

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 2007 i pagamenti di spesa corrente delle province risultano in aumento del 3,68%, tale incremento risulta comunque meno intenso rispetto a quello registrato nel precedente esercizio.

#### Spese correnti

Titolo I	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
Personale	2.220	2.198	-0,99
Acquisto beni	359	367	2,23
Trasferimenti	2.961	3.368	13,75
Interessi passivi	1.830	1.675	-8,47
Prestazione di servizi	412	459	11,41
Imposte e tasse	175	179	2,29
Altre spese correnti	61	67	9,84
<b>Totale</b>	<b>8.018</b>	<b>8.313</b>	<b>3,68</b>

La spesa per il personale in lieve diminuzione per cassa si dimostra sensibile alle misure di riduzione introdotte dalla legge finanziaria e dall'inserimento tra le voci conteggiate nel calcolo del saldo rilevante per il patto di stabilità interno.

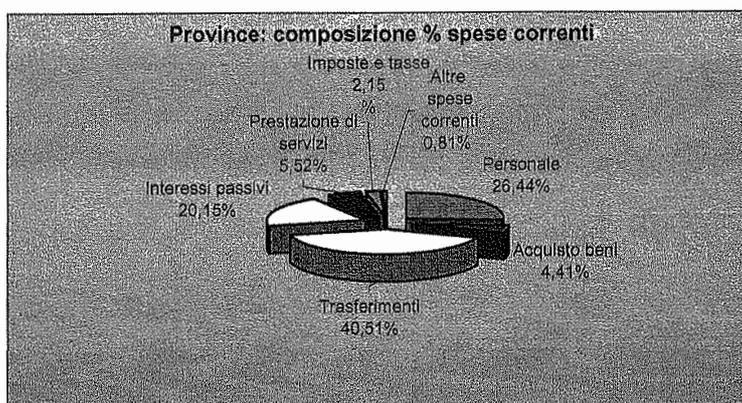
Dal complesso dei dati relativi alle province esaminate si nota una tendenza alla crescita per cassa della spesa corrente più moderata rispetto a quella registrata nel 2006 (5,13%). Il titolo I della spesa ha comportato 8.313 milioni di euro di pagamenti totali con una variazione in aumento del 3,68%. In termini assoluti l'aumento rispetto all'esercizio precedente, ammonta a 295 milioni di euro.

Si rileva, tuttavia, che la mole dei pagamenti della spesa corrente è in crescita superiore al tasso programmato d'inflazione, tendenza questa, che si verifica nonostante la sostanziale stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite alle province. E' da notare, inoltre, che anche la crescita dell'entrata risulta più spinta rispetto al passato e maggiormente intensa rispetto a quella della spesa.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle province una diminuzione dello 0,99%, raggiungendo i 2.198 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 un calo rispetto al precedente esercizio nel quale era avvenuto il pagamento degli arretrati 2002-2003 derivanti dal rinnovo contrattuale; nel 2006 è si assistito ad una notevole espansione a fronte dell'applicazione della successiva tornata, nel 2007 si nota nuovamente un calo.

La spesa per acquisto di beni fa registrare un lieve aumento (2,23%), mentre aumenta maggiormente (11,41%) quella per la prestazione di servizi; la dinamica di tale intervento di spesa, nonostante le misure poste dalla legge finanziaria e la sua rilevanza ai fini del rispetto dei limiti del patto di stabilità interno, non si dimostra sensibile alle misure di contenimento.

Si conferma la crescita della spesa per trasferimenti correnti, che nel 2006 era stata incentivata dalle misure del patto prevedevano l'esclusione di quelli diretti a pubbliche amministrazioni.



La spesa del titolo II, assoggettata nel 2005 alle limitazioni del patto di stabilità interno, dopo la notevole diminuzione del 2005, risulta ancora in calo nei due esercizi successivi passando da 4.261 a 4.131 milioni di euro (-3,05%).

Tale calo si verifica nonostante l'andamento dalle partite finanziarie derivanti dalla concessione di crediti che nel 2007 aumentano del 22,32%.

Si nota un lieve peggioramento del disavanzo della cassa in conto capitale, che risente evidentemente del minore livello di indebitamento dovuto anche alla riduzione della quota destinata all'estinzione anticipata di mutui.

Dai dati si rileva, inoltre, che il ritorno alla tendenza allo sviluppo degli investimenti nelle province rilevato nel 2006 non si ripropone.

Le minori erogazioni di spesa in conto capitale possono essere addebitate alle misure inserite nel patto di stabilità del 2007, che sottoponeva a limitazioni anche tale comparto.

Si nota un calo del ricorso a mutui e delle emissioni obbligazionarie. Le accensioni di prestiti (titolo V) risultano in notevole calo (-32,80%) passando da 1.387 milioni a 932. In questo contesto si nota, peraltro, una considerevole flessione dell'emissione dei prestiti obbligazionari (-57,11), che conferma una tendenza emersa nel 2006.

