

La manovra di finanza pubblica per il 2006

Le accresciute difficoltà che la finanza pubblica ha dimostrato nel periodo recente hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

La manovra di finanza pubblica per il 2006 è rivolta fundamentalmente ad un serrato controllo delle dinamiche della spesa pubblica, mentre hanno minor rilievo gli interventi d'inasprimento della leva fiscale e contributiva.

Per gli enti locali è confermata l'impostazione degli ultimi anni nella considerazione che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali è stata in questi anni superiore al Pil nominale³⁹. Gli interventi sono, quindi, caratterizzati dalla spinta alla diminuzione delle spese alla quale non si accompagnano misure volte allo sviluppo delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti⁴⁰. La strategia impiegata per il controllo della spesa appare, tuttavia, modificata; infatti, a differenza della riduzione lineare del 2%, attuata nel 2005 è stato adottato un criterio di selettività, concentrando i risparmi su voci di spesa che avevano presentato tassi di crescita superiori alla media. La legge finanziaria per il 2006⁴¹ sotto questo profilo si pone in linea di continuità con il d.l. n. 168 del 2004 che, al fine della riduzione complessiva della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa quali gli interventi "acquisto di beni" e "prestazione di servizi", prevedendo particolari misure nei confronti di categorie di spesa considerate a rischio. Tuttavia, le misure relative a specifiche categorie di spesa adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale sono state ritenute incostituzionali. Infatti, con la sentenza n. 417 del 14 novembre 2005, la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore statale non possa imporre vincoli agli enti autonomi se non attraverso una disciplina di principio e senza spingersi ad individuare singole voci di spesa da sottoporre a specifiche limitazioni⁴².

In questo contesto vanno lette le misure della manovra per il 2006, concentrate sul versante della spesa e volte a stabilire "tetti". Disposizioni particolari riguardano il personale, gli acquisti di beni e servizi, gli incarichi e le consulenze e sono improntate alla linea generale del contenimento. Tuttavia, quelle che coinvolgono gli enti locali, essendo configurate nel

³⁹ Va comunque considerato che l'aumento delle spese degli enti territoriali può essere parzialmente posto in relazione al trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e da queste agli enti locali.

⁴⁰ Con la finanziaria 2006 si registrano trasferimenti erariali ai vari fondi per 12.088 milioni di euro di parte corrente e 2.018 milioni di conto capitale.

⁴¹ Con la sentenza della Corte costituzionale n. 417 del 2005 sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni del d.l. n. 168 del 2004.

⁴² L'atto di indirizzo della Sezione delle autonomie delibera n. 4 del 2006 ha ritenuto che la disciplina della legge finanziaria per il 2006 sostituisca ed abroghi per evidenti motivi di incompatibilità i commi 11 e 42 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2005. Con la sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 2007 è stato dichiarato illegittimo il comma 23 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005; con la sentenza n. 95 del 2007 è stato dichiarato illegittimo il comma 216.

rispetto degli indirizzi del giudice delle leggi, risultano meno penetranti. Infatti, gli enti locali, in virtù dell'autonomia ad essi attribuita, non sono stati assoggettati alle misure che incidono direttamente su specifiche categorie di spesa⁴³.

Tra gli interventi che coinvolgono gli enti locali si colloca la riduzione dei “costi della politica” prevista per i membri del Parlamento e del Governo ed estesa anche agli enti locali nella stessa ottica di riduzione della spesa⁴⁴.

Una misura che si presentava significativa per il peso che ne sarebbe dovuto derivare, per il “concorso” alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, è quella del contenimento della spesa per il personale. Le relative misure restrittive avrebbero imposto che tale spesa avrebbe dovuto essere contenuta per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 entro il corrispondente ammontare del 2004, diminuito dell'1%, misura questa che tuttavia non è stata accompagnata da una specifica sanzione. Tale misura si riferiva ad un aggregato di spesa dal quale dovevano essere esclusi gli oneri per i rinnovi contrattuali.

Interventi di particolare rigore riguardano la spesa per consulenze⁴⁵. Tuttavia, agli enti locali risulta applicabile esclusivamente l'obbligo di comunicazione degli atti di spesa alla Corte dei conti⁴⁶. Il contenimento della spesa di beni e servizi è stato perseguito anche attraverso la centralizzazione degli acquisti e la facoltà di aderire alle convenzioni Consip⁴⁷.

Il patto di stabilità interno, continua a rappresentare la misura di maggiore efficacia per la riduzione della spesa degli enti locali e gli interventi in tale direzione vanno sostanzialmente ricondotti alla necessità di rispettare predeterminati livelli di spesa. Va ricordato al riguardo che, sin dall'esercizio 2005, è stato abbandonato il sistema di controllo del saldo finanziario degli enti locali secondo lo schema confermato sino al 2004, mentre le misure si sono concentrate

⁴³ Le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale non vengono assoggettati dal comma 12 alle disposizioni dei commi precedenti, le quali imponevano, per l'anno 2006, limiti di spesa a carico delle pubbliche amministrazioni per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, nonché acquisto, manutenzione, e noleggio di autovetture. Il comma 64 prevede la non applicabilità alle regioni, alle province autonome, agli enti locali ed agli enti del Servizio sanitario nazionale, delle disposizioni di cui ai commi 56, 57, 58, 59, 60 e 63, dell'articolo 1, della legge n. 266 del 2005, in ordine all'imposizione a carico delle pubbliche amministrazioni di aggiuntive riduzioni di spesa.

