

rispetto nelle isole (3 province in Sicilia), mentre un solo caso si verifica rispettivamente nel centro, nel sud e nel nord est.

Le province che non rispettano anche uno solo dei quattro obiettivi del patto sono 6<sup>322</sup> e, quattro di queste, sono considerate “virtuose” ai fini dell’applicazione della normativa. Ciò significa che esse hanno riportato nel triennio preso a riferimento per la quantificazione della riduzione della spesa corrente un livello di pagamenti contenuto entro la media della classe di appartenenza.

**Tab.2 - Province - Rispetto degli obiettivi programmatici 2006 per area geografica**

AREA GEOGRAFICA	enti di competenza	enti esaminate	GESTIONE DI CASSA		GESTIONE DI COMPETENZA		enti inadempienti	% inadempienti sugli esaminate
			enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale	enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale		
Centro	21	20	19	19	20	20	1	5,0
Isole	13	13	10	12	11	11	3	23,0
Nord Est	16	16	15	15	15	15	1	6,2
Nord Ovest	23	23	23	23	23	23		
Sud	23	21	20	20	20	21	1	4,7
<b>Totale complessivo</b>	<b>96</b>	<b>93</b>	<b>87</b>	<b>89</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>6</b>	<b>6,4</b>

Un confronto tra livelli di spesa *pro-capite* sia di parte corrente che per investimenti ha evidenziato che gli enti che hanno rispettato gli obiettivi –in termini di cassa e di competenza– presentano una spesa media *pro-capite* più elevata rispetto agli enti inadempienti e ciò pare contraddire le linee ispiratrici della disciplina che erano rivolte al contenimento della spesa *tout court*.

I maggiori livelli di spesa si generano presso le province “non virtuose” caratterizzate da pagamenti e impegni correnti ed in conto capitale superiori alla media complessiva degli enti considerati, che vengono consentiti dal più ampio volume di spesa preso a base di riferimento. Evidentemente il più impegnativo tasso di riduzione imposto a tali enti non ha impedito una crescita in termini assoluti della spesa e nello stesso tempo ha consentito il raggiungimento degli obiettivi.

La situazione appare perfettamente speculare per le province c.d. “virtuose”. Queste ultime infatti avendo già contenuto la spesa corrente di cassa nel triennio di riferimento (2002-2004) nei limiti fissati per la classe di appartenenza, hanno incontrato difficoltà ad applicare l’ulteriore taglio del 6,5%. Infatti delle province che non adempiono all’obiettivo di cassa 4 sono annoverate tra quelle con livello di spesa inferiore alla media della classe di appartenenza.

<sup>322</sup> Sulla base dei dati provvisori, riportati nella relazione del luglio scorso, erano 7 le province fuori patto, ma a seguito della revisione dei dati comunicati in sede di monitoraggio, anche alla luce delle risultanze del rendiconto, una provincia dell’Emilia è rientrata nei parametri, avendo peraltro apportato modifiche anche alla base di calcolo del 2004.

**Province - spesa corrente e spesa per investimenti media *pro-capite* di cassa  
dati aggregati in base al criterio della virtuosità degli enti ed il rispetto degli obiettivi**

	SPESA CORRENTE				SPESA PER INVESTIMENTI			
		enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	Totale compl.		enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	totale compl.
province esaminate	<i>n. enti</i>	6	87	93	<i>n. enti</i>	4	89	93
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	162	164	163	spesa c/capitale media <i>pro-capite</i>	65	90	89
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	68	75	74	spesa c/capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	55	60	59
province virtuose	<i>n. enti</i>	4	48	52	<i>n. enti</i>	3	49	52
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	154	137	139	spesa c/capitale media <i>pro-capite</i>	54	85	83
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	72	56	57	spesa c/capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	49	57	56
province non virtuose	<i>n. enti</i>	2	39	41	<i>n. enti</i>	1	40	41
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	177	196	195	spesa c/capitale media <i>pro-capite</i>	99	96	96
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	59	98	96	spesa c/capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	73	63	63

Nel complesso, tuttavia, raffrontando i risultati del patto con quelli degli anni precedenti, non sembra che la normativa per il 2006 si sia dimostrata particolarmente impegnativa per questa categoria di enti. Ciò potrebbe in parte connettersi al fatto che le tensioni sulla spesa delle province hanno riguardato segnatamente la spesa in conto capitale che nella nuova disciplina ha ricevuto un diverso trattamento, volto a consentirne lo sviluppo.

### 5.3.2 Comuni

L'analisi dell'insieme degli enti effettuata in questa sede è tendenzialmente rivolta all'universo dei comuni interessati al patto nell'esercizio 2006.

Si tratta di un insieme di enti più esteso di quello tenuto all'invio del rendiconto alla Corte, riguardando anche i comuni con popolazione compresa tra i 5000 e gli 8000 abitanti per un totale di 2266 enti.