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 (16,11%), risultato questo che potrebbe apparire non coerente con il calo della spesa per investimenti (6,75%).

Il lieve peggioramento del saldo in conto capitale è dovuto, quindi, al ridursi dell'indebitamento in un contesto debole delle spese d'investimento.

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 2007 a 14.395 milioni di euro con un aumento dell'1,25%.

#### Spese province

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
<b>TITOLO I</b> - Spese correnti	8.018	8.313	3,67
<b>TITOLO II</b> - Spese in conto capitale	4.261	4.131	-3,05
<b>TITOLO III</b> - Rimborso prestiti	720	624	-13,33
<b>TITOLO IV</b> - Spese da servizi per conto di terzi	1.218	1.327	8,95
<b>Totale dei TITOLI</b>	<b>14.217</b>	<b>14.395</b>	<b>1,25</b>

#### Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle province per il 2007 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 sede<sup>55</sup>.

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

#### Entrate/Spese correnti

	(milioni di euro)		
	2005	2006	2007
Entrate correnti +	8.890	8.796	9.988
Spese correnti -	7.627	8.018	8.313
Rimborso prestiti (int. II e III) -	862	704	623
Saldo gestione di parte corrente	401	74	1.052

Permane la situazione di avanzo, indicativa di un sostanziale equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente; inoltre la crescita delle entrate risulta più spinta di quella delle spese. Si amplia, quindi, l'avanzo nella situazione economica di cassa delle province, passando

<sup>55</sup> 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.

da 74 milioni a 1.052. L'aumento in cifra assoluta si eleva a 978 milioni. Va notato come il rimborso prestiti diminuisca in tutto il periodo di osservazione. Il miglioramento del saldo tuttavia risente limitatamente 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 del saldo.

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

	Entrate/spese in conto capitale		
	(milioni di euro)		
	2006	2007	Var. % 2006-2007
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.728	1.921	11,17
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	1.380	930	-32,61
Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.719	3.468	-6,75
<b>Totale</b>	<b>-611</b>	<b>-617</b>	

Si nota che al calo degli investimenti fa riscontro un minore ricorso al debito, mentre risultano in aumento le entrate del titolo IV che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale. Dopo il recupero della spesa del titolo II che ha consentito la versione del patto per il 2006, nel 2007 si ripropone il calo già osservato nel 2005. Le entrate per accensioni prestiti flettono anche in relazione all'esaurirsi delle operazioni di ristrutturazione del debito che hanno influenzato il 2005. Si nota, quindi, un lieve incremento del disavanzo che assomma a 617 milioni di euro.

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

Nel complesso le tendenze emerse per il 2007 mettono in evidenza per le province, dopo i segnali di squilibrio dell'esercizio precedente, una maggiore stabilità che viene, tuttavia, conseguita a scapito della spesa d'investimento. La crescita delle spese correnti permane vivace seppure minore rispetto a quella del 2006, anche le correlative entrate sono in aumento. L'andamento in calo della spesa in conto capitale non può essere considerato in linea con gli indirizzi della legge finanziaria, inoltre sarebbe auspicabile anche una moderazione del livello dei pagamenti correnti che invece si evolve a un tasso superiore a quello programmato d'inflazione.

### 2.2.2 Comuni

#### *Entrate*

I flussi di cassa di entrate correnti dei comuni dimostrano nel 2007 un andamento maggiormente dinamico dopo la sostanziale stabilità dell'esercizio precedente. Per valutare la situazione delle entrate correnti nel 2007 secondo le linee di tendenza rilevate in precedenza è necessario tenere in considerazione gli effetti della introduzione della compartecipazione dinamica all'IRPEF a partire da tale esercizio. La nuova compartecipazione (allocata tra le imposte come la precedente) ha comportato, per il suo ridotto ammontare, una diminuzione delle entrate tributarie che interessa in particolare la categoria I. Parallelamente, poiché gli importi assegnati a titolo di compartecipazione vengono detratti dai trasferimenti statali, nell'ultimo biennio le entrate trasferite dallo Stato risultano invece in crescita.

Le modificazioni che si possono rilevare nei dati delle entrate, tuttavia, non rispondono ad effettive modificazioni della situazione sottostante, ma derivano sostanzialmente dal diverso titolo in base al quale sono assegnate risorse di provenienza statale nella cui determinazione non hanno alcuna influenza le decisioni degli enti.

In sostanza nel 2007 la compartecipazione è stata assegnata ai comuni nella misura di 851 milioni erogati in due soluzioni nel corso dell'esercizio, mentre dai dati di cassa rilevati nel 2006 essa ascendeva a circa 5.703 milioni. La differenza che si eleva a circa 4.800 milioni è andata di fatto ad accrescere il fondo ordinario che, in relazione alla minore misura della compartecipazione ha subito una ridotta decurtazione.<sup>56</sup>

Pertanto nell'esame degli andamenti si è posta la necessità di valutare gli effetti distorsivi delle tendenze conseguenti alla diversa modalità di quantificazione della compartecipazione.