⁴⁴ E' applicabile agli enti locali il comma 54 che ha rideterminato “in riduzione”, nella misura del 10% rispetto alla data del 30.9.2005, indennità di funzione di sindaci e presidenti dei vari enti territoriali e dei rispettivi Consigli (ivi compresi quelli circoscrizionali), gettoni di presenza dei consiglieri (comunali, provinciali etc.) e le altre “utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali?”. Analogo trattamento era riservato agli incarichi di consulenza da parte di pubbliche amministrazioni (comma 56).

⁴⁵ Veniva tra l'altro prevista la valutazione sulla loro effettiva necessità da parte dell'organo di revisione economico-finanziario dell'ente locale e la trasmissione alla Corte dei conti dell'affidamento dell'incarico (art. 1, comma 42 della finanziaria 2005) che, qualora risulti difforme dalla norma in esame, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

⁴⁶ Questo limite è stato ritenuto dalla Corte Costituzionale compatibile con l'autonomia degli enti, in quanto non è volto ad imporre specifici comportamenti, ma solo ad una funzione conoscitiva al fine di consentire l'esercizio del controllo esterno.

⁴⁷ La finanziaria ha attribuito alle aggregazioni di enti locali la funzione di “centrali di committenza” in favore delle amministrazioni locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale (facendo, peraltro, salva, con il comma 159, la facoltà di aderire alle convenzioni stipulate con la CONSIP o di procedere ad acquisti in via autonoma, rispettando i parametri di qualità-prezzo).

sulla spesa. La disciplina per il 2006 prevede distinti limiti per la spesa corrente e per quella in conto capitale. La cogenza di tale complesso di regole è stata tuttavia vanificata dalla normativa successivamente intervenuta che ha eliminato ogni genere di sanzione.

Sul fronte delle entrate va evidenziato che i finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura sostanzialmente corrispondente a quella dell'esercizio precedente⁴⁸, mentre vanno a decrescere le risorse stanziare per i fondi in conto capitale⁴⁹. L'articolo 1, comma 154, dalla legge n. 266 del 2005, ha disposto la conferma, per l'anno 2006, delle attribuzioni di cui all'articolo 1, comma 64, della legge finanziaria per l'anno 2005 con il conseguente rifinanziamento di alcuni contributi erariali, per complessivi 340 milioni di euro⁵⁰.

Il livello della compartecipazione all'Irpef è rimasto invariato, venendo confermata l'aliquota del 6,5% per i comuni e quella dell'1% per le province; i fondi assegnati a tale titolo vengono portati in detrazione dai trasferimenti.

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. Nel provvedimento d'urgenza (d.l. 203 del 2005) in materia fiscale, sono previsti incentivi a favore dei comuni nell'azione di contrasto all'evasione fiscale, assegnando loro una quota delle maggiori entrate per tributi statali riscossi a titolo definitivo.

In materia di rinegoziazione dei mutui vengono previste precisazioni rispetto alla disciplina del 2005; infatti prima di procedere a queste operazioni, è necessario verificare che l'incremento di valore delle nuove passività non superi di 5 punti percentuali quelle precedenti.

⁴⁸ I trasferimenti erariali spettanti in favore di ogni singolo Ente Locale per l'anno 2006, sono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 1, comma 63, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005). Il fondo ordinario è stato integrato con uno stanziamento di 377,8 milioni per il ristoro delle minori entrate ICI. E' stato, inoltre, istituito un fondo per far confluire la quota del 5 per mille dell'IRPEF destinata ad iniziative svolte dai comuni.

⁴⁹ Ciò è dovuto al fisiologico ridursi dei contributi sui mutui, via via che essi vanno ad estinguersi e al progressivo esaurirsi del fondo speciale.

⁵⁰ Per il fondo nazionale ordinario per lo sviluppo degli investimenti, è confermato il contributo integrativo pari a 50 milioni di euro, destinato in favore dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Le disposizioni di legge in materia privilegiano, infatti, la distribuzione delle disponibilità a favore degli enti appartenenti alle più ridotte fasce demografiche, i cui bilanci sono spesso caratterizzati da notevole rigidità. Di tale contribuzione hanno beneficiato, per il 2006, ben 3.833 enti. Il fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è dotato nella misura necessaria all'attribuzione dei contributi sulle rate di ammortamento dei mutui ancora in essere e dei mutui contratti o concessi ai sensi dell'articolo 46-bis del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85. Permane, quindi, l'impegno statale a corrispondere il contributo per le rate di ammortamento dei mutui già stipulati dagli enti locali negli anni pregressi per il finanziamento delle spese di investimento ed ammessi a contribuzione erariale secondo i parametri stabiliti di anno in anno dalle leggi annuali in materia di finanza locale. Viene rifinanziato, per quanto concerne le province e le comunità montane, l'incremento dei trasferimenti erariali a favore di ciascuna categoria di tali enti nella misura di 5 milioni di euro, per complessivi 10 milioni di euro, già previsto per l'anno 2004 e disposto per l'anno 2005 dall'articolo 1, comma 64, della legge n. 311 del 2005.

Misure della finanziaria integrate dalla decretazione d'urgenza (d.l. n. 203 del 2005, recante misure di contrasto all'evasione fiscale) hanno previsto interventi per potenziare l'efficacia della riscossione.

