

parametri previsti dall'art. 104 del trattato di Maastricht. I dati da trattare sono classificati secondo una codificazione uniforme, per cui il sistema consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività. Anche nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe affiancarsi al SIOPE completandolo.

Tra le fonti d'informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai dati di cassa raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze, sono stati impiegati attraverso un'apposita rilevazione i dati del patto di stabilità interno che fornisce anche dati di competenza (limitati nel 2008 alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

Le tendenze della finanza degli enti locali emerse nel 2008 possono essere, quindi, esaminate attraverso altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni estese al comparto della competenza.

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

I dati raccolti per il 2008 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle province e dei comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri che possono gravare sulla finanza pubblica nel suo complesso.

2.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2008

Nell'esercizio 2008 l'andamento dei conti pubblici si è dimostrato meno rassicurante rispetto al precedente, anche a fronte di un andamento dell'economia in calo.

Nell'area dell'euro il quadro congiunturale alla fine del 2008 è bruscamente peggiorato comportando una riduzione dei ritmi produttivi.

In Italia, dopo il risultato positivo del 2006, nel quale si è verificata una crescita economica superiore a quanto programmato, già dal successivo esercizio era emersa una decelerazione proseguita nel 2008, anno nel quale si è registrata una diminuzione del PIL espresso ai prezzi dell'anno precedente dell' 1,0 per cento.

Il peggioramento dimostrato dai conti pubblici è in parte dovuto a fattori connessi alla fase di stagnazione che ha caratterizzato tale esercizio, ma trova spiegazione anche in altri fattori.

La situazione complessiva, infatti, trova ancora sostegno nell'andamento delle entrate, che, pur dimostrandosi ridotto rispetto al precedente esercizio, resta ancora in moderato sviluppo, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati meno rilevanti.

La spesa corrente primaria risulta in crescita più sostenuta rispetto al precedente esercizio, attestandosi ad oltre il 40 per cento del Pil; tale sviluppo non risulta coerente con il rallentamento delle entrate e l'andamento in flessione dell'economia.

La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente, anche a fronte di una ricomposizione delle diverse componenti del prelievo; tale dato risultava influenzato da un aumento delle imposte dirette e contributi sociali e da un calo di quelle indirette. Queste ultime, che sono più sensibili al rallentamento del ciclo, hanno anche risentito delle modifiche intervenute nel 2008 relativamente alla imposta comunale sugli immobili.

Le uscite di parte corrente hanno dimostrato una crescita vivace alla quale ha concorso l'andamento dei redditi da lavoro dipendente a seguito dei rinnovi contrattuali nei comparti della sanità e degli enti locali.

Anche le spese per consumi intermedi sono risultate in deciso aumento. Nel complesso la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche è aumentata del 4,5% nel 2008 a fronte dell'1,7% del precedente esercizio. Le spese per interessi passivi crescono, ma a un ritmo inferiore a quello del precedente esercizio.

L'avanzo primario torna a ridursi attestandosi al 2,4% del prodotto¹². Dal conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è elevato al 2,7% del PIL, risultando, quindi, in netto aumento rispetto all'esercizio precedente, ma

¹² L'avanzo primario nel 2007 si attestava al 3,5%.

ancora contenuto -come nel biennio precedente- nell'ambito del relativo parametro europeo, mentre una più netta inversione di tendenza si avverte già con i primi mesi del 2009, anno per il quale tutti i principali paesi europei presenteranno disavanzi molto elevati.

Il debito pubblico torna a crescere attestandosi al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione, per l'intero periodo 2003-2008.

2.2 La manovra di finanza pubblica per il 2008

La complessa situazione della finanza pubblica italiana ha comportato un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti. Tuttavia, la legge finanziaria per il 2008 si è rivelata di minore impatto complessivo in quanto il quadro della finanza pubblica aveva fatto emergere, nel precedente esercizio, esiti positivi rispetto al passato.

La manovra di finanza pubblica per il 2008 è contenuta, oltre che nella legge finanziaria, in una serie di provvedimenti intervenuti in corso d'esercizio.

Le novità per gli enti locali si appuntano sui tradizionali filoni del patto di stabilità interno, dei tributi locali, del controllo della spesa del personale e della riduzione di alcune categorie di spesa.

Vengono poste disposizioni sul contenimento dei costi della politica che riducono il numero del personale politico, razionalizzano le comunità montane e impongono interventi nei confronti delle società partecipate locali.

La legge finanziaria ha abbandonato la direttrice degli interventi d'inasprimento della leva fiscale e contributiva che hanno caratterizzato il precedente esercizio, mentre permangono le misure per il controllo delle dinamiche della spesa pubblica. Nel complesso la manovra è risultata meno incisiva di quella dell'anno precedente con la quale è stato compiuto un notevole sforzo per il consolidamento dei conti pubblici e alle misure restrittive sono stati affiancati anche interventi a carattere espansivo.

Sotto il profilo tributario, l'innovazione di maggiore interesse introdotta dalla legge finanziaria è costituita dall'ulteriore detrazione per la prima casa pari all'1,33 per mille del valore -ai fini ICI- fino a concorrenza dell'imposta dovuta e nel limite massimo di 200 euro. In forza di tale agevolazione per molte abitazioni si sarebbe ottenuta un'esenzione totale. La norma che, come si vedrà in prosieguo, ha ricevuto una limitata attuazione, era accompagnata da un sistema di compensazione finanziaria a carico dello Stato che avrebbe rimborsato ai comuni la minore imposta derivante dall'ulteriore detrazione. Le misure in materia di ICI per la prima casa, che hanno previsto una ulteriore detrazione per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, avrebbero dovuto comportare una riduzione di

entrata che avrebbe dovuto trovare compensazione attraverso un trasferimento statale da erogarsi in due *tranches*, così da consentire il ripristino del livello precedente di entrate.