Gli enti esaminati in questa sede sono 1955 di cui 83 sono esclusi dall'analisi dei dati in quanto commissariati nel corso del 2004 e pertanto non soggetti alle regole del patto.<sup>323</sup>

Come si è detto, nel 2006 il limite di popolazione dei comuni sottoposti alla procedura di monitoraggio con cadenza trimestrale passa da 30000 a 20000 abitanti e resta ferma la necessità di predisporre una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri.

Nel solco di questa distinzione operata dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'esame che segue sull'aggregato dei comuni viene condotto su due distinti insiemi: il primo è

<sup>323</sup> 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.

costituito dai comuni più grandi (con popolazione superiore a 20000 abitanti) e il secondo da tutti gli altri.

#### Comuni sopra i 20000 abitanti

L'insieme dei comuni più grandi, che generalmente ha fatto registrare un elevato livello di adempimento, nel 2006 dimostra maggiori difficoltà, specie per quanto riguarda gli obiettivi relativi alla spesa corrente di cassa.

Osservando la situazione per singolo comune si confermano, sia nella gestione della competenza che della cassa, maggiori difficoltà di contenimento della spesa corrente: 61 sono i comuni che sfondano il tetto di pagamenti correnti e 58 quelli che superano il livello degli impegni. Si riduce, invece, rispettivamente a 30 e 25 il numero degli enti inadempienti agli stessi obiettivi ma di parte capitale. Complessivamente il mancato rispetto del patto coinvolge 78 enti, pari al 20% di quelli esaminati; si tratta di un livello di inadempienza alquanto elevato mai riscontrato in precedenza.

La situazione osservata a livello regionale del rispetto degli obiettivi non si rileva omogenea ed emerge una evidente caratterizzazione territoriale con un più diffuso splafonamento dei tetti di spesa nel sud (32,3%) e nelle isole (36,5%).

**Tab.4 - Comuni > 20000 - Rispetto degli obiettivi programmatici 2006 per area geografica.**

REGIONE	enti di competenza	enti esaminati	GESTIONE DI CASSA		GESTIONE DI COMPETENZA		Enti inadempienti	% inadempienti sugli esaminati
			enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale	enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale		
Centro	94	84	75	81	74	81	11	13,1
Isole	70	52	40	49	39	46	19	36,5
Nord Est	69	59	56	56	55	57	6	10,1
Nord Ovest	100	95	88	89	90	90	10	10,5
Sud	140	99	69	84	73	90	32	32,3
<b>Tot.complessivo</b>	<b>473</b>	<b>389</b>	<b>328</b>	<b>359</b>	<b>331</b>	<b>364</b>	<b>78</b>	<b>20,0</b>

Si evidenzia che nel complesso il risultato finanziario 2006 in termini di pagamenti e di impegni correnti resta al di sotto dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo elevato e superiore rispetto a quello rilevato per le province.

Decisamente più elevati sono gli scarti positivi registrati per la spesa in conto capitale, specialmente per l'obiettivo di competenza rispetto al quale lo scarto supera i 4,4 miliardi di euro. Con ciò rilevandosi che la spesa suddetta è rimasta ben al di sotto dei livelli di erogazione che il patto avrebbe consentito.

Nel triennio si assiste ad una riduzione della spesa di competenza relativa al titolo II pari al 13,5%.<sup>324</sup> Ciò dimostra da un lato lo scarso impegno dell'obiettivo e dall'altro la sostanziale impossibilità di un corrispondente sviluppo del settore attraverso l'avvio di una mole tanto elevata di nuove iniziative d'investimento.