Quanto alla spesa per il personale, continuano a trovare applicazione le misure della finanziaria 2005; viene pertanto confermato il blocco delle assunzioni, che possono essere effettuate solo dagli enti in regola con il patto di stabilità interno e quelli non assoggettati a tale disciplina. Per il triennio 2005-2007 il limite delle assunzioni non è legato a percentuali predeterminate⁵¹, ma avviene attraverso la programmazione effettuata dalla Presidenza del Consiglio che deve comunque assicurare un risparmio di spesa secondo una quantificazione stabilita⁵².

Nel 2006 le difficoltà emerse già in corso d'esercizio hanno imposto la necessità di adottare interventi correttivi attraverso il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, così detto "decreto Bersani". Tale provvedimento, convertito nella legge n. 248 del 2006, reca una serie di disposizioni d'interesse per gli enti locali.

L'art. 30, colmando una lacuna nella disciplina tracciata dalla legge finanziaria, prevede una sanzione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa per il personale. Gli enti che non abbiano rispettato il limite di riduzione non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo⁵³.

L'articolo 34-quinquies stabilisce che i trasferimenti dal bilancio dello Stato per le funzioni trasferite vengono meno dall'inizio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ad esclusione delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale⁵⁴.

Alcune novità riguardano l'ICI, per la quale vengono anticipate le date per i versamenti, limitate le esenzioni e disposta la permanenza dell'obbligo della dichiarazione (articolo 37, commi 13 e 14)⁵⁵.

⁵¹ Le misure della finanziaria per il 2004 per la limitazione delle assunzioni sono state dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, in quanto ritenute eccessivamente costrittive rispetto alla facoltà degli enti di disporre autonomamente le scelte di riduzione della spesa.

⁵² Con apposito d.P.C.M. vengono stabiliti i criteri e i limiti per procedere ad assunzioni che in assenza di tale indicazione devono essere limitate alle categorie protette e al personale in mobilità.

⁵³ Per il monitoraggio e la verifica è prevista la costituzione di un tavolo tecnico entro il 30 settembre 2006: le risultanze delle operazioni di verifica sono trasmesse annualmente alla Corte dei conti.

⁵⁴ Si tratta dei trasferimenti delle risorse individuate dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati ai sensi dell'articolo 7 della legge 59/1997.

⁵⁵ La prima rata dell'ICI deve essere versata entro il 16 giugno, la seconda dal 1° al 16 dicembre. Le nuove regole decorrono dal 1° maggio 2007. L'articolo 39 modifica la disciplina delle esenzioni dall'ICI che sono applicabili alle attività indicate nella lettera i) del comma 1 dell'articolo 7 del d.lgs 504/1992 che non abbiano esclusivamente natura commerciale. La novità introdotta dal maxi emendamento prevede che, fino alla data di effettiva operatività del catasto on line, rimane in vigore l'obbligo di dichiarazione ai fini dell'ICI, obbligo che viene, però, soppresso dal decreto legge a decorrere dal 2007. La circolazione e la fruizione della base dei dati catastali dell'Agenzia del territorio deve essere assicurata entro la fine dell'esercizio 2006.

L'art. 13 stabilisce che le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate da enti territoriali, possano operare solo per il loro azionista e non al di fuori del territorio, non consentendo la partecipazione delle stesse a procedure negoziate. In tal modo si è inteso evitare la possibilità di concorrenza alle imprese private che, operando nel mercato, sono esposte a maggiori rischi. Con esclusivo riferimento al servizio idrico integrato, i termini previsti in materia di cessazione delle concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica sono posticipati di un anno.

Altre norme riguardano il trasporto pubblico locale per assicurare maggiore concorrenza fra gli operatori.

Per completare il quadro delle questioni che hanno svolto effetti determinanti nella formazione dei dati di finanza locale per il 2006, va sottolineato che nel corso di tale esercizio sono stati approvati i contratti collettivi per il personale degli enti locali per il biennio 2004-2005 e quello per la dirigenza per il periodo 2002-2003. L'applicazione di tali accordi ha comportato anche l'erogazione di somme arretrate a carico dell'esercizio 2006.

Sintetizzando le linee che ha tracciato la manovra per il 2006, si può notare come emerga decisamente il principio di concentrare le misure sulla spesa, che viene sottoposta a controllo in tutte le sue componenti dal patto di stabilità interno; la spesa del personale è sottoposta a monitoraggio ed altre particolari misure si appuntano su specifiche tipologie di spesa a rischio; tuttavia, queste ultime riguardano solo marginalmente gli enti locali, per non ingerire in ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti.

I più rilevanti interventi per gli enti locali sono, quindi, i seguenti :

- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2005, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia;
- applicazione del patto di stabilità interno con distinte limitazioni al livello della spesa corrente e di quella in conto capitale;
- permanenza del 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 il personale.

2.2 Risultati di cassa delle Amministrazioni locali

2.2.1 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

In tema di entrata, si nota nel 2006 una sostanziale conferma della disciplina vigente nell'esercizio precedente, non essendo state apportate modificazioni al livello delle compartecipazioni. Permane inoltre il blocco della facoltà di introdurre l'addizionale all'Irpef per gli enti che non vi avessero ancora provveduto o di incrementarla per quelli che l'avessero già introdotta.

I flussi di parte corrente di risorse trasferite dal bilancio dello Stato risultano sostanzialmente invariati rispetto al 2005⁵⁶; nel 2006, peraltro, le risorse assegnate al bilancio del Ministero dell'Interno, in termini di competenza, hanno consentito l'erogazione dei trasferimenti erariali spettanti in misura totale.