Il primo aspetto che viene in evidenza per il 2007 è costituito dal notevole incremento delle entrate correnti (16,01%) dato questo che raggiunge un livello non osservato in precedenza e che non risente della ricomposizione avvenuta in tale esercizio. Per comprendere a quali fattori debba essere addebitato tale incremento è necessario sterilizzare quelli che non rendono omogenea la serie storica. Non considerando la situazione particolare del 2007 e classificando per tutta la serie in esame la compartecipazione come trasferimento, emerge una dinamica molto spinta delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti. La prima categoria del titolo I relativa

<sup>56</sup> Per correggere tale distorsione può essere operato un assestamento dei dati base tale da far emergere le effettive dinamiche di entrata senza tener conto delle variazioni derivanti da questa posta che, consistendo in una mera compensazione, sostanzialmente non dovrebbe comportare effetti. Questa sistemazione potrebbe essere operata considerando la compartecipazione in modo corrispondente alla situazione del 2006 e riducendo parimenti il fondo ordinario, oppure considerando anche negli esercizi pregressi la compartecipazione come trasferimento. L'adottare l'una o l'altra soluzione consente di ristabilire la serie storica, ma comporta effetti diversi nella valutazione del livello di autonomia tributaria e finanziaria.

alle imposte, dimostra una situazione ben diversa rispetto al precedente esercizio presentando una dinamica notevole, in termini di cassa (20,76%), in luogo di una lieve flessione. Si dimostrano, infatti, in aumento gli incassi sia dell'ICI che dell'addizionale all'IRPEF, rispondendo così al programmato rilancio della leva tributaria locale.

L'entrata di maggior rilievo, costituita dall'ICI, risentendo anche della maggiore fluidità delle procedure di incasso presenta un incremento notevole (24,14%). L'addizionale all'IRPEF è in crescita del 7,81%. Nell'ultimo esercizio ha, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'IRPEF.

Anche le altre due categorie di tasse ed altri tributi sono in aumento.

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
Imposte	12.713	15.352	20,76
Tasse	4.102	4.232	3,17
tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	625	649	3,84
	<b>17.440</b>	<b>20.233</b>	<b>16.01</b>

L'aumento delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 130 milioni ed in percentuale al 3,17%; riprende la tendenza in crescita dopo la diminuzione dell'esercizio precedente.

Per il complesso degli enti esaminati, allocando la compartecipazione all'IRPEF nel titolo II, i trasferimenti correnti risultano in calo nel biennio. Invece, secondo i dati base, formati considerando la compartecipazione una entrata tributaria, i trasferimenti risulterebbero in deciso aumento.

#### Entrate correnti

	(milioni di euro)				
	2005	2006	2007	Variazione% 2005-2006	Variazione% 2006-2007
Entrate tributarie	18.060	17.440	20.233	-3,43	16,01
Trasferimenti	17.526	17.953	17.478	2,44	-2,65
Entrate extratributarie	8.898	9.153	10.392	2,87	13,54
<b>Totale</b>	<b>44.484</b>	<b>44.546</b>	<b>48.103</b>	<b>0,14</b>	<b>7,99</b>

Il dato dei trasferimenti statali si dimostra notevolmente influenzato dalla sistemazione operata. Infatti, nell'ultimo periodo, non considerando gli effetti di tale operazione non emergerebbe la diminuzione estesa al triennio. L'andamento della categoria sconta anche la completa erogazione delle spettanze di competenza e di quote pregresse.

Un aumento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni si registra, invece, nelle altre categorie. Per i trasferimenti dalle regioni si passa dai 4.284 ai 5.007 milioni, mentre meno rilevante è il peso degli incrementi dei trasferimenti di organismi comunitari e internazionali e di altri enti del settore pubblico.

L'andamento in crescita per cassa di tali trasferimenti può aver risentito del completamento del ciclo dei programmi comunitari con l'assegnazione dei pagamenti a saldo, tale situazione può estendersi all'entrata del titolo IV.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2007 relativamente al titolo II dell'entrata, operando la sistemazione di cui si è detto, si è avuta una sensibile contrazione imputabile ai trasferimenti erariali che in parte viene compensata dalle altre categorie.

Le riscossioni del titolo III nel 2007 raggiungono 10.392 milioni rispetto ai 9.153 del 2006 con un aumento del 13,54%. La tendenza ascendente delle entrate extratributarie assume valori significativi.

La composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno una incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, non si rileva in termini di continuità, in quanto turbata dalle modificazioni relative alla compartecipazione Irpef. Tuttavia sterilizzando gli effetti di tale operazione nell'esercizio in esame le modificazioni sono determinate dallo sviluppo delle entrate tributarie e dal corrispondente calo dei trasferimenti. Le entrate proprie dei comuni rappresentano nel 2007 una quota più ampia, raggiungendo il 63,66% di quelle correnti ed aumentando di circa 4 punti.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2007 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

#### Composizione % delle Entrate correnti

	2005	2006	2007
Entrate tributarie	40,60	39,15	42,06
Trasferimenti	39,40	40,30	36,33
Entrate extratributarie	20,00	20,55	21,60
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Nell'ultimo esercizio in un contesto di sviluppo delle entrate correnti, quelle tributarie acquistano terreno su quelle trasferite. Risultano in aumento anche le entrate extratributarie. L'andamento notato segna un deciso cambiamento rispetto alla debolezza del settore dei tributi tradizionali osservata negli ultimi anni. Le entrate proprie riacquistano un ruolo traente che per le entrate del titolo I risponde agli indirizzi della manovra dei tributi locali e, per quelle extratributarie, può denotare una maggiore incisività nell'impiego della leva tariffaria e nella gestione del patrimonio.

#### Entrate in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.488	13.103	14,06
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	6.910	5.605	-18,89
<b>Totale</b>	<b>18.398</b>	<b>18.708</b>	<b>1,68</b>

Per le entrate in conto capitale nell'esercizio 2007 si evidenzia un limitato aumento nonostante il calo dell'accensione di prestiti. Come per le province il minore ricorso all'indebitamento dovrebbe trovare spiegazione nella riduzione della spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni. Notevole è il calo delle emissioni di prestiti obbligazionari che già nell'esercizio precedente si erano ridotte<sup>57</sup>, ciò particolarmente in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute nel 2005. L'andamento dell'assunzione di mutui e prestiti risulta conseguentemente in calo (-7,22%), molto più netto è quello dei prestiti obbligazionari (-62,30). Si determina nel complesso un minore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato, infatti il titolo V (accensione prestiti) cala del 12,72%. Peraltro il dato relativo all'accensione di prestiti viene parzialmente compensato, come nelle province, da un maggior ricorso al finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV.

### *Spese*

Passando al versante della spesa corrente si rileva, come accennato in precedenza, che le misure previste dal patto di stabilità interno per il 2007 non hanno avuto esclusivo riferimento alla parte passiva dei bilanci, potendo consentire a fronte di uno sviluppo delle entrate un'espansione della spesa, che si è potuta osservare per cassa.

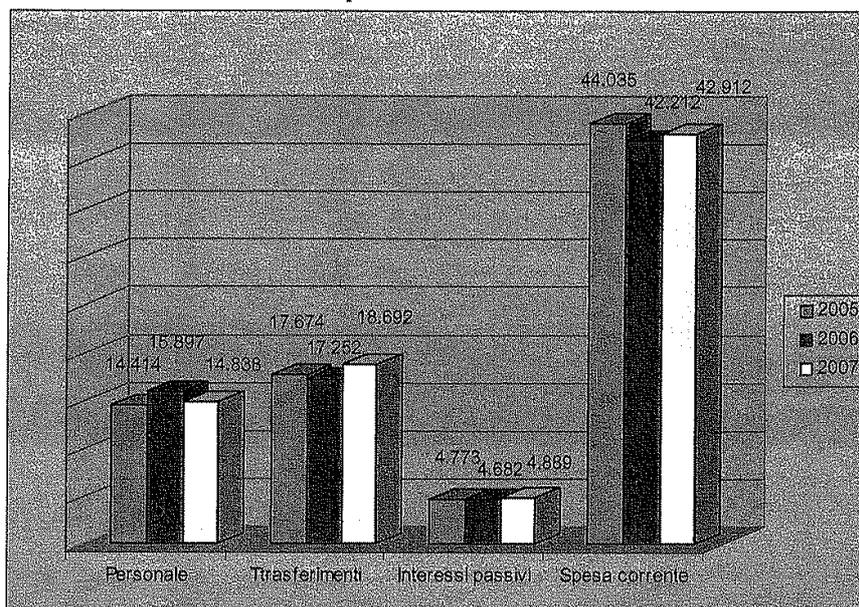
Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

I dati relativi ai comuni esaminati dimostrano una riduzione del tasso di crescita della spesa corrente (0,59%); infatti nel 2007 il titolo I della spesa ha comportato 45.226 milioni di euro di pagamenti totali.

L'andamento del 2007 si verifica nonostante le minori limitazioni del patto per la spesa corrente e la dinamica valida delle correlative entrate.

<sup>57</sup> Circa l'andamento delle emissioni di prestiti obbligazionari si è registrata nel 2005 un'operazione di notevole impatto da parte di un comune capoluogo che per le sue dimensioni è stata avvertita a livello di variazione dei dati generali di comparto. Questa situazione non si è riproposta nel 2006 e nel 2007, restando tuttavia stabilmente elevato il livello della concessione e riscossione dei crediti per operazioni finanziarie collegate all'emissione di cui si è detto.

