

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLVI
n. 2

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2007 - 2008

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito,
con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e dell'articolo 7, comma 7,
della legge 5 giugno 2003, n. 131)*

DELIBERAZIONE N. 14 DEL 2009

VOLUME I

Trasmessa alla Presidenza il 29 settembre 2009

PAGINA BIANCA

I N D I C E

Volume I

Deliberazione 14/SEZAUT /2009/IADC	Pag.	7
--	------	---

RELAZIONE

Sintesi	»	9
PARTE I	»	21
EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE – ESERCIZIO 2008	»	21
1. Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale F. Petronio	»	21
1.1 L'attuazione della riforma costituzionale	»	21
1.2 La legge sul federalismo fiscale e le funzioni della Corte dei conti	»	23
1.3 L'ordinamento contabile	»	31
2. La finanza locale nell'esercizio 2008	»	32
Premessa	»	32
2.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2008	»	34
2.2 La manovra di finanza pubblica per il 2008	»	35
2.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali	»	39
2.4 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2008	»	45
2.5 Conclusioni e prospettive per il 2009	»	65
3. Patto di stabilità interno per gli Enti Locali	»	68
3.1 La disciplina del patto nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica	»	68
3.2 Il patto nella finanziaria 2008	»	70
3.3 Patto 2009	»	75
3.4 Considerazioni conclusive	»	102
4. Analisi particolari	»	105
4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo M. T. Polito	»	105

Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005	Pag.	108
Attività consultiva	»	126
Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione	»	141
4.2 Controlli interni C. Iamele	»	144
PARTE II	»	187
LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2007	»	187
5. Andamenti ed equilibri di parte corrente R. Ferone	»	187
5.1 Le Entrate	»	187
a) Addizionale facoltativa IRPEF	»	202
b) Compartecipazione IRPEF	»	204
c) ICI, TARSU e TIA	»	206
5.2 Spese	»	226
6. Andamenti ed equilibri del conto capitale A. Zacchia	»	237
Premessa	»	237
6.1 Comuni	»	238
6.2 Province	»	247
6.3 Comunità montane	»	254
6.4 Considerazioni d'insieme	»	258
7. Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria e analisi comparative per aree geografiche A. Liotta	»	278
7.1 Comuni	»	278
7.2 Province	»	281
7.3 Comunità montane	»	283
7.4 Analisi comparative per aree geografiche	»	286
7.5 Considerazioni d'insieme	»	290

8. Debito finanziario di Province e Comuni	Pag.	307
Premessa	»	307
8.1 Le rilevazioni della Sezione	»	307
8.2 Considerazioni d'insieme	»	313
PARTE III	»	327
CRITICITÀ DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO	»	327
9. Debiti fuori bilancio T. Bica	»	327
9.1 Nozione e disciplina normativa	»	327
9.2 L'indagine della Sezione	»	328
9.3 Considerazioni d'insieme	»	340
10. Gestioni in disavanzo di Province e Comuni A. Liotta	»	372
10.1 Il quadro normativo	»	372
10.2 Rilevazioni della Sezione	»	373
10.3 Considerazioni d'insieme	»	375
11. Il dissesto finanziario degli Enti locali	»	388
11.1 Il sistema normativo vigente	»	388
11.2 Enti in dissesto	»	389
11.3 Procedure di liquidazione	»	390
11.4 Considerazioni d'insieme	»	391

PAGINA BIANCA

Deliberazione n. 14/SEZAUT/2009/IADC

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DELLE AUTONOMIE

nell'adunanza dell'8 settembre 2009;

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

Visto l'articolo 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la «Sezione delle autonomie» riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza dell'8 settembre 2009, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

APPROVA

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2007 e 2008.

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

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

Così deliberato nell'adunanza dell'8 settembre 2009.

IL RELATORE

f.to Larosa

IL PRESIDENTE

f.to Lazzaro

Depositata in Segreteria il 25 settembre 2009.

IL DIRIGENTE

f.to Rizzolo

S i n t e s i

La situazione dell'economia e della finanza pubblica

Nell'esercizio 2007, pur proseguendo il percorso di risanamento dei conti pubblici, sono emersi segnali di rallentamento nella crescita economica che è risultata inferiore a quanto programmato. Nell'esercizio successivo la situazione dei conti pubblici si è dimostrata meno rassicurante, 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 prodotto. Dall'elaborazione del 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 ancora contenuto nell'ambito del relativo parametro.