Le linee tracciate sul lato delle entrate sono nel segno della continuità e confermano la direttrice della rinuncia allo sviluppo dell'autonomia tributaria, anche nel rilievo che resta ancora da stabilire il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

In ordine alle modalità di assegnazione dei trasferimenti, trovano conferma, per l'anno 2006, le modalità di erogazione dei contributi e di altre assegnazioni per gli Enti Locali individuate con il decreto del Ministro dell'Interno del 21 febbraio 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 7 marzo 2002.

Sono esclusi da questo regime gli Enti soggetti a monitoraggio (tutte le province ed i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti), nei confronti dei quali i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei prefissati limiti di giacenza. L'attività di monitoraggio affidata al Ministero dell'Interno (che riguarda 217 enti)⁵⁷ è finalizzata ad attribuire i contributi erariali solo nella misura necessaria al fabbisogno.

La procedura di monitoraggio per l'attribuzione delle risorse finanziarie consiste nel verificare la consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e, per quelli che risultano al di sotto del limite di giacenza, si provvede, su richiesta al trasferimento delle risorse, nella misura sufficiente a riportare detta consistenza al di sopra del limite di giacenza.

⁵⁶ I trasferimenti sono stati determinati in misura corrispondente al precedente esercizio, conservando, quindi, il valore nominale, ma non considerando il tasso programmato d'inflazione.

⁵⁷ La diminuzione, rispetto al passato, del numero di enti soggetti a monitoraggio è imputabile, in particolare, all'avvenuta sperimentazione degli effetti del superamento del sistema di tesoreria unica condotto, in applicazione dell'articolo 1, comma 79, della legge n. 311 del 2004, nei confronti degli enti individuati con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite la Conferenza unificata, il Ministro dell'Interno e il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca n. 83361 dell'8 luglio 2005 ed avviata dal 1 settembre 2005 (SIOPE). Per i predetti soggetti (in particolare, per quanto riguarda gli enti locali, tre province, tre comunità montane e sei comuni), i trasferimenti statali e le entrate proprie affluiscono direttamente ai tesorieri degli enti. I pagamenti del Ministero dell'Interno a favore degli enti locali ammessi alla sperimentazione sono effettuati in conformità delle disposizioni di cui al decreto del Ministero dell'interno del 21 febbraio 2002, recanti le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali agli enti locali non soggetti alle disposizioni sui limiti di giacenza.

Il totale delle riscossioni di entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S. e cioè 104 province e 8.093 comuni senza distinzione di popolazione per il 2006 assomma a 53.342 milioni, restando sostanzialmente immutato rispetto all'esercizio precedente, nel quale tale importo era diminuito dell'1,44 per cento rispetto al 2004.

Entrate correnti (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2005	2006	Variazione %
TITOLO I - Entrate tributarie	28.145	27.826	-1,13
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	15.743	15.785	0,27
TITOLO III - Entrate extratributarie	9.486	9.731	2,58
Totale	53.374	53.342	-0,06

Nel 2006 prosegue, quindi, la tendenza alla contrazione dei flussi di cassa di entrate correnti anche se di minore intensità. La stasi può ascriversi maggiormente alla situazione di stallo delle entrate tributarie che si è manifestata da qualche anno. Le entrate trasferite dimostrano, invece, una sostanziale tenuta.

Le misure finanziarie sulla erogazione dei trasferimenti statali, che hanno operato in modo molto più incisivo nei primi esercizi di vigenza, non dovrebbero aver dispiegato effetti particolarmente rilevanti, tanto più che la procedura di monitoraggio risulta applicata nel 2006 ad un numero ridotto di enti.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2006 a 27.826 milioni e fanno registrare nel biennio una diminuzione dell'1,13%, più consistente di quella rilevata nel biennio precedente (-0,09%).

Nelle province non si evidenzia l'evoluzione positiva degli anni precedenti; nei comuni il buon andamento delle entrate extratributarie determina un aumento degli incassi di entrate correnti, pur in presenza di un calo sensibile di quelle tributarie.

Entrate/Spese correnti (Province e Comuni)

(milioni di euro)

	2005	2006	Variazione %
Entrate correnti +	53.374	53.342	-0,06
Spese correnti -	51.092	52.977	3,69
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	5.155	4.334	-15,93
Saldo della gestione di parte corrente	-2.873	-3.969	38,15

Il disavanzo di cassa di parte corrente nel complesso degli enti risulta aumentare in maniera considerevole, nonostante la decisa flessione dei pagamenti per rimborso prestiti.

Al riguardo va notato che il dato in esame risulta ampiamente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti che nell'ultimo periodo ha risentito decisamente di operazioni di ristrutturazione del debito che hanno interessato particolarmente i comuni maggiori⁵⁸.

Nel 2006 le operazioni suddette si sono verificate in modo meno intenso rispetto all'esercizio precedente e, quindi la flessione del rimborso prestiti deve essere maggiormente addebitata a questo fenomeno. L'insieme di queste considerazioni dimostra che, in assenza di queste turbative, il dato del saldo corrente di cassa avrebbe evidenziato un disavanzo ancora più elevato.

2.2.2 Province

Entrate

Nel 2006 i flussi di cassa di entrate correnti delle province risultano in flessione. La situazione del biennio evidenzia che la dinamica positiva rilevata nell'esercizio precedente non si ripropone e si assiste ad un calo.