Gli importi corrispondenti alle ulteriori detrazioni dovevano essere indicati da ciascun comune in un'apposita certificazione. L'ammontare dei trasferimenti compensativi doveva essere determinato con riferimento alle aliquote ed alle detrazioni vigenti alla data del 30 settembre 2007.

Altra misura contenuta nella legge finanziaria riguarda la preclusione del passaggio al regime tariffario nel 2008 dei comuni che nell'anno 2007 adottavano ancora il regime della Tassa rifiuti.

Va poi ricordato che dal 2007 si è riaperta per gli enti locali la possibilità di manovra della leva fiscale e la legge finanziaria 2008, pur contenendo misure di sgravio fiscale, non ha introdotto preclusioni al riguardo.

Sono state introdotte misure per la stabilizzazione del personale precario, mentre viene preclusa la possibilità di fare ricorso a forme di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni. Il contratto di lavoro a tempo indeterminato torna ad essere la forma sostanzialmente esclusiva di lavoro pubblico. Non è più ammesso il rinnovo dei rapporti delle forme di lavoro flessibile nei confronti del medesimo lavoratore.

Per gli enti locali sono confermate le limitazioni alla spesa di personale stabilite dalla legge finanziaria per il 2007. Gli oneri per nuove assunzioni non potranno eccedere il 60 per cento della spesa per le cessazioni avvenute nel 2007. Sono previsti interventi di razionalizzazione del sistema delle comunità montane, volti a conseguire l'obiettivo di un risparmio a regime della spesa corrente delle comunità di ciascuna Regione in misura non inferiore ad 1/3 del fondo ordinario spettante per l'anno 2007.

Ciascuna regione, entro il 30 settembre 2008, con propria legge, è chiamata a provvedere al riordino della disciplina delle comunità montane, secondo principi che mirano alla riduzione del numero delle comunità in base a criteri orografici, demografici e socio-economici, alla riduzione del numero degli amministratori e delle indennità per gli amministratori.

La finanziaria ha riportato l'attenzione sull'impiego di strumenti derivati imponendo ulteriori cautele per la loro adozione. Infatti, vengono meglio esplicitati i criteri di prudenza ai quali è necessario ispirarsi nella gestione del debito e vengono dettagliati i limiti di utilizzo di strumenti derivati. Viene imposta una regola di trasparenza contrattuale al cui rispetto è condizionata l'efficacia dei contratti. È richiesta, inoltre, un'espressa attestazione di aver preso piena considerazione dei rischi e delle caratteristiche dello strumento proposto con la necessità di allegare al bilancio una nota ove vengano esposti gli oneri e gli impegni finanziari derivanti dalla sottoscrizione dei contratti.

Il patto di stabilità interno continua a rappresentare la misura di maggiore efficacia per il controllo della finanza degli enti locali. Dall'esercizio 2007 e' stato ripristinato il sistema

di controllo del saldo finanziario degli enti locali. Le regole del patto di stabilità interno per il 2008, stabilite nella legge finanziaria, si pongono in continuità rispetto a quelle del precedente esercizio, restando ancora vigente il modello dei saldi, mentre viene introdotto un sistema di competenza mista con vincoli posti alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la spesa in conto capitale. Le misure imposte dal patto di stabilità interno risultano meno stringenti rispetto a quelle previste nella precedente finanziaria, sia perché impongono coefficienti di correzione ridotti ed escludono gli enti con saldo positivo dall'operare correzioni del saldo, sia perché non riferiscono, come l'anno precedente, le misure ad un saldo di competenza ed uno di cassa, ma ad un risultato di competenza ibrida che sottrae al controllo importanti settori della spesa.

Sul fronte delle entrate trasferite non sono state introdotte modificazioni di rilievo, salvo per quanto si dirà in ordine alle compensazioni per il minor gettito ICI. Resta vigente l'articolo 1 comma 696 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che contiene disposizioni per la determinazione dei trasferimenti erariali spettanti in favore di ogni singolo ente locale che per la loro quantificazione rimanda a sua volta alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 153 e 154, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per l'anno 2006).¹³ In sostanza vengono ancora confermate le attribuzioni previste per l'anno 2006 attraverso il rifinanziamento dei diversi contributi erariali, per complessivi 340 milioni di euro.

Le risorse destinate ai trasferimenti agli enti locali sono state assegnate in termini di competenza nel corso dell'esercizio incluse le quote stanziare dei trasferimenti compensativi per l'ICI sull'abitazione principale. Invece sul fronte della cassa si è registrata l'incapienza delle dotazioni per procedere integralmente al pagamento dei trasferimenti relativi all'anno 2008; mentre sono state corrisposte le somme a saldo relative ai principali fondi di parte corrente e capitale, per altre limitate fattispecie sono stati erogati esclusivamente acconti.¹⁴ Inoltre, non è stato possibile completare i pagamenti in conto residui relativi agli anni 2007 e precedenti. Ciò trova anche ragione nel fatto che nel 2008 il sistema di monitoraggio delle giacenze di cassa (che riguardava i comuni con oltre 50.000 abitanti) è venuto meno, per cui gli enti hanno potuto richiedere il pagamento dei residui relativi ad esercizi pregressi a prescindere dal livello delle loro giacenze di cassa presso la tesoreria unica.