Pertanto nel 2008 il livello d'indebitamento si attesta ancora entro la soglia stabilita, dopo che nel 2005 l'Italia è stata sottoposta alla procedura di deficit eccessivo. 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.

Il sistema normativo e i controlli

L'analisi della Corte oltre ad affrontare aspetti di carattere finanziario considera l'evoluzione dell'ordinamento nella prospettiva della riforma. L'avvio del processo di attuazione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, si è dimostrato lento e complesso, anche dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003 per l'adeguamento dell'ordinamento alla novella costituzionale. Le iniziative avviate al riguardo non sono state portate a compimento essendo terminata anticipatamente la legislatura.

Il cammino per rendere effettivamente operativo il disegno di riforma connesso all'attuazione della nuova stesura del titolo V ha ripreso a procedere con l'approvazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Le questioni di fondo per l'attuazione del disegno costituzionale trovano nuove risposte e le iniziative avviate fanno riprendere il percorso verso la effettiva realizzazione dell'assetto di maggiore autonomia.

Le difficoltà che hanno sempre caratterizzato la realizzazione di così complesse riforme non appaiono ovviamente superate in quanto la legge sul federalismo fiscale contiene esclusivamente una

trama del disegno riformatore che è affidato ad una serie di provvedimenti delegati, per cui se ne possono per ora trarre una serie di principi di fondo.

La necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese è stata da tempo sollecitata dalla Corte. La definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate dovrebbe innescare un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa. La necessità che tale azione venga portata a compimento è maggiormente avvertita nell'attuale momento di crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica.

Sul piano dell'ordinamento contabile va segnalata la recente emanazione da parte dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali di un documento relativo alla revisione dei principi contabili per gli enti suddetti. Su tale elaborato hanno espresso parere positivo le Sezioni riunite della Corte dei conti.

I principi contabili, descritti nel documento rispondono nel complesso alla finalità di estrarre dalla legislazione vigente principi e regole tecnico-applicative, atte a costituire la matrice del sistema generale "di bilancio". Si tratta di un intento apprezzabile sia per addivenire ad una interpretazione uniforme degli istituti contabili che per il miglioramento delle pratiche contabili seguite dagli enti.

A seguito dell'analisi dei singoli istituti contabili vengono indicati gli adempimenti per una loro corretta attuazione; qualora manchi un principio contabile specifico su una fattispecie particolare per la quale non sono presenti indicazioni normative, le soluzioni potranno essere ispirate ai principi generali contenuti nel documento.

Anche negli ultimi esercizi la disciplina della finanza locale, affidata essenzialmente alle manovre finanziarie annuali è risultata frammentaria, permanendo l'assenza di un disegno organico che dovrebbe connettersi alla completa attuazione della riforma. Nella finanziaria per il 2007 era stato nuovamente incentivato l'impiego della leva fiscale locale finalizzata al consolidamento dei conti pubblici da perseguire con misure affiancate anche a interventi a carattere espansivo ed in concomitanza con una rivisitazione della struttura del patto di stabilità interno, tornato a dirigersi al controllo del saldo.

Nel 2008 è stata abbandonata 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 e la manovra di finanza pubblica contenuta nella legge finanziaria è stata rimodulata con 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. Altre disposizioni riguardano il contenimento dei costi della politica, prevedono la riduzione del numero del personale politico, razionalizzano le comunità montane e impongono interventi nei confronti delle società partecipate locali.

La più significativa delle misure adottate in corso d'esercizio per rivedere ed integrare le regole poste dalla legge finanziaria è quella relativa all'esenzione dall'ICI sulle abitazioni principali che ha previsto l'assegnazione di trasferimenti da parte dello Stato per compensare il minore gettito per gli enti locali.

L'attività delle Sezioni Regionali di controllo

Negli ultimi esercizi un notevole supporto alla verifica dello stato della finanza locale e della regolarità della gestione finanziaria degli enti è derivato dall'attività dalle Sezioni regionali di controllo, indirizzata prevalentemente ai controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, all'attività consultiva e ai controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003.