Va notato che in tale esercizio i trasferimenti da parte delle regioni, si rilevavano in crescita. Venivano ancora in evidenza gli effetti delle assegnazioni di funzioni e di risorse ed un ruolo di maggiore interdipendenza tra la finanza regionale e quella provinciale.

Entrate correnti					
	(milioni di euro)				
	2004	2005	2006	Variazione% 2004-2005	Variazione% 2005-2006
Entrate tributarie	4.547	4.561	4.683	0,31	2,67
Trasferimenti	3.571	3.741	3.535	4,76	-5,51
Entrate extratributarie	517	588	578	13,73	-1,70
Totale	8.635	8.890	8.796	2,95	-1,06

Nel 2006 la crescita delle entrate proprie, a differenza dell'esercizio precedente si compensa parzialmente con la riduzione dei trasferimenti. L'andamento del titolo II trova ulteriore ragione nella situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle province, dopo le assegnazioni degli esercizi precedenti. Prosegue, invece, la crescita delle entrate tributarie che consente di limitare la diminuzione del livello complessivo delle entrate correnti. La imposte provinciali fanno segnare un incremento del 2,75% che in un panorama di generale ristagno delle entrate tributarie locali può essere considerato valido. La crescita più marcata

⁵⁸ È disponibile il dato del rimborso prestiti finalizzato all'estinzione anticipata di mutui per il solo esercizio 2005. In tale anno le 99 province e i 1.286 comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti oggetto delle rilevazioni, hanno effettuato pagamenti sulla competenza per complessivi 3.200 milioni circa. Per ulteriori considerazioni sull'influenza di tali operazioni sui risultati differenziali si rimanda al capitolo di questa relazione dedicato all'argomento.

delle tasse produce minimi risultati in termini di gettito, stante la consistenza ridotta della categoria.

Le riscossioni di tributi assommano nel 2006 a 4.683 milioni e fanno registrare nel biennio un aumento del 2,67%. Tale crescita, superiore a quella del 2005, potrebbe in parte derivare dalla ripresa della dinamica di crescita dei tributi locali già assegnati a tali enti, mentre non dovrebbe risentire dell'assegnazione della quota dell'Irpef, avvenuta per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata.

Per quanto concerne il titolo II, si nota una evidente flessione dei trasferimenti dello Stato (17,20%)⁵⁹ ed una sostanziale tenuta di quelli da parte delle regioni. Nel complesso, il titolo II risulta in flessione del 5,51%.

Si assiste quindi ad un fenomeno inverso rispetto a quello osservato lo scorso anno, nel quale l'aumento dei trasferimenti era vivace e sostenuto maggiormente da quelli provenienti dallo Stato. Tale situazione si verificava in presenza di trasferimenti statali ulteriori rispetto a quelli erogati dal Ministero dell'Interno. L'andamento in flessione del 2006 dovrebbe, quindi, essere addebitato al venir meno di queste ulteriori assegnazioni.

Si tratta di assestamenti che conseguono all'accresciuto ruolo delle province che è stato realizzato anche con trasferimenti da parte dello Stato e delle regioni.

Per le entrate in conto capitale si nota un buon andamento dell'autofinanziamento, spinto dai trasferimenti di capitale dalle regioni e dai trasferimenti da altri enti del settore pubblico; le riscossioni del titolo IV aumentano del 25,17%.

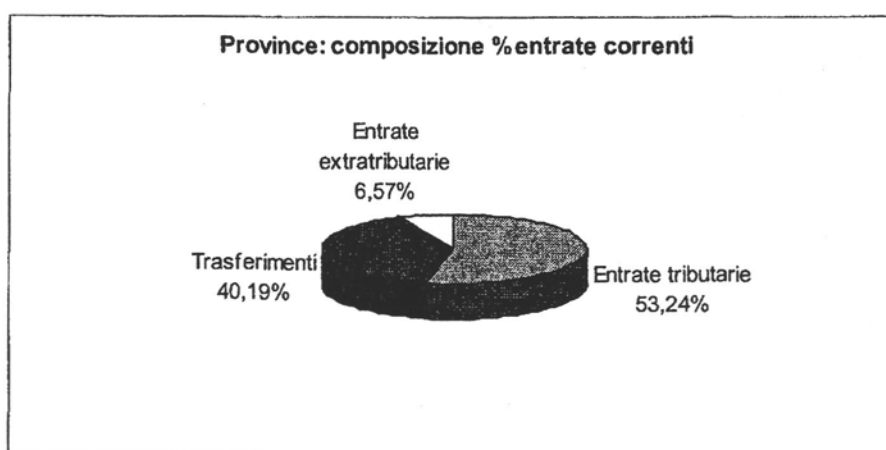
La struttura delle entrate delle province, negli ultimi anni, ha subito, nella composizione, modificazioni che vanno a inserirsi in due direttrici: l'avvio della riforma per il passaggio delle funzioni, secondo il principio di sussidiarietà; la parziale revisione del sistema tributario che ha comportato sviluppo del gettito a seguito dell'assegnazione di devoluzioni tributarie e delle quote di compartecipazione con la conseguente necessità da parte dello Stato di limitare il concorso al finanziamento degli enti attraverso i trasferimenti.