**Tab. 5 Comuni > 20000 – Risultati aggregati**  
**Monitoraggio Obiettivi programmatici per l'anno 2006**

(migliaia di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO I*		23.505.318	23.438.170	-0,3	24.390.205	24.101.065	-1,2
a detrarre	Spese per il personale (comma 142, lettera a, legge n. 266/2005)	8.785.283	9.308.347	6,0	8.669.204	9.132.609	5,3
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 142, lettera c, legge n. 266/2005)	351.985	539.570	53,3	371.265	580.715	56,4
	Spese di carattere sociale (co. 142, let. d, legge n. 266/2005)	2.276.534	2.613.904	14,8	2.454.761	2.875.530	17,1
	Spese per interessi passivi (co. 142, let. e, legge n. 266/2005)	1.339.360	1.455.558	8,7	1.346.291	1.454.157	8,0
	Spese per calamità naturali (co. 142, let. f, legge n. 266/2005)	14.423	27.329	89,5	15.570	38.952	150,2
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (comma 142, lettera g, legge n. 266/2005)	50.913	128.790	153,0	98.882	113.434	14,7
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 142, lettera h, legge n. 266/2005)	-	45.234	-	-	55.361	-
	Altre detrazioni nette	19.878	8.681	-56,3	35.733	8.448	-76,4
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>		10.666.942	9.310.757	-12,7	11.398.499	9.841.859	-13,7
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI</b>			9.879.742			10.568.033	
<b>DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO</b>			568.985			726.174	
SPESA IN CONTO CAPITALE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
TOTALE TITOLO II		14.634.459	15.816.486	8,1	19.141.168	16.554.172	-13,5
a detrarre:	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 143, lettera a, legge n. 266/2005)	72.069	155.995	116,5	105.450	93.856	-11,0
	Spese per concessione di crediti (comma 143, lettera b, legge n. 266/2005)	6.471.740	8.321.682	28,6	6.677.056	8.450.473	26,6
	Spese per calamità naturali (comma 143, lettera c, legge n. 266/2005)	333.554	303.952	-8,9	838.586	318.424	-62,0
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (punto B.3.1, lett g, circolare n. 8/2006)	63.445	94.457	48,9	76.210	75.833	-0,5
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006 - (comma 147, legge n. 266/2005)	149.157	286.007	91,7	572.599	596.145	4,1
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 143, lettera d, legge n. 266/2005)	-	49.458	-	-	27.938	-
	Altre detrazioni nette	134.694	315.686	134,4	714.277	483.137	-32,4
	<b>SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE</b>		7.409.800	6.289.249	-15,1	10.156.990	6.508.366
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN C.CAPITALE</b>			8.009.996			10.979.703	
<b>DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO</b>			1.720.747			4.471.337	

<sup>324</sup> Considerando, invece la spesa per investimenti netta (tit. II al netto delle partite finanziarie e delle altre detrazioni) il calo si eleva al 35,9%.



Va tuttavia considerato che la variazione rappresentata sul triennio risulta influenzata dai risultati del 2005, anno in cui si assiste al taglio più significativo a carico della spesa in conto capitale (tit. II), che risulta infatti in diminuzione.

La riduzione prosegue nel 2006 ma in maniera meno incisiva rispetto all'esercizio precedente.

Le nuove misure del patto avrebbero dovuto, invece, consentire addirittura un recupero delle nuove iniziative di spesa in conto capitale, posto che il limite stabilito consentiva un incentivo all'espansione che non si è invece verificata.

Per quanto riguarda gli obiettivi di parte capitale, a fronte dell'osservata flessione degli impegni, i pagamenti totali crescono tra il 2004 ed il 2006 dell'8,1%. La sola spesa rilevante ai fini del patto denota, invece, una tendenza decisamente decrescente sia in termini di pagamenti che di impegni; ciò in relazione allo sviluppo delle tipologie di spesa escluse.<sup>325</sup>

La spesa corrente, invece, risulta nel 2006 in calo moderato rispetto a quella del 2004, sia in termini di impegni che di pagamenti totali. Tale tendenza risulta amplificata dopo le detrazioni applicate al totale del titolo I. La flessione della spesa corrente netta, infatti, si attesta nel triennio al 12,7% per i pagamenti ed al 13,7% per gli impegni. Ciò in quanto sono decisamente in controtendenza gli andamenti delle voci da escludere; in particolare la spesa per il personale (+6% di pagamenti e +5,3% di impegni) che, peraltro, dovrebbe aver risentito dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione del nuovo contratto, la spesa di carattere sociale (+14,8% di pagamenti e +17,1% di impegni), le spese per trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni<sup>326</sup> (+53,3% di pagamenti e +56,4% di impegni) e gli interessi passivi (+8,7% di pagamenti e +8% di impegni). Concorre al raggiungimento degli obiettivi di parte corrente anche la crescita delle altre spese con carattere di straordinarietà come le calamità naturali e gli oneri per sentenze che originano debiti fuori bilancio.

L'analisi della spesa *pro-capite* conferma che i comuni rientrati nei limiti programmati di spesa hanno contratto i pagamenti correnti ed in conto capitale, che registrano infatti valori medi *pro-capite* più bassi rispetto ai comuni che non hanno rispettato. Negli enti "virtuosi", già caratterizzati da livelli più bassi di spesa corrente, la forbice tende a stringersi: si raggiungono i 630 euro di spesa media corrente *pro-capite* per gli enti che hanno rispettato contro i 633 degli enti fuori patto.

<sup>325</sup> Tra le componenti a dedurre dal titolo II, le concessioni di crediti, che ne rappresentano oltre il 50% e che non vengono computate ai fini del patto, dimostrano un notevole incremento.

<sup>326</sup> Lo sviluppo così esteso della spesa per trasferimenti potrebbe essere indicativo di comportamenti elusivi, infatti potrebbero essere indicati come tali anche corrispettivi di servizi dovuti a pubbliche amministrazioni; sul punto, le linee guida per l'esame dei rendiconti per l'esercizio 2006 hanno previsto un preciso riscontro.