Dall'esame del rendiconto 2006 e del bilancio di previsione 2008, effettuati nello stesso esercizio, sulla base delle relazioni prodotte dai collegi dei revisori sono emersi, con omogenea diffusione nel territorio, diffuse irregolarità. Tra queste si segnalano per la maggiore ricorrenza: la mancata o tardiva approvazione del rendiconto nei termini di legge, il mancato o tardivo invio della relazione del collegio dei revisori e dei questionari o l'inattendibilità dei dati trasmessi, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno, il mancato rispetto delle norme in materia di spese di personale, il mancato rispetto dell'art.1 comma 198 della legge n.266/2005, il risultato negativo della gestione di competenza, di cassa; il mancato riaccertamento dei residui attivi e passivi il mancato aggiornamento dell'inventario, il mancato rispetto del limite dell'indebitamento previsto dall'art. 119 della Cost. e dall'art. 204 del TUEL, la non attendibilità del conto del patrimonio, l'eccessivo ricorso o la mancata estinzione a fine esercizio delle anticipazioni di cassa o di tesoreria, il risultato economico d'esercizio negativo, l'utilizzo di entrate straordinarie per la

copertura di spese correnti ripetitive, la violazione della normativa vigente in materia di fornitura di servizi o il basso livello di copertura dei costi di alcuni servizi a domanda individuale, le problematiche relative alla gestione in perdita di società partecipate e alla loro ricapitalizzazione con ricadute sugli equilibri di bilancio, sulla gestione negativa dell'amministrazione e sul disavanzo, i profili di criticità delle operazioni di finanza derivata, le problematiche relative ai debiti fuori bilancio.

Altro filone rilevante dell'attività delle Sezioni regionali di controllo riguarda la funzione consultiva esercitata ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, che costituisce una importante fonte interpretativa.

Nel 2008 si è rilevato un rilevante incremento dei pareri resi che costituiscono un complesso vasto ed articolato di linee di indirizzo che coprono molti aspetti dell'attività degli enti locali, spaziando dalle questioni attinenti agli equilibri di bilancio, ai limiti all'indebitamento, al patto di stabilità interno, alle misure di finanza pubblica a carico di particolari categorie di spesa, alle criticità in materia di finanza derivata, alle problematiche relative alla gestione in perdita delle società partecipate degli enti locali incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti.

Le Sezioni regionali hanno anche esercitato il controllo sui regolamenti degli enti locali per gli incarichi di studio, ricerca e consulenza ai sensi dell'art. 3, commi 54-56, della legge n. 244/2007.

Il funzionamento dei controlli interni

L'indagine sul funzionamento dei controlli interni di un campione di enti locali, svolta nel 2008, cui hanno partecipato nove Sezioni regionali di controllo, ha confermato il carente livello di attuazione del D.Lgs. n. 286/1999 e l'inadeguatezza delle misure correttive assunte dagli enti locali. Il nascente sistema di federalismo fiscale impone, invece, che il controllo di gestione sia presente e sviluppato in tutti gli enti, in quanto può consentire verifiche sulle prestazioni essenziali, costituzionalmente garantite, fornite dagli enti, nonché sulla congruità del rapporto tra prelievo fiscale e servizi assicurati e l'economico impiego delle risorse affluenti dal "Fondo perequativo" alle Regioni con minore capacità fiscale per abitante.

Dall'attività, pur lacunosa, dei controlli interni, è derivata ai Comuni una maggior consapevolezza sulla necessità di curare l'aggiornamento e seguire le indicazioni del Piano Esecutivo di Gestione che attesta, sulla base di costi standard, il perseguimento degli obiettivi.

Emerge un maggiore impiego di indicatori che misurano il rapporto tra le finalità e i risultati e una più regolare produzione di reports che evidenziano gli scostamenti tra preventivo e consuntivo.

La comparazione dei criteri normativi e delle regole adottate per la costituzione dei controlli interni e delle loro modalità di esercizio della funzione ha fatto emergere che gli organi di controllo interno sono spesso composti da personale dell'ente, nell'intento di evitare eccessive spese di funzionamento. Migliori risultati si sono avuti nei Comuni di maggiori dimensioni e, comunque, quando viene adottato un Programma di controllo, un Piano dettagliato degli obiettivi e indicatori finalizzati al monitoraggio dei risultati.