## Spesa corrente comuni

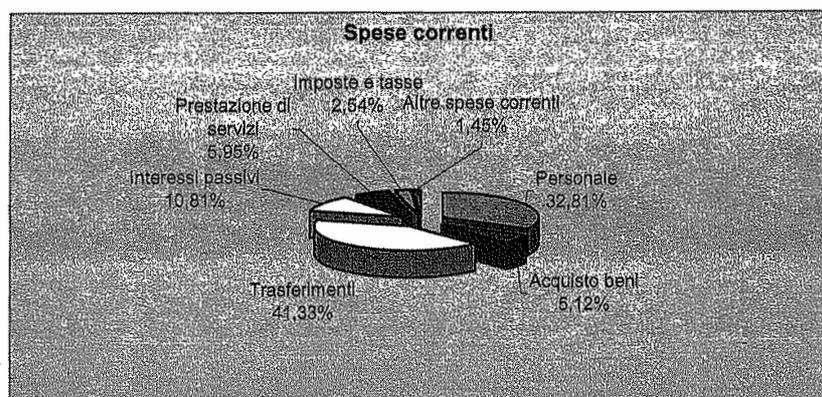


La spesa per il personale dei comuni, dopo aumento del 2006, interrompe la crescita. Ciò si verifica dopo che nel 2006 erano stati effettuati i pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto enti locali e la corresponsione degli arretrati. Peraltro i miglioramenti economici assegnati per il 2007 sono stati attribuiti a partire da gennaio 2008.

La spesa per il personale nel 2007 raggiunge i 14.838 milioni di pagamenti e cala del 6,66%, riducendosi così il peso di tale intervento di spesa.

L'andamento in flessione della spesa del personale si osserva in relazione al venir meno della situazione di forte sviluppo rilevata nel precedente esercizio nel quale sono intervenuti i contratti collettivi per la dirigenza e per il personale degli enti locali.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame raggiunge il 32,81% di quella corrente.



Anche la spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra una tendenza discendente (-15,76%) confermando la linea dell'anno precedente.

La spesa per prestazione di servizi è in aumento dell'11,53%, così come aumenta la spesa per interessi (4,42%).

Il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2007 a 27.079 milioni di euro con un aumento dell'1,33%.

All'interno del complessivo incremento della spesa conto capitale l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti non convergenti. Sono in aumento (3,18%), gli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi), mentre risultano in diminuzione i movimenti finanziari come le concessioni di crediti, le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale. Cala la spesa per acquisizione titoli (-36,67%) e le concessioni di crediti (-5,80%), aumentate impetuosamente nel 2005. Già dal 2006 gli investimenti diretti, sostanzialmente sottratti ai limiti del patto, risultavano in aumento. Anche la diminuzione delle concessioni di crediti si era già manifestata nel 2006<sup>58</sup>.

#### Rapporto di composizione della spesa in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.299	15.786	3,18
Acquisizione titoli	90	57	-36,67
incarichi professionali esterni	378	381	0,79
trasferimenti di capitale	1.510	2.093	38,61
partecipazione azionarie e conferimenti di capitale	616	443	-28,08
concessioni di crediti e anticipazioni	8.831	8.319	-5,80
<b>TITOLO II</b>	<b>26.724</b>	<b>27.079</b>	<b>1,33</b>

<sup>58</sup> La situazione del 2005 risultava influenzata da operazioni di ristrutturazione del debito svolte particolarmente dai comuni del nord che hanno generato una ingente liquidità impiegata in operazioni finanziarie, situazione questa che non si è riproposta nel 2006 e nel 2007.

Aumentano, invece, i trasferimenti di capitale proseguendo la tendenza del 2006 che poteva essere imputata alla esclusione dei trasferimenti a pubbliche amministrazioni dai vincoli imposti dal patto di stabilità. Nel 2007 anche se ai fini del patto non risulta vantaggioso operare la spesa in conto capitale attraverso trasferimenti, la tendenza in aumento per cassa deve collegarsi ad iniziative già avviate precedentemente.

### **Raffronto entrate spese**

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa.<sup>59</sup>

#### **Saldo gestione di parte corrente**

Entrate/Spese correnti	(milioni di euro)		
	2005	2006	2007
Entrate correnti +	44.484	44.546	48.103
Spese correnti -	43.465	44.959	45.226
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	4.293	3.630	3.584
<b>Saldo della gestione di parte corrente</b>	<b>-3.274</b>	<b>-4.043</b>	<b>-707</b>

Appare di immediata evidenza il deciso ridimensionamento del disavanzo di cassa di parte corrente, maggiormente provocato dal buon andamento delle entrate correnti.