Nella tabella che segue sono esposti i dati degli enti raggruppati in base al criterio della c.d. “virtuosità” e contemporaneamente del rispetto o meno degli obiettivi.

**Comuni con popolazione >20000 - spesa corrente e spesa per investimenti media *pro-capite* di cassa dati aggregati in base al criterio della virtuosità degli enti ed il rispetto degli obiettivi**

	SPESA CORRENTE			SPESA PER INVESTIMENTI				
	Dati	enti che non hanno rispettato	enti che hanno rispettato	Totale	Dati	enti che non hanno rispettato	enti che hanno rispettato	Totale
comuni esaminati	n. enti	61	328	389	n. enti	30	359	389
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	705	740	734	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	371	294	300
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	341	302	308	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	279	217	221
comuni "virtuosi"	n. enti	46	180	226	n. enti	19	207	226
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	633	630	630	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	279	217	223
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	305	256	266	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	226	174	178
comuni "non virtuosi"	n. enti	15	148	163	n. enti	11	152	163
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	923	874	879	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	529	399	407
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	451	357	366	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	369	275	281

Come per le province si sottolinea che la maggior parte degli enti inadempienti sono anche “virtuosi” e ciò conferma che i comuni con livelli di spesa storica corrente più contenuti, pur beneficiando di un taglio più ridotto, erano comunque tenuti ad un obiettivo più gravoso. Si è dimostrato, infatti, difficile individuare ulteriori margini di efficienza da recuperare. Al riguardo va notato che l’obiettivo medio di spesa corrente *pro-capite* per gli enti virtuosi è pari a 269 euro contro i 384 euro degli enti non virtuosi che pure subivano un taglio dell’8% sulla spesa 2004.

Nel complesso il comparto dei comuni più grandi si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno, ottenendo i risultati complessivi attesi, tuttavia le condizioni del contesto non si sono dimostrate affatto omogenee e le inadempienze che si sono concentrate sulla spesa corrente di cassa dimostrano una precisa caratterizzazione geografica.

Per alcuni enti la situazione appare poco rassicurante, in quanto emerge una difficoltà a tenere sotto controllo la spesa corrente, risultando in molti casi non perseguibile il raggiungimento di un risultato compatibile con le regole assegnate.

Le difficoltà emerse dovrebbero, almeno in parte, riproporsi anche nell’esercizio 2007, in quanto si sono manifestate presso enti per i quali si presenta poco probabile un recupero fondato esclusivamente sullo sviluppo delle entrate.

**Comuni con popolazione compresa tra 5000 e 20000 abitanti**

Dai dati complessivi relativi al secondo insieme dei comuni (con popolazione compresa tra i 5.000 e i 20.000 abitanti) si evince che il livello della spesa netta di competenza e di cassa riportato nel 2006 si riduce notevolmente rispetto al 2004: -7,9% i pagamenti correnti e -9,7% gli impegni correnti; -14,9% e -26,6% le spese in conto capitale. Una flessione comunque più contenuta di quella registrata dai comuni maggiori di 20000 abitanti.

Sul fronte della spesa corrente la forbice tra l'ammontare del titolo I e quello della spesa rilevante per il saldo si amplia notevolmente e passa dai 4,6 milioni di pagamenti sottratti ai vincoli nel 2004 ai 5 milioni nel 2006. Ciò significa che le detrazioni giocano un ruolo determinante nel consentire il rispetto del patto (il 57% della spesa di questi comuni è sottratta ai vincoli).

Se da una parte si assiste dunque ad una crescita non elevata della spesa corrente di competenza (0,4%), la variazione diviene di segno negativo se riferita alla spesa rilevante per il patto in considerazione delle detrazioni effettuate, la più rilevante delle quali, in termini assoluti, è connessa alle spese sostenute per il personale.

Tutte le voci escluse presentano, infatti, una forte crescita tra il 2004 ed il 2006; pari al 60,7% per la spesa di competenza per trasferimenti (crescita questa ben più spinta di quella rilevata nei comuni più grandi) e al 19,8% la spesa sociale. Si tratta di importi decisamente significativi che tuttavia incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera piuttosto contenuta.

In particolare lo sviluppo della spesa per trasferimenti correnti può trovare due ordini di spiegazioni; infatti, in parte può essere dovuto ad una effettiva revisione dell'impianto organizzativo tesa ad affidare funzioni ad altre amministrazioni alle quali vengono trasferite risorse<sup>327</sup>; altra ipotesi può essere, invece, connessa a comportamenti elusivi nella rappresentazione dei dati. Infatti i corrispettivi dovuti a vario titolo a pubbliche amministrazioni possono essere stati considerati trasferimenti al fine di poter escludere la relativa spesa dal patto. Anche la crescita dei debiti fuori bilancio ha giovato al fine di ridurre la spesa rilevante.