Composizione % delle Entrate correnti

	2004	2005	2006
Entrate tributarie	52,66	51,30	53,24
Trasferimenti	41,35	42,08	40,19
Entrate extratributarie	5,99	6,61	6,57
TOTALE	100,00	100,00	100,00

⁵⁹ Il calo dei trasferimenti dello Stato non dovrebbe derivare dai fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno in quanto non si registrano modifiche ai criteri di assegnazione e l'erogazione è avvenuta integralmente in presenza di adeguati stanziamenti di bilancio dell'amministrazione centrale.

L'osservazione del rapporto di composizione, se effettuata in un ampio arco di tempo, fa emergere 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. La crescita dei tributi risulta incisiva nonostante siano esauriti gli effetti, in termini di variazione, delle devoluzioni tributarie che hanno inciso significativamente sull'assetto delle entrate delle province e si contrappone allo sviluppo dei trasferimenti registrato nel 2005, reinserendosi nelle precedenti tendenze.



Le risultanze di cassa del 2006 dimostrano l'esaurirsi dei fenomeni di sviluppo ed una situazione in flessione per l'entrata corrente. Per le entrate in conto capitale va notato un minore ricorso all'indebitamento ed in particolare una caduta delle emissioni di BOC dopo l'impennata del 2005.

La notevole diminuzione delle emissioni obbligazionarie nel 2006 va collegata principalmente al ridimensionarsi delle operazioni di ristrutturazione del debito operate nel 2005, convertendo mutui in prestiti obbligazionari. La tendenza al minore ricorso al finanziamento in debito per gli investimenti può essere messa in relazione, oltre che al venir meno di tali operazioni straordinarie, anche alla decisa flessione della spesa in conto capitale registrata nel 2005, causata dalla nuova versione del patto.

Entrate in conto capitale

	2005	2006	Variazione% 2005-2006
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.356	1.728	27,43
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	2.007	1.380	-31,24
Totale	3.363	3.108	-7,58

Spese

Le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2006, perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa, ponendo distinti limiti per quella corrente e quella in conto capitale. Va notato che la disciplina sul controllo della spesa prevedeva limitazioni diversamente modulate, per cui la stretta sulla spesa corrente sarebbe dovuta essere molto intensa. La spesa per il personale veniva esclusa dai limiti del patto, ma assoggettata alle misure restrittive di cui si è detto in precedenza.

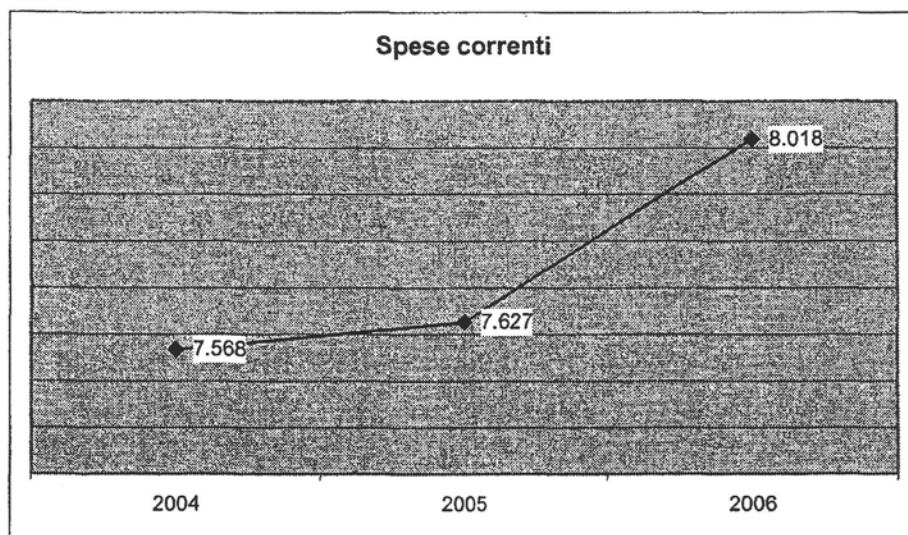
Altre misure di minore incidenza sono quelle introdotte dalla legge finanziaria, rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. Incidono, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

Nonostante queste misure, nel 2006 i pagamenti di spesa corrente delle province risultano in aumento oltre il limite.

Titolo I - Spese correnti	2005	2006	Variazione %
Personale	2.007	2.220	10,61
Acquisto beni	404	359	-11,14
Trasferimenti	2.786	2.961	6,28
Interessi passivi	1.719	1.830	6,46
Prestazione di servizi	374	412	10,16
Imposte e tasse	157	175	11,46
Altre spese correnti	180	61	-66,11
Totale	7.627	8.018	5,13

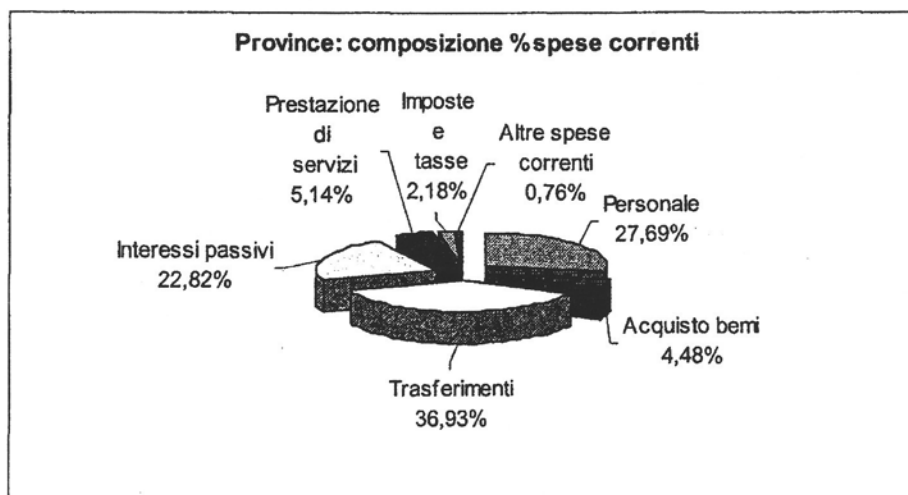
La spesa per il personale, in forte aumento per cassa, non si dimostra sensibile alle misure di riduzione introdotte dalla legge finanziaria; peraltro tale andamento risulta ampiamente condizionato dagli incrementi dovuti ai rinnovi contrattuali ed al pagamento di somme arretrate.