L'equilibrio di cassa di parte corrente nel complesso si dimostra in miglioramento; l'aumento della spesa corrente risulta, infatti, compensato da una crescita decisa delle entrate. Il risultato non è influenzato dall'andamento del rimborso prestiti sostanzialmente stabile. L'aumento della spesa complessiva prossima al tasso programmato d'inflazione può essere valutata positivamente. Si evidenzia un miglioramento (circa 3.336 milioni) della situazione economica di cassa dei comuni che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Si rileva, inoltre una stabilità della mole dei pagamenti della spesa corrente che si era notata in precedenti esercizi ed interrotta nel 2006, la crescita, infatti, si mantiene ben al di sotto del tasso programmato d'inflazione.

Passando all'esame del saldo delle partite in conto capitale si rileva per l'insieme degli enti esaminati un limitato disavanzo pari a 52 milioni, a fronte dei 505 di avanzo dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale	(milioni di euro)	
	2006	2007
Alienazioni, trasf. di cap. e da riscossione di crediti (al netto delle risc. di crediti) +	11.488	13.103
Accensione di prestiti (cat. II e III) +	6.910	5.605
Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.893	18.760
<b>Totale</b>	<b>505</b>	<b>-52</b>

<sup>59</sup> 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.

Questo risultato deriva da una moderata ripresa dei pagamenti rispetto alla dinamica in lieve flessione delle correlative entrate per le quali va notato un deciso decremento delle accensioni di prestiti. La gestione degli investimenti non genera liquidità come si è registrato in esercizi pregressi.

Data la natura della spesa in esame la riduzione dell'avanzo di cassa, che peraltro va imputata alla situazione sopra ricordata, non deve essere valutata negativamente in quanto ciò dimostra un ampio impiego delle fonti di finanziamento ed una tenuta degli investimenti nel comparto comunale.

Emerge una tendenza al maggiore ricorso all'autofinanziamento pur non essendo previste misure del patto di stabilità rivolte alla riduzione dello *stock* di debito. Va valutata positivamente la tenuta degli investimenti che si verifica nonostante la nuova versione del patto che non esclude dalle misure tale spesa.

### 2.3 Conclusioni

Le risultanze di cassa per il 2007 dimostrano nel complesso una situazione di maggiore stabilità. Per le province permane un quadro di complessivo assestamento dopo un periodo di crescita spinta delle entrate e delle spese connesso all'ampliamento delle funzioni. La crescita delle entrate correnti riprende, ed emergono segnali di maggiore stabilità della spesa che, tuttavia si realizza scapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad un vivace incremento delle entrate correnti trainato dai tributi propri. L'andamento delle entrate si dimostra non del tutto convergente, infatti nelle province l'incremento delle entrate tributarie non risulta eclatante e trova riscontro anche nei trasferimenti, mentre nei comuni l'aumento che riguarda i tributi è molto spinto, ma è ridotto quello degli altri titoli.

Nel 2007 si evidenzia sia per le province che per i comuni un aumento dei pagamenti di spesa corrente.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni si nota che quella per il personale risulta in calo dopo gli effetti provocati nel 2006 dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati. Ciò si verifica in quanto i miglioramenti economici per il 2007 vengono attribuiti nel successivo esercizio.

Il calo della spesa in conto capitale nelle province non può essere considerato favorevolmente, anche perché non emerge una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti che, anzi risulta ben al di sopra del tasso di inflazione programmato.

Nei comuni gli investimenti dimostrano invece una complessiva tenuta. Per questi enti la realizzazione dei programmi d'investimento diretto segna un aumento, mentre sono in flessione le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale che avevano influito in modo determinante nella formazione del dato per il 2005.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si osserva un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province che nei comuni. Questa riduzione dell'indebitamento si osserva contemporaneamente ad una lieve flessione del rimborso dei prestiti

Non si ripropongono le operazioni straordinarie di ristrutturazione che nell'esercizio 2005 hanno riguardato particolarmente i comuni più grandi.<sup>60</sup> In entrambe le categorie di enti si verifica un'espansione delle entrate del titolo IV in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo in entrambe le categorie di enti non essendo osservate negli ultimi due esercizi grandi operazioni di ristrutturazione. Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle province un avanzo che si espande notevolmente 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 ridotto rispetto a quello riscontrato nel 2006. Tale risultato può derivare dalla ripresa della crescita delle entrate correnti in un quadro di maggiore controllo delle spese.

Nei comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un limitato disavanzo, anche nelle province tale risultato è di segno negativo.

Nell'esercizio 2007 emerge un quadro di miglioramento complessivo, infatti mentre sul fronte delle entrate cessa la situazione di stallo e per alcuni tributi comunali si registra un deciso aumento, le spese correnti che crescono in entrambe le categorie nei comuni dimostrano un andamento moderato. Si registra una flessione della componente del personale. Nelle province prosegue la crescita dell'entrate tributarie e la spesa si espande ad un ritmo inferiore a quello dell'esercizio precedente. La situazione di crescita ha trovato momenti di assestamento sin dal 2005, il quadro finanziario risulta nel complesso più equilibrato rispetto al precedente esercizio. Le spese complessive delle province risultano crescere entro il tasso programmato d'inflazione, ma tale risultato si realizza a fronte di un calo degli investimenti.