Va ricordato in proposito che i debiti, per i quali era ammessa la detrazione dalla spesa del patto, dovevano essere esclusivamente quelli originati da sentenze passate in giudicato. L'andamento di siffatte spese non dovrebbe, quindi, essere governabile dall'ente, ma rispondere esattamente ai casi di soccombenza in giudizio.

Non si comprende per quali ragioni tale dato —che dovrebbe risultare tendenzialmente stabile— abbia subito, nel periodo di osservazione, un così brusco aumento.

<sup>327</sup> Al riguardo si è assistito nel 2006 in modo piuttosto ricorrente alla costituzione di nuove istituzioni, soluzione questa suggerita dalla stessa disciplina applicativa.



Spostando l'osservazione sulla spesa in conto capitale emerge chiaramente, anche in questo insieme di comuni, la forte flessione degli investimenti, soprattutto in termini di impegni.

L'andamento crescente delle voci a detrarre—in questo caso probabilmente non connesso a comportamenti elusivi delle regole del patto—amplifica le dimensioni della contrazione del titolo II della spesa, evidenziando una linea gestionale degli enti che prescinde dai vincoli dettati dalla disciplina del patto.

Per gli investimenti infatti veniva favorita una ripresa sia in termini di pagamenti che di impegni.

Tra le voci escluse si nota un aumento delle concessioni di crediti che non si registra in egual misura per le province o i comuni di dimensioni maggiori.

**Tab. 5 Comuni > 5000 < 20000 - Risultati aggregati**  
Monitoraggio Obiettivi programmatici per l'anno 2006

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO 1°		8.824.058	8.912.666	1,0	8.947.895	8.983.917	0,4
a detrarre	Spese per il personale (comma 142, lettera a, legge n. 266/2005)	3.147.763	3.256.351	3,4	3.079.487	3.189.603	3,6
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 142, lettera c, legge n. 266/2005)	166.699	287.941	72,7	197.047	316.607	60,7
	Spese di carattere sociale (comma 142, lettera d, legge n. 266/2005)	834.023	992.586	19,0	872.120	1.045.066	19,8
	Spese per interessi passivi (comma 142, lettera e, legge n. 266/2005)	469.221	481.102	2,5	471.602	479.527	1,7
	Spese per calamità naturali (comma 142, lettera f, legge n. 266/2005)	26.002	31.782	22,2	27.873	37.908	36,0
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (comma 142, lettera g, legge n. 266/2005)	22.971	38.483	67,5	27.497	44.165	60,6
	Spese per funzioni trasferite o delegate dall'1.1.2005 (co. 142, lett. h, l. n. 266/2005)	-	10.620	-	-	12.290	-
	Altre detrazioni nette	15.353	190	-	18.327	17.533	-
<b>SPESA CORRENTI NETTE</b>		<b>4.142.026</b>	<b>3.813.611</b>	<b>-7,9</b>	<b>4.253.942</b>	<b>3.841.218</b>	<b>-9,7</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI</b>			<b>3.841.816</b>			<b>3.945.295</b>	
<b>DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO</b>			<b>28.205</b>			<b>104.077</b>	
SPESA IN CONTO CAPITALE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
TOTALE TITOLO II		4.150.650	3.873.781	-6,7	5.289.759	4.345.750	-17,8
a detrarre:	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 143, lettera a, legge n. 266/2005)	24.894	59.832	140,3	43.774	71.302	62,9
	Spese per concessione di crediti (co. 143, lett. b, legge n. 266/2005)	112.482	202.381	79,9	117.020	229.516	96,1
	Spese per calamità naturali (co. 143, lettera c, legge n. 266/2005)	205.484	184.733	-10,1	226.537	164.089	-27,6
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (punto B.3.1, lett g, circolare n. 8/2006)	16.155	41.479	156,8	25.093	35.266	40,5
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - scio per il 2006 - (co. 147, legge n. 266/2005)	134.694	236.050	75,2	251.268	412.343	64,1
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 143, lettera d, legge n. 266/2005)	-	10.839	-	-	31.025	-
	Altre detrazioni nette	44.146	63.342	43,5	111.409	88.118	-20,9
	<b>SPESA IN CONTO CAPITALE NETTE</b>		<b>3.612.795</b>	<b>3.075.125</b>	<b>-14,9</b>	<b>4.514.658</b>	<b>3.314.091</b>
<b>OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN C. CAPITALE</b>			<b>3.905.433</b>			<b>3.905.433</b>	
<b>DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO</b>			<b>830.308</b>			<b>591.342</b>	

Quanto alla numerosità degli enti inadempienti si confermano le osservazioni condotte sui precedenti aggregati.