Dal complesso dei dati relativi alle province esaminate, si nota che la tendenza alla moderazione della crescita della spesa corrente registrata per cassa nel 2005 (0,78%) non si ripropone. Infatti, il titolo I della spesa ha comportato 8.018 milioni di euro di pagamenti totali, con una variazione in aumento del 5,13%. In termini assoluti l'aumento rispetto all'esercizio precedente, ammonta a 391 milioni di euro. Questo aumento interviene dopo anni nei quali le variazioni prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni si erano dimostrate molto rilevanti, mentre nel 2006 si era verificato un assestamento della dinamica dei pagamenti.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente è in crescita superiore al tasso programmato d'inflazione, tendenza questa che si verifica nonostante la stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite alle province. È da notare, inoltre, che l'entrata corrente risulta sostanzialmente stabile con una dinamica in calo, attenuata rispetto al passato, e comunque opposta alla crescita che si rileva nel versante della spesa.

La spesa per il personale, fa registrare per il complesso delle province un aumento del 10,61%, raggiungendo i 2.220 milioni di euro di pagamenti totali. L'andamento della spesa per il personale si determina in correlazione con le vicende della contrattazione collettiva di comparto. Nell'esercizio 2005 si registrava invece un calo rispetto al precedente esercizio, nel quale era avvenuto il pagamento degli arretrati 2002-2003 derivanti dal rinnovo contrattuale. Anche nel rapporto di composizione la spesa del personale risulta in aumento elevandosi al 27,69% di quella corrente.



La spesa per acquisto di beni fa registrare invece una tendenza discendente (-11,14%), mentre aumenta del 6,28% 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 si dimostra stabile e sembra essere in qualche modo sensibile alle misure introdotte dalla legge finanziaria.

Si nota in crescita la spesa per trasferimenti (6,46%), incentivata dalle misure del patto che prevedevano l'esclusione di quelli diretti a pubbliche amministrazioni.

La spesa del titolo II, assoggettata dal 2005 alle limitazioni del patto di stabilità interno, riprende a crescere dopo la notevole diminuzione del 2005, passando da 3.991 milioni di euro a 4.261 (6,77%). Tale crescita non risulta influenzata dalle partite finanziarie derivanti dalla concessione di crediti, che nel 2006 rimangono sostanzialmente stabili.

Il saldo in conto capitale permane in disavanzo e anzi peggiora, pur risentendo del minore livello di indebitamento, dovuto specialmente alla riduzione della quota destinata all'estinzione anticipata di mutui per via della ripresa della spesa d'investimento.

La forte spinta allo sviluppo degli investimenti nelle province, avvertita in concomitanza con l'assegnazione di nuove funzioni che comportano interventi in conto capitale, che nel 2005 si era affievolita, mostra segnali di ripresa. Le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità del 2006, che sottoponeva a blande limitazioni la crescita di tale comparto.

Le accensioni di prestiti (titolo V) risultano in notevole calo (-31,24%), passando da 2.015 milioni a 1.387. In questo contesto si nota peraltro una considerevole flessione dell'emissione dei prestiti obbligazionari (-52,07), in contrapposizione a quanto rilevato nel 2005, ove si registrava, invece, una seppur blanda crescita rispetto all'esercizio precedente. L'andamento dei prestiti obbligazionari, nel 2005 in aumento ed ora in netto calo, risente delle operazioni straordinarie di ristrutturazione del debito effettuate nel 2005.

Il dato relativo all'intero titolo IV si dimostra, invece, in aumento (25,17%); risultato, questo, che appare coerente con la crescita della spesa per investimenti (7,83%).

Il notevole peggioramento del saldo in conto capitale è dovuto, quindi, oltre che allo sviluppo delle spese d'investimento, al ridursi dell'indebitamento per via del ridimensionamento delle operazioni di ristrutturazione del debito effettuate nel 2005.

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 2006 a 14.217 milioni di euro, con un aumento dello 0,87%.

Spese Province

(milioni di euro)

	2005	2006	Variazione %
TITOLO I - Spese correnti	7.627	8.018	5,13
TITOLO II - Spese in conto capitale	3.991	4.261	6,77
TITOLO III - Rimborso prestiti	1.081	720	-33,40
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.395	1.218	-12,69
Totale dei TITOLI	14.094	14.217	0,87

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 (avanzo di amministrazione ed altri), che peraltro sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede⁶⁰.

