiesta una prospettazione dei motivi del ritardo e l'indicazione di elementi riguardanti la gestione di liquidazione.

E' risultato che la situazione di dissesto è stata determinata da debiti anche fuori bilancio (per compensi professionali, interessi relativi ad anticipazioni di tesoreria, lavori eseguiti, gestione di impianti vari, sentenze di condanna passate in giudicato, indennità di espropriazione, mancati versamenti di ritenute erariali e previdenziali) e, correlativamente, da mancate riscossioni di entrate tributarie, canoni per il servizio di erogazione dell'acqua potabile, mancate emissioni di ruoli di entrate tributarie o di canoni di servizi. In alcuni casi il piano di estinzione delle passività dovrebbe esser presentato entro il corrente anno.

In sintesi, le situazioni di dissesto fanno emergere irregolarità gestionali anche gravi, in numero che di anno in anno è risultato abbastanza contenuto. Le gestioni straordinarie di liquidazione fanno notare generalmente tempi lunghi per lo svolgimento delle procedure, a volte resi necessari dagli accertamenti della massa passiva, particolarmente per i crediti contestati pendono ricorsi o, comunque, opposizioni.

¹³¹ Tre in Calabria (Cirò, in dissesto dal 2001, 4.178 abitanti; Umbriatico, dal 2002, 1.114 abitanti; Roccabernarda, dal 2003, 3.639 abitanti); due in Campania (San Pietro Infine, dal 2002, 1.030 abitanti; Pontelandolfo, dal 2003, 3.028 abitanti); uno nel Lazio (Borgorose, DAL 2002, 736 abitanti); uno in Sardegna (Thiesi, dal 2002, 3.241 abitanti).

PROSPETTO N. 1

ENTI DISSESTATI PER REGIONE ED ANNO DEL DISSESTO AL 31/12/2005

REGIONE	ANNO DISSESTO																	Totale complessivo
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
PIEMONTE		1	2	1	1													5
LOMBARDIA		3	3	5	1	1					1							14
LIGURIA	1			2														3
VENETO	1			1				1										3
EMILIA ROMAGNA	1		4	1	1	1			1									8
TOSCANA	3	1																4
NORD TOTALE ENTI	6	5	9	10	2	2	2	1	1	1	1	1						37
UMBRIA	2	1				1												4
MARCHE	2	1	1			1										1		6
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1		1	1	37
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3											17
MOLISE	4	4		1	2	1												12
CENTRO TOTALE ENTI	21	9	7	7	10	7	6	2	1	1	2	2	1	1	1	2	1	76
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		108
PUGLIA	21	4	2	4	2		1											34
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1										19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1			124
SUD TOTALE ENTI	94	47	28	27	38	23	7	5	6	0	3	1	1	2	2	1		285
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						3	24
SARDEGNA	2													1				3
ISOLE TOTALE ENTI	4	3	1	2	2	6	3	1			1			1			3	27
TOTALE NAZIONALE ENTI	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	3	4	425

PROSPETTO N.2

ENTI DISSESTATI PER REGIONE E CLASSE DEMOGRAFICA AL 31/12/2005

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA											Totale complessivo
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	11	99	
PIEMONTE	4	1										5
LOMBARDIA	4	4	3		2	1						14
LIGURIA	1	1	1									3
VENETO							1	2				3
EMILIA ROMAGNA			4	1	3							8
TOSCANA		1	1			2						4
NORD TOTALE ENTI	9	7	9	1	5	3	1	2				37
UMBRIA			1	2				1				4
MARCHE		1	3	1	1							6
LAZIO	7	5	7	2	7	2	3	3	1			37
ABRUZZO	5	2	5	3	1			1				17
MOLISE	3	7	2									12
CENTRO TOTALE ENTI	15	15	18	8	9	2	3	5	1	0	0	76
CAMPANIA	2	15	23	7	12	19	16	11	1	1	1	108
PUGLIA			4	3	9	16	1	1				34
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1			19
CALABRIA	2	19	36	19	28	14	6					124
SUD TOTALE ENTI	4	38	68	32	52	51	24	12	2	1	1	285
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	1				24
SARDEGNA					1	1		1				3
ISOLE TOTALE ENTI	2	1	5	1	5	6	5	2	0	0	0	27
TOTALE NAZIONALE ENTI	30	61	100	42	71	62	33	21	3	1	1	425

PROSPETTO N. 3
ENTI DISSESTATI PER I QUALI , AL 31/12/2005, NON RISULTA DEPOSITATO IL PIANO DI
ESTINZIONE

REGIONE	ANNO DISSESTO	CLASSE DEMOGRAFICA								Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	
MARCHE	2004				1					1
LAZIO	2000			1						1
	2002		1							1
	2004							1		1
	2005				1					1
CENTRO TOTALE ENTI		0	1	1	2	0	0	1	0	5
CAMPANIA	1990					1			1	2
	1994			1						1
	2002			1						1
	2003					1				1
	2004					1				1
PUGLIA	1992					1				1
	1995						1			1
BASILICATA	1991		1							1
	1995				1					1
CALABRIA	1989		1	1			1			3
	1992				1					1
	1994					1				1
	1997					1				1
	2001					1				1
	2002			1						1
	2003					1				1
SUD TOTALE ENTI		0	2	4	2	8	2	0	1	19
SICILIA	2005	1						1	1	3
SARDEGNA	2002					1				1
ISOLE TOTALE ENTI		1				1		1	1	4
TOTALE NAZIONALE ENTI		1	3	5	4	9	2	2	2	28