L'integrazione di cassa necessaria per procedere alla completa assegnazione dei contributi ordinari non è stata disposta, mentre sono stati attribuiti fondi (sia in termini di competenza che di cassa) pari a 528,65 milioni per il rimborso dei minori introiti ICI per i

¹³ Con la finanziaria 2006 si registrano trasferimenti erariali ai vari fondi per 12.088 mln. di euro di parte corrente e 2.018 mln. di conto capitale.

¹⁴ Si tratta della compensazione per variazione di gettito per i fabbricati del gruppo D, del rimborso dell'IVA sui contratti di servizio e di trasporto.

fabbricati rurali rispetto alle somme portate a detrazione dai contributi ordinari ed altre disposizioni che hanno comportato riduzioni dei contributi ordinari per il 2007.

Ulteriori assegnazioni hanno riguardato il finanziamento del contributo compensativo del minor gettito per l'abitazione principale.

Con successivo intervento normativo, contenuto nel decreto legge n. 93 del 2008, è stata disposta l'abrogazione delle norme relative alla ulteriore detrazione e introdotta la completa esenzione dell'ICI sull'abitazione principale. In tale contesto il fondo compensativo iscritto nel bilancio del Ministero dell'Interno è stato integrato per un importo di 1.700 milioni a decorrere dall'esercizio in corso.

La norma ha, quindi, operato la sospensione del potere di regioni ed enti locali di aumentare tributi, addizionali e aliquote, fatta eccezione degli incrementi già deliberati nel bilancio di previsione. La verifica del rispetto di tale disposizione è assegnata alla Corte dei conti.

Con il d.l. n. 112 del 2008 è stata disposta una serie di interventi per la stabilizzazione della finanza pubblica, parte dei quali hanno effetto già dall'esercizio in corso e altri costituiscono un'anticipazione della manovra per il 2009.

Per quanto concerne gli enti locali vanno ricordate, tra le altre, le norme relative all'affidamento ed alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica volte a garantire il livello essenziale delle prestazioni e a favorire la diffusione del principio di concorrenza, nonché la previsione dell'assoggettamento al patto di stabilità interno dei soggetti affidatari dei servizi pubblici locali, attraverso l'emanazione di norme regolamentari che alla data di redazione della presente relazione non risultavano emesse.

Vengono introdotti limiti alla facoltà di stipulare contratti di collaborazione autonoma nell'ambito di un tetto massimo di spesa stabilito dal bilancio di previsione. E' stabilito il divieto per gli enti territoriali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati e di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso attraverso rate comprensive di capitale ed interessi.

Sono introdotte misure per la riduzione della spesa di personale che viene intesa in termini più estesi rispetto a quelli tracciati dalla legge finanziaria per il 2007, includendo anche diverse tipologie di collaborazione. Per gli enti assoggettati al patto è prevista la riduzione della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti con particolare riferimento alle dinamiche relative alla contrattazione integrativa.

Per l'assegnazione ai comuni del fondo compensativo per il minor gettito ICI è previsto che essi trasmettano al Ministero dell'interno una certificazione del mancato accertamento.

Con il d.l. n. 154 del 2008 sono state introdotte disposizioni in materia di regolazioni contabili nei confronti degli enti locali, volte alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. È previsto che per l'anno 2008 i comuni possano accertare in via convenzionale a titolo di trasferimenti

erariali un importo corrispondente alla differenza tra i minori contributi ordinari assegnati e l'importo certificato relativo all'incremento della base imponibile ICI per gli edifici ex rurali.

È stato introdotto un apposito controllo della Corte dei conti sulle certificazioni del minor gettito ICI per il 2008 per l'abitazione principale, che allo scopo può avvalersi del supporto dell'Agenzia del Territorio.

I più rilevanti interventi per gli enti locali nell'esercizio 2008 sono, quindi, i seguenti:

- completa esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale;
- reintroduzione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali;
- regolazioni contabili per le compensazioni del minor gettito d'imposta;
- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2006, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia;
- conferma del criterio del saldo per l'applicazione del patto di stabilità interno ed introduzione del sistema della competenza mista;
- misure per la riduzione della spesa per il personale, limitazioni al turn over.

2.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

In tema di entrata 2008 si nota un sostanziale cambiamento di indirizzo rispetto all'esercizio precedente, essendo stata disposta un'ampia esenzione in tema d'imposta immobiliare e reintrodotta il blocco della facoltà di incrementare tributi addizionali e aliquote.

Le linee tracciate sul lato delle entrate si oppongono, quindi, alla direttrice dello sviluppo dell'autonomia tributaria in precedenza perseguita, ma tali innovazioni dovrebbero rivestire un carattere transitorio, in attesa che venga stabilito il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

Le novità in tema di compartecipazione al gettito dell'IRPEF riguardanti la compartecipazione comunale introdotte nel 2007¹⁵ sono rimaste vigenti e dalla loro applicazione sono derivate modificazioni in aumento delle assegnazioni di ridotto rilievo.