Il livello di inadempienza risulta più elevato che in passato e raggiunge il 28,1%; si dimostra più diffuso tra i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; i casi di mancato rispetto si concentrano con prevalenza nel sud e nelle isole e l'obiettivo raggiunto con maggiori difficoltà resta quello dei pagamenti correnti.

**Tab.6 - Comuni > 5000 < 20000 - Risultati aggregati per regione.**

Rispetto degli obiettivi programmatici per l'anno 2006.

REGIONE	enti di competenza	enti esaminati	GESTIONE DI CASSA		GESTIONE DI COMPETENZA		Enti inadempienti	% inadempienti sugli esaminati
			enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in c. capitale	enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in c. capitale		
Centro	267	243	208	220	206	222	49	20,1
Isole	182	139	97	120	102	124	52	37,4
Nord Est	443	341	282	298	284	302	78	22,8
Nord Ovest	476	436	362	379	361	395	108	24,7
Sud	425	324	218	269	227	273	131	40,4
<b>Totale compl.</b>	<b>1.793</b>	<b>1.483</b>	<b>1.167</b>	<b>1.286</b>	<b>1.180</b>	<b>1.316</b>	<b>418</b>	<b>28,1</b>

L'analisi della spesa corrente e in conto capitale ponderate sulla popolazione conferma quanto detto per i comuni di maggiori dimensioni con la particolarità che tra gli enti "virtuosi" che hanno rispettato gli obiettivi, appartiene a questa fascia dimensionale di comuni il livello più elevato di spesa in conto capitale *pro-capite* (244 euro contro i 223 euro dei comuni sopra i 20.000 abitanti).

**Comuni con popolazione compresa tra 5000 e 20000 abitanti**

**Spesa corrente e spesa per investimenti media *pro-capite* di cassa  
dati aggregati in base al criterio della virtuosità degli enti ed il rispetto degli obiettivi**

	SPESA CORRENTE				SPESA PER INVESTIMENTI			
	DATI	enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	totale	DATI	enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	totale
Comuni esaminati	n. enti	316	1.167	1.483	n. enti	197	1.286	1.483
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	674	629	639	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	379	267	282
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	326	259	274	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	337	213	230
virtuosi	n. enti	217	704	921	n. enti	134	787	921
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	577	527	539	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	344	227	244
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	279	218	233	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	309	190	208
non virtuosi	n. enti	99	463	562	n. enti	63	499	562
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	886	784	802	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	454	330	344
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	430	322	341	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	396	249	266

#### 5.4 Conclusioni

Il processo di decentramento in atto ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica rivolte verso le amministrazioni decentrate si siano progressivamente intensificate.

La normativa per il 2006 risulta nelle linee ispiratrici convergente con quella dell'esercizio precedente, e pertanto poco aderente alle regole del patto di stabilità e crescita in quanto è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla finanza degli Enti locali sul vincolo alla spesa, non ponendo misure dirette ad arginare il disavanzo che solo in via mediata è sottoposto a controllo.

Infatti, sono state riproposte limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente e di quella in conto capitale, sia per cassa che per competenza. È stato inoltre confermato il sistema di misure in caso di mancato rispetto, atto a costituire un serio deterrente; tuttavia con successivi interventi normativi tutte le sanzioni sono state cancellate con ciò rendendo meno credibile il complessivo impianto della normativa del patto.

Il sistema di calcolo dell'obiettivo è disomogeneo in relazione alla media di spesa corrente del periodo precedente ed è diversamente calibrato per la spesa corrente e quella in conto capitale. Per quest'ultima le misure più che costituire un effettivo limite rappresentano un incentivo a ripristinare livelli più elevati di spesa dopo il calo del 2005.

Per l'insieme delle province gli obiettivi di contenimento risultano nel complesso rispettati; sia per la gestione di cassa che per quella di competenza il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che 6 province non hanno rispettato il patto, avendo sfiorato almeno uno dei limiti di spesa programmati. Risultato, questo, comunque migliore rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente, probabilmente a causa della minore incisività del vincolo sulla spesa in conto capitale.

Anche i Comuni, complessivamente considerati, raggiungono tutti gli obiettivi seppure con maggiori difficoltà rispetto al passato. Infatti, dall'esame della situazione dei singoli enti, emerge che una percentuale piuttosto elevata di essi (26,4%) non rispetta il patto ed i casi di splafonamento si concentrano soprattutto nell'obiettivo di spesa corrente di cassa. La situazione appare complessa in quanto seppure il risultato aggregato dimostri una moderazione della crescita, alcuni enti non sono riusciti ad operare un controllo rigoroso della spesa corrente (specie i comuni minori) e i casi di inadempienza si connettono alla minore efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Il fenomeno dell'inadempienza si caratterizza sia territorialmente (con livelli più elevati nel sud e nelle isole) che in base alla dimensione demografica, penalizzando i comuni più piccoli.