PROSPETTO N. 3.1
ENTI DISSESTATI PER I QUALI , AL 31/05/2006, NON RISULTA DEPOSITATO IL PIANO DI
ESTINZIONE

REGIONE	ANNO DISSESTO	CLASSE DEMOGRAFICA								Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	
MARCHE	2004					1				1
LAZIO	2000				1					1
	2002			1						1
	2004								1	1
	2005					1				1
CENTRO TOTALE ENTI			1	1	2			1		5
CAMPANIA	1990						1			1
	1994				1					1
	2002				1					1
	2004						1			1
PUGLIA	1992						1			1
	1995							1		1
BASILICATA	1991			1						1
	1995					1				1
CALABRIA	1989							1		1
	1992					1				1
	1994						1			1
	1997						1			1
	2001						1			1
	2002				1					1
	2003						1			1
SUD TOTALE ENTI			1	3	2	7	2			15
SICILIA	2005	1							1	3
SARDEGNA	2002						1			1
ISOLE TOTALE ENTI		1					1		1	4
TOTALE NAZIONALE ENTI		1	2	4	4	8	2	2	1	24

PROSPETTO N. 4

ENTI IN DISSESTO - MUTUI CONCESSI DAL 1989 AL 31/05/2006

(migliaia di euro)

Regione	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale compl.
	Dati	00	01	02	03	04	05	06	07	08	11	99	
Piemonte	N. Enti	3	1										4
	Mutuo	144	325										468
Lombardia	N. Enti	4	2	3		2	1						12
	Mutuo	664	354	403		1.952	91						3.464
Liguria	N. Enti	1	1	1									3
	Mutuo	82	778	650									1.511
Veneto	N. Enti							1	2				3
	Mutuo							479	17.254				17.734
E.Romagna	N. Enti			4	1	2							7
	Mutuo			2.419	941	2.694							6.053
Toscana	N. Enti		1	1			2						4
	Mutuo		425	656			3.187						4.268
Nord totale Enti		8	5	9	1	4	3	1	2	0	0	0	33
Nord totale mutuo		890	1.882	4.128	941	4.646	3.278	479	17.254	0	0	0	33.498
Umbria	N. Enti			1	2				1				4
	Mutuo			1.103	1.068				8.824				10.994
Marche	N. Enti		1	3		1							5
	Mutuo		89	2.175		802							3.066
Lazio	N. Enti	7	4	7	1	6	2	2	3	1			33
	Mutuo	1.936	1.806	5.343	1.131	3.799	3.869	4.392	13.156	14.122			49.556
Abruzzo	N. Enti	5	2	5	3	1			1				17
	Mutuo	1.085	776	4.438	2.538	2.133			11.643				22.614
Molise	N. Enti	3	6	2									11
	Mutuo	454	1.823	1.600									3.877
Centro tot. Enti		15	13	18	6	8	2	2	5	1	0	0	70
Centro tot. mutuo		3.476	4.494	14.660	4.738	6.734	3.869	4.392	33.623	14.122	0	0	90.108
Campania	N. Enti	2	15	23	7	10	19	16	11	1	1	1	106
	Mutuo	730	8.630	21.570	8.386	22.989	52.939	82.616	112.415	15.281	309.765	110.608	745.929
Puglia	N. Enti			4	2	9	16	1	1				33
	Mutuo			1.390	2.324	8.372	34.754	3.315	6.889				57.045
Basilicata	N. Enti		4	5	2	3	2	1		1			18
	Mutuo		2.349	3.293	2.880	3.904	5.625	7.062		17.105			42.219
Calabria	N. Enti	2	19	35	19	27	14	6					122
	Mutuo	992	9.661	32.727	25.121	53.002	44.165	25.629					191.296
Sud totale Enti		4	38	67	30	49	51	24	12	2	1	1	279
Sud totale mutuo		1.722	20.640	58.980	38.710	88.267	137.483	118.622	119.305	32.386	309.765	110.608	1.036.489
Sicilia	N. Enti	1	1	5	1	4	5	4					21
	Mutuo	394	1.074	3.042	1.778	7.924	15.865	20.789					50.865
Sardegna	N. Enti						1		1				2
	Mutuo						724		6.690				7.414
Isole Totale Enti		1	1	5	1	4	6	4	1	0	0	0	23
Isole totale mutuo		394	1.074	3.042	1.778	7.924	16.589	20.789	6.690	0	0	0	58.279
Totale nazionale Enti		28	57	99	38	65	62	31	20	3	1	1	405
Totale nazionale mutuo		6.482	28.090	80.810	46.167	107.571	161.218	144.283	176.872	46.508	309.765	110.608	1.218.374