Per i trasferimenti dello Stato trova conferma la disciplina vigente nell'esercizio 2007, non essendo state apportate modifiche di fondo salvo che per specifiche disposizioni

¹⁵ Per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stato introdotto, dall'anno 2007, (art. 1, comma 189) un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito dell'IRPEF, il quale prevede l'attribuzione a favore del complesso dei Comuni di una quota di compartecipazione pari, per l'anno 2007, allo 0,69% del gettito IRPEF dell'esercizio 2005 (penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento). Nello stesso tempo è venuta meno l'assegnazione della compartecipazione secondo il precedente sistema, in quanto non ulteriormente riproposta. Tale entrata nell'esercizio 2006 era stabilita nella misura del 6,5 per cento dell'Irpef riscosso in conto competenza dallo Stato nell'esercizio precedente e quindi per un ammontare di gran lunga superiore a quello stabilito per il 2007. Ciò ha comportato dal 2007 in poi una notevole ricomposizione delle entrate che, per via del perdurante sistema di detrazione dal fondo ordinario, ha provocato un notevole sviluppo delle entrate trasferite in uno scenario di sostanziale invarianza delle assegnazioni complessive. Per il 2007, primo anno di applicazione del nuovo sistema, era infatti prevista l'invarianza delle risorse, cioè l'equivalenza tra quota di compartecipazione attribuita e trasferimenti erariali detratti (art. 1, comma 190). Sono state, inoltre introdotte dall'articolo 1, commi da 142 a 144 alcune modifiche alla disciplina per l'addizionale comunale all'IRPEF per l'anno 2007; si tratta in particolare dell'aver assegnato ad un regolamento consiliare la competenza a deliberare la variazione dell'aliquota dell'addizionale, dell'adozione di un nuovo tetto massimo dell'aliquota dell'addizionale, pari allo 0,8% dell'individuazione del soggetto passivo in base al domicilio fiscale al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

concernenti regolazioni contabili relative ad alcuni interventi che hanno comportato decurtazioni del fondo ordinario.

La dotazione di base del fondo nazionale ordinario per gli investimenti non è stata rifinanziata (come, peraltro, già avvenuto per l'anno 2007).

In relazione alla riforma del sistema delle comunità montane il fondo ordinario spettante a tali enti è stato ridotto in misura pari a 33,4 milioni di euro per l'anno 2008, e di un pari importo per l'anno 2009, per un ammontare complessivo a regime di 66,8 milioni di euro (articolo 2, comma 16, della legge finanziaria per l'anno 2008).

In vista dei risparmi di spesa che sarebbero dovuti derivare dal contenimento dei c.d. "costi della politica" (art. 2, commi da 23 a 29 della legge finanziaria per l'anno 2008) è stata operata una riduzione del fondo ordinario, a decorrere dall'anno 2008, determinata, in via provvisoria, a 313 milioni di euro pari a circa il 3,27% del contributo ordinario.¹⁶ Tali somme sono state detratte direttamente dai trasferimenti, anche se la stima delle riduzioni di spesa non ha trovato conferma nelle certificazioni dalle quali risulta un dato molto inferiore (le somme accertate si aggirano sui 48 milioni).

La legge finanziaria per il 2008 ha confermato una serie di assegnazioni già disposte nel 2007, prevedendo il rifinanziamento di una serie di contributi erariali, per complessivi 340 milioni di euro.¹⁷

Sono inoltre previste alcune modifiche alle attribuzioni stabilite per l'anno 2007, relative ad interventi finanziari a favore dei comuni di ridotta dimensione demografica ed alle comunità montane.

Il vigente sistema dei trasferimenti erariali è imperniato sulla presenza di cinque fondi, tre dei quali per i trasferimenti di natura corrente ("fondo ordinario", "fondo consolidato" e "fondo per la perequazione degli squilibri della fiscalità locale") e due per i trasferimenti in conto capitale ("fondo nazionale ordinario per gli investimenti" e "fondo nazionale speciale per gli investimenti").

¹⁶ Tale operazione ha implicato una detrazione pari a 251,51 milioni di euro a carico dei Comuni, 58,35 milioni di euro a carico delle Province e 3,12 milioni di euro a carico delle Comunità montane. La riduzione non è stata applicata, nell'immediato, ai Comuni delle Regioni a statuto speciale in applicazione del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31.

¹⁷ Nel dettaglio:

- 260 milioni, finalizzati al rinnovo dei contributi di cui all'articolo 3, commi 27, 35, secondo periodo, 36 e 141, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, già attribuiti per l'anno 2007. Dei quali 90 milioni, a favore dei Comuni, ad incremento del fondo ordinario; 90 milioni, a favore dei Comuni in posizione di sottodotazione di risorse; 50 milioni, destinati al finanziamento delle spese per investimenti, a favore dei Comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche; 20 milioni, a favore delle Unioni di comuni che svolgano effettivamente l'esercizio associato di funzioni; 5 milioni a favore delle Province, ad incremento del fondo ordinario; 5 milioni, a favore delle Comunità montane, ad incremento del fondo ordinario;
- 80 milioni di euro in favore dei soli Comuni in posizione di "sottodotazione" delle risorse, individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244 e successive modifiche ed integrazioni.