Le pur rare misure autocorrettive, che sono la prova del buon funzionamento del controllo di gestione, sono state adottate prevalentemente dai Comuni settentrionali. Lo scarso ricorso agli aggiustamenti in corso d'opera dimostra come il profilo dell'adempimento formale prevalga tuttora sull'intento di pervenire a risultati sostanziali.

Non mancano esempi di Comuni ove, al pur regolare insediamento degli organi, non è conseguito l'esercizio dei compiti, spesso disattesi o affidati, con aggravio di costi, a soggetti esterni.

La valutazione dei dirigenti è il tipo di controllo che ha assunto, nelle varie località, connotazioni omogenee, essendo affidata, per lo più, ad un organo di tre componenti, due dei quali di provenienza interna. Anche l'assunzione dei criteri di giudizio è uniforme, in quanto vengono previamente pesati i singoli obiettivi, onde valutarne la difficoltà di raggiungimento, per poi individuare i corrispondenti parametri, idonei a tradurre in punteggio le posizioni di responsabilità. Tra gli aspetti negativi rilevati: il troppo frequente ricorso alle schede di autovalutazione e i casi di composizione esclusivamente interna della struttura giudicante, che potrebbero pregiudicare l'obiettività di giudizio.

Il controllo strategico stenta a decollare (attuato solo dal 15% circa dei Comuni esaminati) anche perché impone adempimenti di maggiore difficoltà e legati a logiche operative innovative.

In conclusione, alle perplessità che nascono dalla constatazione di un modesto funzionamento dei controlli interni, si contrappone la convinzione che un loro progressivo rilancio potrebbe agevolare il passaggio alle nuove modalità di finanziamento che richiedono una migliore conoscenza dei flussi finanziari, onde programmare le risorse, correggere gli interventi e assicurare i necessari supporti, tutti fattori che i riscontri amministrativi sarebbero in grado di assicurare dall'interno.

La finanza locale nel 2008

Le risultanze dell'esercizio 2008 dimostrano nel complesso una situazione di maggiore instabilità. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento dopo un periodo di assestamento connesso al compimento del processo di ampliamento delle funzioni. La crescita delle entrate correnti si interrompe, ed emergono segnali espansivi della spesa corrente a discapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad una tenuta delle entrate correnti anche se nell'esercizio è venuto meno il ruolo traente dei tributi propri.

L'andamento delle entrate si dimostra in parte convergente, infatti nelle Province e nei comuni si manifesta un calo delle entrate tributarie. Tuttavia la riduzione delle entrate fiscali, che per i comuni assume toni più eclatanti, trova riscontro in un corrispondente aumento dei trasferimenti, mentre nelle province anche il titolo II è in calo.

I pagamenti di spesa corrente risultano in aumento sia per le province che per i comuni. Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni quella per il personale risulta in crescita per via degli effetti provocati dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati. Ciò si verifica anche perché i miglioramenti economici per il 2007 sono stati attribuiti nel successivo esercizio.

Il calo della spesa in conto capitale, che si riscontra sia nelle province che nei comuni, non può essere considerato favorevolmente, non emergendo una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti il cui andamento, anzi, risulta ben al di sopra di quello del PIL nominale.

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

In entrambe le categorie di enti non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo nelle province, mentre riprendono a crescere nei comuni.

Il patto di stabilità interno

I risultati del patto per il 2008 hanno dimostrato che sia le Province che i Comuni si sono complessivamente adeguati agli obiettivi imposti, realizzando anche considerevoli scarti positivi rispetto alla correzione richiesta. Anche il numero degli enti inadempienti si è ridotto notevolmente rispetto a quello rilevato nel precedente esercizio.

Questa situazione di ampio adempimento degli enti e di pieno raggiungimento del risultato complessivo richiesto al comparto degli enti locali potrebbe condurre ad una valutazione positiva senza riserve del risultato raggiunto nel 2008, tuttavia un esame critico di tali esiti induce a svolgere alcune considerazioni.

Sono due gli aspetti da valutare per un esame del risultato che non si limiti ad una semplice presa d'atto dell'aspetto quantitativo. Da un lato la correzione imposta nel 2008, specie per gli enti in avanzo nel periodo di riferimento, è stata decisamente meno severa di quella del precedente esercizio nel quale era stato richiesto un eccessivo sforzo per gli enti in avanzo per i quali si dimostrava difficile migliorare risultati già positivi.