Per i comuni dopo una situazione di generale ristagno le entrate riprendono a crescere, mentre le spese correnti sono in moderato aumento. Si ampliano i margini operativi per il mantenimento dell'equilibrio corrente e la ripresa della spesa è in misura inferiore allo sviluppo dell'entrata.

Un segnale positivo è rappresentato dalla tenuta degli investimenti diretti e dalla diminuzione dell'accensione prestiti che riguarda entrambe le categorie di enti.

---

<sup>60</sup> Nel 2006, verificandosi un minore rimborso prestiti, ne è risultato migliorato il saldo corrente, mentre il minore indebitamento riduce le entrate in conto capitale con peggioramento del relativo saldo.

### **3 Patto di stabilità interno**

#### **3.1 Disciplina del patto nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica**

##### **Premessa**

Nel 2007 l'azione di controllo dei conti pubblici è stata affidata ad una serie di misure finalizzate ad esercitare una maggiore pressione sul fronte delle entrate, mentre è risultato non agevole contemperare le misure restrittive con l'esigenza di favorire la ripresa economica in una fase congiunturale nella quale si intravedeva il possibile riavvio della crescita.

La linea di fondo che ha ispirato la manovra non è stata indirizzata principalmente a porre limiti allo sviluppo della spesa pubblica, quanto orientata ad operare interventi incisivi anche sul fronte delle entrate. Il complesso di questi interventi avrebbe dovuto determinare una situazione compatibile con le esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici divenute più pressanti a seguito dell'avvio da parte della Commissione europea della procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia, avvenuta nell'estate 2005.

Relativamente agli enti locali le misure più incisive sono stabilite di anno in anno con le regole del patto di stabilità interno. Per adeguarsi a tali parametri, sino all'esercizio 2004 gli enti hanno spesso operato sul fronte delle entrate tributarie, registrandosi nel periodo 1999-2004 una loro progressiva espansione.<sup>61</sup>

Il modello del patto di stabilità interno adottato per il 2007 costituisce una decisa innovazione rispetto alle ultime versioni e segna un ritorno allo schema iniziale, in quanto l'obiettivo è di nuovo stabilito in termini di saldo finanziario. Il ritorno al controllo del saldo, da sempre seguito sino al 2005 comporta una diversa modulazione delle misure necessitate per il rispetto della nuova disciplina.

L'impostazione del patto di stabilità interno per il 2007, peraltro, si dimostra conforme agli indirizzi di politica economica nazionale. Infatti, in tale esercizio, l'intento di fondo di arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, veniva realizzato attraverso una serie di misure non limitate al controllo della spesa. Tale deciso cambio di rotta risponde anche all'ulteriore orientamento finalizzato al momentaneo abbandono dell'indirizzo della riduzione complessiva del carico fiscale, rispetto al quale la necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa si poneva come naturale conseguenza.

Mentre il vincolo rivolto alla sola spesa disincentivava gli sforzi per acquisire maggiori risorse finanziarie in quanto non sarebbe stato comunque possibile utilizzare le maggiori entrate, il limite stabilito al saldo finanziario incentiva –laddove si intenda mantenere immutato il livello

<sup>61</sup> Si veda al riguardo il capitolo di questa relazione dedicato alle entrate correnti e le relazioni relative ai precedenti esercizi.

della spesa ovvero aumentarlo— l'adozione di interventi per aumentare le entrate, ampliando, in tal modo, la possibilità di adottare diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi.

L'introduzione di un patto di stabilità fondato sui saldi ha, quindi, spinto in molti casi gli enti locali ad operare un prelievo aggiuntivo sul reddito delle persone fisiche; inoltre anche nella nuova versione, la maggior pressione per il contenimento della spesa si è indirizzata a quella per investimenti risultando maggiormente difficile porre un argine alla spesa corrente, strutturalmente caratterizzata da un alto tasso di "rigidità".

Va segnalato, inoltre, che la nuova disciplina, che pur costituisce un avvicinamento al modello del patto di stabilità e crescita, continua a non prendere in considerazione uno dei fondamentali parametri stabiliti in tal sede e cioè quello del controllo dello stock di debito, che anzi dovrebbe rappresentare il fine ulteriore al quale verte il controllo del deficit di bilancio.

### 3.1.1 Le misure del patto nella legge finanziaria per il 2007

Il parametro utilizzato nel 2007 costituisce un notevole avvicinamento alla nozione di indebitamento netto (saldo al netto delle partite finanziarie), infatti il risultato differenziale è costituito dal raffronto tra entrate finali e spese finali (al netto di concessione e riscossione di crediti) con l'esclusione dell'accensione di prestiti e dei servizi conto terzi.