Per l'anno 2008 hanno trovato ancora applicazione le modalità di erogazione dei contributi e di altre assegnazioni per gli enti locali stabilite con il decreto del Ministro dell'interno del 21 febbraio 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 7 marzo 2002.¹⁸

Dopo un periodo di sperimentazione per l'uscita dal sistema di tesoreria unica, la procedura di monitoraggio per l'attribuzione delle risorse finanziarie, alle province e agli enti di maggiori dimensioni, non ha trovato, invece, ulteriore conferma. Viene, pertanto, dismesso il sistema di verifica della consistenza finanziaria dei conti di tesoreria in base al quale si provvedeva su richiesta al trasferimento delle risorse per gli enti che risultavano al di sotto del limite di giacenza nella misura sufficiente a riportare detta consistenza al di sopra del limite di giacenza.¹⁹

I fondi di parte corrente di risorse trasferite ai comuni dal bilancio dello Stato, pur risultando sostanzialmente invariati rispetto al 2007²⁰ quanto a dotazione di competenza, non sono stati completamente erogati in presenza di limitate dotazioni di cassa;²¹ situazione questa che si è verificata anche in passato. Nel 2007 la minore compartecipazione all'Irpef conferita ai comuni è stata riassegnata attraverso un recupero a carico dei trasferimenti, comportando un loro sensibile incremento rispetto all'esercizio precedente. Nel 2008 la situazione si è sostanzialmente stabilizzata, non rilevandosi differenze eclatanti nell'andamento della compartecipazione.

Le risorse assegnate al bilancio del Ministero dell'Interno, in termini di competenza, hanno consentito l'assegnazione dei trasferimenti erariali spettanti in misura totale. Permane, tuttavia, anche in tale esercizio una insufficienza delle dotazioni di cassa per cui non si è resa possibile l'erogazione completa dei trasferimenti relativi al 2006 e anni precedenti, specie per gli enti assoggettati alla procedura di monitoraggio.

¹⁸ Erano 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. Il richiamato decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 21 febbraio 2002, si rammenta, ha regolato l'erogazione per il 2002, da parte del Ministero dell'Interno a favore degli Enti Locali per i quali non sia prevista una differente disciplina, dei trasferimenti erariali previsti dal decreto legislativo n. 504 del 1992 e di ulteriori trasferimenti o assegnazioni previsti da altre disposizioni normative. Tali modalità restano confermate dal 2003 in poi. Il sistema delle attribuzioni delle risorse finanziarie agli Enti Locali si svolge, pertanto, con due distinte modalità: l'erogazione con mandato informatico collettivo in favore dei Comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti; il monitoraggio per i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti e per le Province, con la possibilità di richiedere per spese improcrastinabili ed inderogabili il pagamento diretto e immediato dei trasferimenti.

¹⁹ Gli enti soggetti a monitoraggio erano stati ridotti nel 2007 per via della 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 n. 83361 dell'8 luglio 2005 del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

²⁰ I trasferimenti sono stati determinati in misura corrispondente al precedente esercizio, conservando, quindi, il valore nominale, ma non considerando il tasso programmato d'inflazione. Le erogazioni disposte per l'anno 2008 ammontano a complessivi 17.901,35 milioni di euro, di cui 16.469,57 milioni per il pagamento dei trasferimenti erariali spettanti per l'anno 2008 e 1.431,78 milioni per i trasferimenti erariali spettanti per gli anni 2007 e precedenti. Le integrazioni dei fondi di cassa ammontano a complessivi 774,48 milioni di euro di cui 700 milioni per il finanziamento dei contributi ordinari spettanti per gli anni 2006 e 2007, agli Enti Locali in precedenza monitorati e 74,48 milioni su altri capitoli di bilancio.

²¹ L'ammontare complessivo dello stanziamento di cassa destinato agli Enti Locali per l'anno 2008 è pari a 14.471,39 milioni di euro, la massa spendibile è pari a 17.284,91 milioni, di cui 14.471,39 milioni in termini di competenza e 2.813,52 milioni in conto residui. In sede di assestamento di bilancio è stata richiesta un'integrazione di cassa pari a 2.813,95 milioni di euro. A fronte di tale richiesta, la legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2008 non ha assegnato ulteriori risorse.

L'esercizio 2008 è stato caratterizzato da un complesso sistema di regolazioni contabili per compensazioni di minor gettito che hanno interessato i trasferimenti dello Stato. Queste sistemazioni, modificando il rapporto tra entrate proprie e trasferimenti, esplicano effetti negativi sul livello dell'autonomia finanziaria e possono avere riscontro sui parametri di deficitarietà, ove rileva il rapporto tra entrate complessive ed entrate proprie.

Tra le regolazioni contabili va ricordata quella relativa alla maggiore ICI sui fabbricati rurali e del gruppo E che aveva dato origine, sin dal 2007, ad una decurtazione dei trasferimenti. Per l'aumento delle rendite catastali per i c.d. fabbricati rurali è stato stimato un maggior gettito di 609 milioni nel 2007, di 783 nel 2008 e di 818 nel 2009; in base a tali stime è stata operata una corrispondente decurtazione dei trasferimenti erariali. Tuttavia le previsioni si sono dimostrate scarsamente attendibili in quanto il gettito effettivo è risultato molto inferiore. Per il 2007 è stato previsto che la differenza tra il taglio operato sui trasferimenti e il maggiore introito effettivo fosse considerato un accertamento convenzionale che a fine 2008 è stato effettivamente riscosso. L'accertamento convenzionale doveva essere iscritto nella risorsa ICI, ma effettivamente si trattava di un trasferimento, in tal modo è stata assicurata la copertura del differenziale dedotto dai trasferimenti.