In linea generale va notato che la maggior parte degli enti che non hanno rispettato il patto erano considerati "virtuosi", segno che un livello già contenuto di spesa corrente storica costituiva un obiettivo molto impegnativo e difficilmente replicabile anche se corretto in misura ridotta rispetto agli altri enti

Il limite posto, alla parte capitale non ha presentato, invece, particolari difficoltà; piuttosto le regole costituivano un incentivo alla spesa che andava ben oltre la possibilità dei comuni di farvi fronte ed i risultati dimostrano che la spesa per investimenti considerata nella sua totalità e quindi a prescindere dalle esclusioni previste dal patto, continua anche nel 2006 ad avere un trend negativo, anche se più contenuto rispetto a quello registrato nel 2005, per cause che pertanto vanno ricercate in ambiente diverso da quello dei vincoli del patto di stabilità interno. A dimostrazione di ciò, si sottolinea che tra le province la spesa media *pro-capite* per investimenti più elevata appartiene agli enti che hanno pienamente rispettato i limiti di spesa.



## 6 Andamenti ed equilibri di parte corrente

### 6.1 Entrate

#### 6.1.1 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2005-2006

Nella manovra per il 2006, le misure rivolgono minore attenzione allo sviluppo delle entrate, in quanto la linea seguita è stata quella di concentrarsi sulla spesa, che viene sottoposta a controllo in tutte le sue componenti, anche attraverso le norme sul patto di stabilità interno.<sup>328</sup>

Nel 2006 gli aspetti più rilevanti per le entrate degli enti locali consistono, quindi, nella sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2005, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia; nella permanenza del blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF e di ulteriori applicazioni della stessa. Le norme di maggior incidenza nella manovra riguardano la spesa e sono essenzialmente collegate alla disciplina del patto di stabilità interno, che, peraltro, ha subito modifiche nelle finanziarie 2005 e 2006. Va notato che in tali esercizi le disposizioni della manovra per il patto sono sostanzialmente insensibili alle dinamiche dell'entrata.

I su richiamati plessi normativi confermano l'impostazione degli ultimi anni, caratterizzata dal blocco delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti, e dalla diminuzione delle spese, in considerazione del fatto che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali si è dimostrata in questi anni superiore a quella del Pil nominale.

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.

Tra le innovazioni in tema di entrate introdotte nel 2005 e di perdurante vigenza va ricordato che in sede di decretazione d'urgenza (d.l. n. 203 del 2005, convertito in legge n. 248 del 05), per il completamento della manovra 2004, è stato assegnato un incentivo ai comuni ad intraprendere azioni finalizzate al contrasto all'evasione fiscale, assegnando loro una quota delle maggiori entrate per tributi statali riscossi a titolo definitivo.

Altre misure della finanziaria integrate dalla decretazione d'urgenza su richiamata recante misure di contrasto all'evasione fiscale, hanno inoltre previsto interventi per potenziare l'efficacia della riscossione.

<sup>328</sup> 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.

Nel 2006 i finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura sostanzialmente corrispondente a quella dell'esercizio precedente, mentre vanno a decrescere le risorse stanziare per i fondi in conto capitale. L'articolo 1, comma 154, della 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 euro.

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.

Nella finanziaria per il 2006, infine, è prevista la possibilità da parte degli enti locali di partecipare alla lotta all'evasione.

Una serie di disposizioni d'interesse per gli enti locali sono anche contenute nel d.l. 4 luglio 2006, n. 223, così detto "decreto Bersani", convertito nella legge n. 248 del 2006.

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 locale.

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. (art. 37, commi 13 e 14).

Nel 2006 le difficoltà emerse già in corso d'esercizio hanno imposto la necessità di adottare interventi correttivi attraverso il d.l. 3.10.2006 n. 262 convertito nella l. n. 286/06 recante misure urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Alcune disposizioni che interessano essenzialmente i comuni, sono contenute nell'art.2, commi 33-46. Si prevede un aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, che dovrebbe comportare un maggiore gettito sia dell'IRPEF che dell'ICI, che la *Relazione tecnica* quantifica per il 2007 in 570,8 mln (91,3 di IRPEF e 479,4 di ICI). Di particolare rilievo per i comuni il comma 39, che prevede una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari al maggiore gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di questo stesso articolo.

I commi 40-44 dello stesso art. 2 riguardano la revisione delle rendite catastali degli immobili della categoria E e interessano indirettamente i comuni, che devono richiedere ai titolari degli immobili gli aggiornamenti catastali. I commi 45 e 46 fissano rispettivamente la rivalutazione del 40% del moltiplicatore delle rendite catastali dei fabbricati di categoria B e la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni in relazione al maggiore gettito dell'ICI per effetto della citata rivalutazione.