Tuttavia il ritorno alla regola del saldo nella legge finanziaria per il 2007 ha comportato una disciplina per alcuni aspetti più restrittiva per gli enti assoggettati, sono infatti emersi nuovi problemi applicativi che hanno provocato ulteriori limiti alla gestione del bilancio.

Il concorso richiesto a ciascun ente per la realizzazione della manovra non risulta determinato in una percentuale stabilita uniformemente, ma attraverso un coefficiente di miglioramento che si determina in base al disavanzo medio di cassa ed alla spesa corrente media riportata nel periodo di riferimento da ciascun ente.<sup>62</sup>

La manovra imposta si determina, quindi, secondo distinte modalità, a seconda della circostanza che il saldo di cassa 2003-2005 risulti o meno negativo; gli enti con saldo positivo, infatti, devono applicare esclusivamente i coefficienti stabiliti per la spesa, senza effettuare alcuna correzione sul saldo. Gli altri enti sono tenuti ad agire sui due fronti, saldo e spesa; tuttavia la norma stabilisce un limite massimo della correzione applicabile ai comuni.<sup>63</sup> Il miglioramento del saldo, anche nel caso in cui questo si presentasse positivo, doveva essere

<sup>62</sup> Con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 marzo 2007, che ha fissato le modalità per l'applicazione del patto per gli enti locali nel 2007, sono stati stabiliti i prospetti per la determinazione degli obiettivi ed indicate le modalità di calcolo per il concorso alla manovra. La circolare n. 12 del 22 febbraio 2007 dello stesso Ministero aveva anticipatamente indicato le modalità attuative per il patto di stabilità interno nel triennio 2007-2009. Con il decreto del Ministero economia e finanze del 20 novembre 2007 sono stati determinati i prospetti per il monitoraggio delle risultanze.

<sup>63</sup> L'importo massimo della correzione non poteva eccedere l'8 per cento del valore medio delle spese finali al netto delle concessioni di crediti nel periodo base di riferimento.

conseguito applicando una misura correttiva determinata con riferimento alla media di spesa corrente riportata nel periodo di riferimento.

Una particolarità nella determinazione del saldo obiettivo è dovuta al fatto che la misura da applicare indifferentemente al saldo di competenza e a quello di cassa viene stabilita in base al disavanzo medio di cassa del periodo di riferimento. Ciò comporta una minore incisività delle misure a carico della gestione di competenza in quanto tale gestione movimentava volumi di entrate e spese molto più ampi rispetto alla gestione di cassa e, come si vedrà più avanti, i disavanzi che si determinano sono complessivamente più elevati, per cui la riduzione fondata sul saldo medio di cassa si rileva inadeguata.

L'applicazione del nuovo sistema ha evidenziato taluni aspetti critici in ordine all'utilizzo del fondo cassa e dell'avanzo di amministrazione. A seguito dell'impiego di tali risorse si realizzano operazioni di spesa che concorrono alla formazione del dato incidente sul risultato di saldo, mentre detti importi non sono considerati tra le entrate del bilancio di competenza. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può risultare precluso dal rispetto delle regole del patto, in quanto, effettuata l'applicazione al bilancio, l'incremento dei capitoli di spesa costituisce una operazione rilevante nel determinare il limite del saldo che va assicurato anche in termini di stanziamento.

Il maggiore utilizzo dell'avanzo comporta una compensazione in termini finanziari, in quanto vengono applicate al bilancio di competenza entrate provenienti da esercizi pregressi, inoltre nella prospettiva del bilancio di cassa tale operazione può avere conseguenze sul fabbisogno, dovendo ricevere una copertura effettiva in termini di cassa.<sup>64</sup>

Le misure per il 2007 avrebbero potuto determinare una riduzione tendenziale dell'indebitamento in quanto, mentre l'entrata da accensione prestiti non è considerata nel saldo, le spese in conto capitale effettuate sul titolo II (e finanziate nella quasi generalità, con ricorso al debito) non sono sottratte dal computo.

Tra le entrate in conto capitale, le alienazioni di beni patrimoniali venivano considerate rilevanti per la formazione del saldo. Ciò poteva determinare un incentivo all'autofinanziamento degli investimenti. Tuttavia tali entrate, non connotate da un andamento costante, potevano, essere detratte nel triennio base, se destinate all'estinzione anticipata di mutui e passività.

Il rispetto dei parametri del Patto di stabilità in sede di bilancio preventivo, previsto nel 2007 può aver influito sulla programmazione degli investimenti poiché le nuove iniziative che

<sup>64</sup> L'utilizzo dell'avanzo sia che venga applicato alla spesa corrente che a quella in conto capitale viene ad incidere nei limiti stabiliti in termini di saldo, mentre dal lato dell'entrata non può essere computato ai fini del patto. Nel caso in cui l'applicazione dell'avanzo comporti uno sfioramento delle previsioni di spesa rispetto ai limiti del patto esso potrà essere applicato solo per la parte consentita dai margini a disposizione e riportare la parte residua all'esercizio successivo.