La determinazione dei trasferimenti erariali per l'anno 2008, a valere sul fondo ordinario spettante ai comuni, non è stata compiuta ad inizio esercizio, non essendo stata completata la procedura per la quantificazione dei maggiori introiti ICI (la cosiddetta ICI rurale ed altre fattispecie assimilate) il cui importo doveva essere portato in detrazione dei trasferimenti erariali spettanti ai singoli enti sulla base di apposite certificazioni rese dai comuni. L'esatto importo degli stanziamenti è stato definito solo a fine esercizio quando è stato accertato il gettito ICI effettivamente realizzato, che ammonta a circa 74 milioni.

Per il 2008 la copertura è stata limitata alla competenza, ma non estesa alla cassa. Nell'esercizio 2009 i comuni possono iscrivere in bilancio il differenziale, che al momento non è finanziato, nelle previsioni relative al titolo II trasferimenti.

Ancor più rilevante è la questione dell'ICI sull'abitazione principale.

La disciplina prevista per compensare la perdita di gettito a seguito dell'esenzione totale dell'ICI sull'abitazione principale fa perno su di una nuova certificazione per l'esercizio 2008 che ha imposto un ulteriore onere ai comuni. Al riguardo è stato assegnato alla Corte dei conti con il d.l. n. 154 del 2008 un compito specifico e cioè quello di accertare la veridicità delle certificazioni dei comuni; compito questo che si aggiunge alla verifica del rispetto del divieto di prevedere inasprimenti di entrate in violazione del blocco.

L'impostazione del bilancio di previsione per il 2009 deve tenere conto dell'entità della perdita (minor gettito) il cui ammontare deve essere riportato nella certificazione da rendere entro il 30 aprile 2009, impiegando il modello approvato con decreto del ministro per gli interni.

Come si è detto la vicenda delle compensazioni prende le mosse dalla legge finanziaria per il 2008 nella quale sono stati disposti aumenti delle detrazioni sulla prima casa che avrebbero dovuto produrre un minor gettito stimato in 1 miliardo e 700 milioni.

La legge finanziaria prevedeva che le minori entrate dei comuni fossero rimborsate dallo Stato, mediante due versamenti annuali (entro il 16 giugno ed il 16 settembre) ed un conguaglio entro il 31 maggio dell'anno successivo. A tal fine doveva essere prodotta un'apposita certificazione dei minori introiti ICI dovuti alle maggiori detrazioni.²²

Tale operazione non è stata, però, portata a compimento a seguito della introduzione dell'esclusione totale dall'imposta sulle abitazioni principali. Tuttavia, le certificazioni relative alle maggiori detrazioni disposte dalla legge finanziaria 2008 sono state comunque redatte e dalle loro risultanze è stato possibile rilevare che la perdita di gettito che sarebbe potuta derivare dall'esenzione dell'abitazione principale dichiarata in tale sede si sarebbe elevata a 3 miliardi e 22 milioni.

Successivamente, con il d.l. n. 93, che ha previsto la completa detassazione dell'abitazione principale, le somme destinate a compensare la perdita di gettito, che ora deve essere quantificata in relazione alla esenzione totale, sono state elevate a 2.604 milioni (risultando incrementate di 904 milioni).

Il finanziamento dello Stato, previsto in una serie di norme, si è elevato a 2.864 milioni, a seguito della integrazione disposta con il d.l. n. 154 (260 milioni). Confrontando tale dato con quello desumibile dalle certificazioni relative alla ulteriore detrazione innanzi menzionate, si rileva un significativo scostamento.

Sulla base di uno specifico accordo, intervenuto presso la Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, con decreto del Ministero dell'interno del 19 giugno 2008, sono state erogate ai comuni, a titolo di anticipazione della compensazione per i minori introiti correlati al pagamento ICI, somme in misura pari al 50% dell'importo attestato con la certificazione resa precedentemente in base al decreto ministeriale 15 febbraio 2008, quale gettito riscosso nell'anno 2007 a titolo di ICI per gli immobili adibiti ad abitazione principale.

Con successivo decreto del Ministro dell'interno del 23 agosto 2008, sulla base di una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie, sono stati definiti i criteri e le modalità del rimborso ai comuni della minore imposta ICI sulle abitazioni principali, ai fini della determinazione e attribuzione delle risorse compensative ai comuni, tenendo conto dei criteri previsti dal decreto-legge n. 93 del 2008.²³

²² Il modello della certificazione è stato approvato con decreto del Capo Dipartimento per gli Affari interni e territoriali del 15 febbraio 2008.

²³ I criteri sono i seguenti:

efficienza della riscossione, quale media triennale 2004/2006 delle riscossioni ICI in conto competenza e in conto residui rapportata agli accertamenti ICI nel medesimo triennio;
rispetto Patto di stabilità nell'anno 2007;
tutela dei piccoli comuni, intesi quali comuni con popolazione inferiore o pari a 5000 abitanti.

L'importo spettante a ciascun comune è stato determinato con il Decreto del Ministero degli interni del 9 dicembre 2008 con il quale sono stati anche stabiliti i criteri di assegnazione dell'integrazione di 260 milioni di euro, finanziata con il d.l. n. 154. Sono state, quindi, erogate le ulteriori somme a saldo.

Attraverso i dati delle specifiche certificazioni che i comuni sono tenuti a redigere per attestare l'importo del minor gettito potranno essere meglio determinati i risvolti finanziari scaturiti dalla soppressione dell'ICI sulla prima abitazione.

Resta aperta la questione di stabilire se le norme relative alla compensazione del minor gettito prevedessero un pieno ristoro della perdita, oppure si limitassero a fissare un limite massimo dell'intervento compensativo da parte dello Stato.