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

Entrate/Spese correnti

(milioni di euro)

	2004	2005	2006
Entrate correnti +	8.635	8.890	8.796
Spese correnti -	7.568	7.627	8.018
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	913	862	704
Saldo gestione di parte corrente	154	401	74

Permane la situazione di avanzo, indicativa di un sostanziale equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente; tuttavia, alla crescita delle spese fa riscontro un calo delle entrate. Si riduce, quindi, l'avanzo nella situazione economica di cassa delle province, passando da 401 a 74 milioni. La diminuzione in cifra assoluta è di 327 milioni. Va notato come il rimborso prestiti diminuisca in tutto il periodo di osservazione. Il peggioramento del saldo si verifica anche a fronte della riduzione del rimborso prestiti, connessa al venir meno delle operazioni di ristrutturazione del debito. Il miglioramento di tale voce non si dovrebbe riflettere sui risultati del patto di stabilità, in quanto la spesa per rimborso prestiti è esclusa, mentre la crescita delle spese del titolo I ha incidenza diretta nella determinazione dell'obiettivo.

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

⁶⁰ 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.

Entrate/spese in conto capitale

(milioni di euro)

	2005	2006	Variazione% 2005-2006
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.356	1.728	27,43
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	2.007	1.380	-31,24
Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.449	3.719	7,83
Totale	-86	-611	

Gli investimenti sono in aumento nonostante il minore ricorso al debito. Si tratta di un recupero che la nuova versione del patto ha consentito dopo il calo deciso del 2005. Le entrate per accensioni prestiti flettono in relazione all'esaurirsi delle operazioni di ristrutturazione del debito, che hanno influenzato il 2005. Si nota, tuttavia, un incremento del disavanzo pari a 611 milioni di euro.

La dinamica in flessione delle entrate complessive in conto capitale (determinata in particolare da quelle per accensione di prestiti), fa riscontro ad un aumento di quella dei correlativi pagamenti, generando l'incremento del disavanzo.

La formazione di un così elevato disavanzo di cassa per la gestione in conto capitale potrebbe essere solo in parte compensata dall'applicazione alla spesa di investimento dell'avanzo di parte corrente.

Nel complesso, le tendenze emerse per il 2006 mettono in evidenza per le province, dopo l'assestamento registrato nel precedente esercizio, segnali di squilibrio. La crescita delle spese correnti si dimostra vivace, mentre le correlative entrate sono in flessione. L'andamento in ripresa della spesa in conto capitale può essere considerato in linea con gli indirizzi della legge finanziaria, anche se sarebbe stata maggiormente auspicabile, inoltre, una moderazione del livello dei pagamenti correnti, che invece si evolve a un tasso superiore a quello programmato d'inflazione.

2.2.3 Comuni**Entrate**

I flussi di cassa di entrate correnti dei comuni risultano nel 2006 sostanzialmente stabili, pur registrandosi una diminuzione delle entrate tributarie che interessa l'ultimo biennio. Le entrate trasferite risultano invece in crescita.

Va rilevato al riguardo che la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, nella quale l'entrata di maggior rilievo è costituita dall'ICI, dimostra una buona tenuta, restando sostanzialmente stabile in termini di cassa e comportando incassi per 18.416 milioni, mentre le altre due categorie, tasse ed altri tributi, sono in flessione. Negli ultimi due esercizi la quota Irpef non ha subito variazioni ed è rimasta sospesa la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa di tale imposta.

Entrate tributarie

(milioni di euro)

Titolo I	2005	2006	Variazione %
Imposte	18.353	18.416	0,34
Tasse	4.449	4.102	-7,80
tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	782	625	-20,08
Totale	23.584	23.143	-1,87

Il calo delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 347 milioni ed in percentuale al 7,80%; questa tendenza, in ulteriore diminuzione rispetto all'esercizio precedente, assume toni rilevanti e dovrebbe essere principalmente imputata al progressivo passaggio alla tariffa ed alle difficoltà di riscuotere la tassa rifiuti.

Per il complesso degli enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 12.250 milioni, contro i 12.002 del 2005 e fanno registrare una crescita del 2,07% che in cifra assoluta ammonta a circa 250 milioni.

Entrate correnti

(milioni di euro)

	2004	2005	2006	Variazione % 2004-2005	Variazione % 2005-2006
Entrate tributarie	23.921	23.584	23.143	-1,41	-1,87
Trasferimenti	12.286	12.002	12.250	-2,31	2,07
Entrate extratributarie	9.310	8.898	9.153	-4,43	2,87
Totale	45.517	44.484	44.546	-2,27	0,14

I trasferimenti statali sono in crescita del 2,52% a fronte della completa erogazione delle spettanze di competenza e di quote pregresse. Tuttavia, l'andamento della categoria si dimostra ondivago e si nota che nell'ultimo periodo, non considerando i pagamenti in conto residui, essi riescono a conservarne la misura solo in termini nominali, stentando a tenere il passo dell'andamento dell'inflazione.

L'aumento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni deriva maggiormente dai trasferimenti erariali; difatti, per tale categoria si passa dai 7.296 ai 7.480 milioni, mentre meno rilevante è il peso degli incrementi dei trasferimenti di organismi comunitari e internazionali e di altri enti del settore pubblico.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2006, relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuto un sensibile aumento imputabile ai trasferimenti erariali, che riesce così ad assicurare una crescita delle erogazioni ragguagliata al tasso programmato d'inflazione.

Le riscossioni del titolo III nel 2006 raggiungono 9.153 milioni rispetto ai 8.898 miliardi del 2005, con un aumento del 2,87%, opposto al calo rilevato nel biennio precedente (-3,18%). Riprende la tendenza ascendente delle entrate extratributarie ed assume valori significativi.