**Le finanziarie 2006, 2007, 2008**

Le ultime finanziarie sono fundamentalmente indirizzate verso il contenimento della spesa pubblica con disposizioni che riguardano il personale, acquisto di beni e servizi, incarichi e consulenze. Ma l'ottica di fondo riguarda la diminuzione ed il contenimento dei costi della politica che si estendono ai sindaci e ai presidenti dei vari enti territoriali e dei rispettivi Consigli (fin. 2006, co. 54).

Le prime due finanziarie hanno confermato l'impostazione degli ultimi due anni anche per quanto attiene alle entrate, sia proprie che derivate, sul piano del blocco delle fonti. La finanziaria 2007, che nel testo originario era composta da 217 articoli, è stata approvata con un articolo unico diviso in 1364 commi vanificando il tentativo di aggregazione per blocchi di materie che avrebbe apportato alla stessa una maggiore facilità di lettura.

L'art. 1, commi 145 e seguenti della legge finanziaria 2007 concede la possibilità ai comuni di istituire una imposta di scopo per finanziare parzialmente e fino ad un massimo del 30% della spesa necessaria alla realizzazione di alcune opere pubbliche.

I comuni possono quindi deliberare con regolamento, adottato ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'istituzione di un'imposta destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche da individuare a termini dello stesso regolamento, quali:

- a) opere viarie
- b) opere per il trasporto pubblico urbano;
- c) opere di sistemazione di aree dedicate a parchi e giardini;
- a) realizzazione di parcheggi pubblici;
- b) opere di restauro ed altre.

Dalle stesse sono escluse le realizzazioni di unità abitative.

Il regolamento che istituisce l'imposta deve individuare l'opera pubblica da realizzare, l'ammontare della spesa da finanziare, l'aliquota d'imposta, eventuali applicazioni di esenzioni e riduzioni in particolari situazioni reddituali, le modalità di versamento degli importi dovuti; deve indicare inoltre anche il periodo di applicazione (entro due anni dall'approvazione del progetto esecutivo) e l'aliquota aggiuntiva a quella ordinariamente prevista per l'ICI (non superiore allo 0,5 per mille).

Si tratta, in sostanza, di una vera e propria addizionale ICI condizionata alla realizzazione di opere pubbliche così come formulato nei commi 145 e seguenti dell'art.1.



Nel caso di mancato inizio dell'opera pubblica entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo i contribuenti possono chiedere il rimborso degli importi versati.

La finanziaria 2008 si adagia fundamentalmente su quattro macro aree di interventi che riguardano in sintesi la razionalizzazione degli enti pubblici e la diminuzione delle duplicazioni a livello infraregionale; la riforma della rappresentanza politica a livello locale; la riqualificazione della spesa pubblica; la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Molteplici sono le disposizioni che riguardano gli enti locali sia direttamente che indirettamente. In particolare sono confermati nel 2008 le detrazioni ICI, i criteri per l'erogazione delle risorse derivanti da trasferimenti, la compartecipazione provinciale al gettito IRPEF, nella misura dell'1%, collegata alla finanziaria 2007. Sono stati definiti inoltre i criteri per la ridefinizione di comunità montana in base a requisiti minimi altimetrici e per numero di abitanti pena la loro soppressione. Devono essere ridotti da parte delle regioni il numero gli organi rappresentativi ed esecutivi delle comunità montane e delle Unioni di comuni in misura non inferiore alla metà; il contenimento dei costi degli organi politico-amministrativi mediante la riduzione del numero dei componenti delle giunte comunali e provinciali ed infine lo scioglimento dei consigli comunali in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione entro i termini previsti.

Con la finanziaria 2008 (legge 244/07) le regioni, art.2 , co. 17, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione. Le leggi regionali di cui al comma 17 dell'art.2 tengono conto dei seguenti principi fondamentali:

- a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio *pro-capite*, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extraagricole.
- b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane;
- c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

I criteri di cui sopra valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali.

In caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, spetta alle regioni provvedere a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi citati ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva.

### 6.1.2 Province

Si rammenta che per gli esercizi 2005-2006 sono stati sottoposti ad esame i conti consuntivi di 103 province.

Nel capitolo seguente sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di accertamenti in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'analisi delle predette partite contabili.

Quanto agli accertamenti di competenza, il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento evidenzia negli ultimi tre anni i valori percentuali riportati nel seguente prospetto. Come si vede, peraltro, i dati dell'esercizio 2004 si riferiscono a 99 enti, mentre quelli 2005 e 2006 riguardano 103 province.

**Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)**  
(migliaia di euro)

TITOLI	2004	2005	2006
Entrate tributarie	50,30	49,26	51,99
Trasferimenti	41,84	44,43	41,20
Entrate extratributarie	7,86	6,31	6,81
Totale	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	99	103	103

Nel 2004 e 2006 le entrate tributarie hanno rappresentato oltre la metà del totale; nel 2005 sfiorano tale risultato. 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