Deve, peraltro, essere notato che gli importi suddetti quantificati nelle diverse norme che hanno affrontato l'argomento costituiscono la copertura finanziaria degli interventi volti alla copertura del minor gettito d'imposta. Di conseguenza non appare possibile procedere ad erogazioni oltre il limite indicato nelle disposizioni che in più riprese hanno determinato le somme destinate allo scopo. Ove la quantificazione stabilita non si rilevasse sufficiente all'integrale ristoro delle perdite sarebbe, quindi, necessario un ulteriore intervento normativo.

In particolare nel d.l. n. 93 è previsto che la minore imposta a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni; a tale fine, è stato integrato l'apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'interno. I criteri e le modalità per la erogazione del rimborso ai comuni sono stabiliti in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Tale impostazione sembra indicare che la quantificazione effettuata nella norma sia esclusivamente ai fini di copertura, non intendendo stabilire anche il limite massimo del ristoro concedibile.

Con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per l'anno 2008 sono stati assegnati fondi di bilancio in termini di competenza e di cassa pari a 528,65 milioni, necessari per la restituzione dei presunti maggiori introiti ICI derivanti dalle disposizioni introdotte dall'articolo 2, commi da 33 a 46, del decreto legge n. 262 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006 n. 286, portati in riduzione dei contributi ordinari spettanti per l'anno 2007. Si segnala che ulteriori assegnazioni, in termini di competenza e di cassa, sono state disposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con appositi decreti per complessivi 2.252,7 milioni, di cui 1.960 per il finanziamento del contributo compensativo del minor gettito ICI riferito alle abitazioni principali, 249,93 milioni relativo alla riassegnazione delle somme versate dalle province nell'anno 2008 per le quote di detrazione non recuperate per insufficienza dei trasferimenti erariali destinato al finanziamento del contributo ordinario 2008.

2.4 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2008

Province

Entrate

I flussi di cassa di entrate correnti delle province nel 2008 risultano in flessione, interrompendo la tendenza del precedente esercizio. La situazione del biennio evidenzia, infatti, una dinamica in calo che investe le maggiori componenti del comparto.

Nell'ultimo esercizio i trasferimenti da parte dello Stato, delle regioni e di organismi internazionali si rilevavano in calo deciso. Questa tendenza trova in parte spiegazione nel dato dell'esercizio precedente nel quale si sono realizzati incrementi notevoli, maggiormente dovuti ai contributi dello Stato. La situazione di crescita del 2007 deve essere addebitata al pagamento di quote di contributi erariali che si riferiscono ad esercizi pregressi,²⁴ mentre non dovrebbe essere messa in relazione agli effetti delle assegnazioni di funzioni il cui quadro risultava già da tempo stabilizzato.

Province – Titolo I Entrata – Categorie

	(milioni di euro)				
	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Imposte	4.591	4.826	4.730	5,12	-1,98
Tasse	20	18	17	-11,77	-3,72
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	73	72	68	-1,52	-5,47
Totale Titolo I	4.684	4.916	4.815	4,96	-2,05

Province – Entrate Correnti

	(milioni di euro)				
	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Entrate tributarie	4.684	4.916	4.815	4,96	-2,05
Trasferimenti	3.536	4.517	4.012	27,74	-11,16
Entrate extratributarie	578	633	684	9,47	8,12
Totale Entrate Correnti	8.798	10.066	9.511	14,41	-5,51

Il calo delle entrate che si registra nel 2008 riguarda sia quelle tributarie sia i trasferimenti. Si interrompe, infatti, la crescita delle entrate tributarie che concorre a determinare il calo del livello complessivo delle entrate correnti. Le imposte provinciali fanno segnare un decremento moderato (-1,98%) rispetto alle altre categorie del titolo I. Nel panorama delle entrate tributarie provinciali si intravedono evidenti segnali di flessione. Le tasse provinciali sono in calo, tuttavia, tale variazione produce minimi risultati in termini di gettito, stante la consistenza ridotta della categoria.

²⁴ Anche l'andamento in crescita della categoria II (trasferimenti dalle regioni), non dovrebbe trovare ragione in ulteriori trasferimenti di funzioni e di risorse alle province dopo le assegnazioni degli esercizi precedenti, ma anche in questo caso nel pagamento di contributi dovuti relativi a precedenti esercizi.

Le riscossioni di entrate tributarie assommano nel 2008 a 4.815 milioni e fanno registrare nel biennio un calo del 2,05% (nel 2007 si registrava un aumento del 4,96%). Tale flessione, che potrebbe essere messa in relazione all'inversione della dinamica di crescita dei tributi locali già assegnati a tali enti, non dovrebbe risentire dell'andamento della quota dell'Irpef assegnata per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata. Va altresì considerato che a fronte di un calo delle entrate tributarie dovrebbe registrarsi un minor recupero a carico dei trasferimenti. Tuttavia, queste regolazioni non dovrebbero essere state effettuate contestualmente nel corso dell'esercizio, mentre dovrebbero evidenziarsi in quello successivo.

La diminuzione che interessa il titolo II è di maggiore evidenza. Il calo dei trasferimenti dello Stato (17,41%)²⁵ e di quelli da parte delle regioni (-8,32%) condiziona l'andamento dell'entrata che nel complesso risulta in calo dell'11,16%. Questa tendenza, che riguarda il complesso dei trasferimenti, risulta, quindi, sostenuta maggiormente da quelli provenienti dallo Stato. Inoltre, nell'esercizio 2008 si è posta la necessità di recuperare entrate in eccesso assegnate alle province maggiormente dotate che hanno dovuto restituire allo Stato le somme che non è stato possibile detrarre dai trasferimenti per via della loro incapienza.

Per il titolo II si assiste, quindi, ad un fenomeno inverso rispetto a quello osservato lo scorso anno nel quale si registravano aumenti. Si tratta di assestamenti che potrebbero anche connettersi alla regolazione di partite pregresse avvenuta nel 2007 ed al recupero di un eccesso di entrate che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

L'evoluzione del ruolo delle province, che è stata realizzata anche con trasferimenti da parte dello Stato e delle regioni, sembra ormai essersi assestata e non dovrebbe aver rivestito incidenza al riguardo.

Peraltro, si è completato un ciclo di programmi finanziati dalla UE che innescano trasferimenti nazionali per il cofinanziamento.

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

Gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento dopo che tali fenomeni si sono manifestati con notevole intensità in concomitanza alla rivitalizzazione

²⁵ L'andamento dei trasferimenti dello Stato non dovrebbe derivare dall'assegnazione di competenza dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno in quanto non si registrano sostanziali modifiche, mentre non risultando adeguati gli stanziamenti del bilancio di cassa dell'amministrazione centrale l'erogazione effettiva è avvenuta parzialmente ed ha anche riguardato quote di esercizi pregressi.

del ruolo delle province e dopo la ripresa del 2007, si assiste ad una complessiva flessione delle entrate.

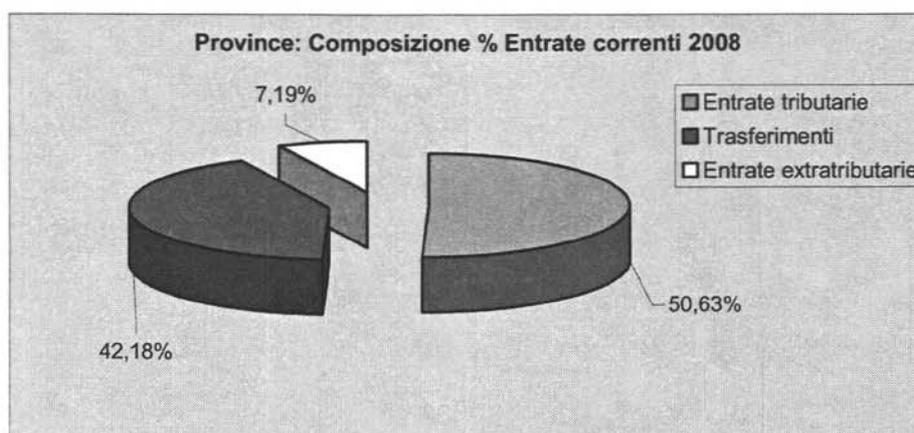
Il calo delle entrate tributarie si dimostra significativo; risultano esauriti gli effetti espansivi delle devoluzioni tributarie che hanno significativamente modificato l'assetto delle entrate delle province. Al calo dei tributi si affianca quello più intenso dei trasferimenti.

Va registrato, infine, un percorso ascendente delle entrate extratributarie che continuano a manifestare una tendenza espansiva (8,12%).

Province - Composizione % delle Entrate correnti

	2006	2007	2008
Entrate tributarie	53,24	48,84	50,63
Trasferimenti	40,19	44,87	42,18
Entrate extratributarie	6,57	6,29	7,19
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Nonostante il debole andamento delle entrate tributarie, esaminando le risultanze di cassa del 2008 in termini di composizione si evidenzia nuovamente uno sviluppo delle entrate proprie, mentre i trasferimenti acquisiscono un minore peso.



L'esame del comparto delle entrate in conto capitale mette in evidenza un andamento in calo (-6,36%) meno spinto di quello osservato nel biennio precedente. Ciò è dovuto al minore ricorso all'indebitamento, mentre non si ripropone il buon andamento dell'autofinanziamento.

Influiscono sull'andamento del titolo IV la drastica riduzione delle alienazioni di titoli (-88,50%), mentre sono in aumento quelle di beni immobili e mobili; anche i trasferimenti di capitale sono complessivamente in aumento. Mentre aumentano i trasferimenti di capitale dalla Stato (61,87%), diminuiscono quelli da altri enti del settore pubblico (in particolare dagli organismi comunitari e dalle aziende di pubblici servizi) e quelli

da altri soggetti e da imprese: Nel complesso le riscossioni del titolo IV, al netto della categoria 6[^], calano del 5,49%.

La contrazione delle entrate da accensione di prestiti (-8,15%) prosegue ad un ritmo meno deciso rispetto al precedente esercizio nel quale gli investimenti trovavano maggiore sostegno nell'autofinanziamento.

Prosegue il calo dei prestiti obbligazionari (-10%) che in passato avevano conosciuto un forte sviluppo e quindi una altrettanto decisa riduzione.

La notevole diminuzione delle emissioni obbligazionarie che si è verificata nel 2007 era 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, una volta che vanno a sopirsi gli effetti delle operazioni straordinarie, può essere messa in relazione alla flessione della spesa in conto capitale registrata dal 2005 in poi.

Province - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.728	1.891	1.787	9,42	-5,49
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	1.380	930	854	-32,61	-8,15
Totale Entrate in conto capitale	3.108	2.821	2.641	-9,24	-6,36