Un ulteriore fattore che induce ad un vaglio critico del risultato è dato dal fatto che, utilizzando il criterio della competenza mista, importanti aggregati contabili sono stati sottratti al controllo nella sede del patto interno.

Mentre il non imporre misure alla competenza in conto capitale potrebbe essere considerato un corretto criterio, ispirato dalla consapevolezza di non comprimere ulteriormente tale comparto di spesa che ha risentito negli ultimi anni di una situazione complessiva poco dinamica della finanza locale e dei limiti imposti nella sede del patto. L'affrancarsi dal limite di competenza può consentire l'avvio dei nuovi programmi di investimento anche attraverso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione generati in esercizi pregressi e per questa ragione può essere considerato una misura utile al rilancio del settore.

Diversamente deve essere considerata l'esclusione dal controllo nella sede del patto dell'andamento di cassa della spesa corrente che, per una serie di ragioni, potrebbe consentire conseguenze non auspicabili.

Va ricordato che la situazione di cassa corrente è quella sulla quale si addensano le maggiori criticità, in quanto per tale categoria di spesa sussistono notevoli elementi di rigidità e di norma i pagamenti dovrebbero seguire in rapida successione agli impegni.

Per le province si registrano solo 2 inadempienze dovute alla necessità di effettuare pagamenti per programmi di investimenti avviati in precedenti esercizi e giunti a conclusione. Nei comuni le inadempienze riguardano particolarmente quelli di minore dimensione, mentre gli enti maggiori conseguono generalmente risultati positivi.

Nel 2008 il livello di inadempienza dei comuni si riduce notevolmente attestandosi a circa il 6 per cento, dato questo ben inferiore a quello del 2007, anno in cui l'11,4 per cento dei comuni esaminati non era riuscito a rispettare i parametri stabiliti. Sia per le province che per i comuni il risultato conferma le aspettative in considerazione del fatto che per il 2008 i coefficienti di correzione dei saldi erano ridotti rispetto all'anno precedente ed, inoltre, gli enti "virtuosi" potevano beneficiare di una manovra pari a zero. Può avere inoltre spiegato incidenza nel favorire questo risultato il mancato assoggettamento alle misure del patto della cassa di parte corrente.

Tra gli enti inadempienti, quelli di minori dimensioni (fino a 20.000 abitanti) considerati nel complesso registrano un disavanzo (-222 milioni) particolarmente rilevante a fronte di un obiettivo in avanzo (13 milioni). Questa situazione è emblematica del notevole impegno dell'obiettivo rispetto alla effettiva situazione di questi enti che dispongono di margini di manovra più ristretti rispetto ai comuni di maggiori dimensioni nei quali, data la ridotta rilevanza dei loro bilanci, si verifica una maggiore sensibilità nei confronti di eventi non ordinari, quali la realizzazione di opere pubbliche ecc..

Anche nel 2008 le regole del patto hanno esercitato una pressione sugli investimenti che risultano risentite con un rallentamento dei pagamenti che riguarda entrambe le categorie di enti.

Andamenti ed equilibri di parte corrente nel 2007

L'esercizio finanziario 2007 è stato caratterizzato da una buona dinamica delle entrate correnti grazie alla rimozione del blocco della leva fiscale.

I risultati tratti dai rendiconti esaminati (riguardanti 1827 Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti) mettono in evidenza, rispetto al precedente esercizio 2006, un incremento delle entrate tributarie, segnatamente dell'addizionale all'IRPEF (+58,91) e dell'ICI (+6,11%). La compartecipazione all'IRPEF a seguito della modifica della disciplina dovuta all'introduzione della c.d. partecipazione dinamica a partire dall'esercizio 2007, ha fatto segnare un notevole decremento. Le assegnazioni ai Comuni a tale titolo sono passate da 5.703 milioni di euro a 851 milioni di euro; la differenza, pari a circa 4.800 milioni è andata di fatto ad accrescere il fondo ordinario.

Senza significative variazioni, rispetto all'esercizio precedente, la realizzazione degli accertamenti per i Comuni, mentre migliora il tasso di smaltimento dei residui, in termini complessivi 47,13% nel 2007 a fronte del 40,84% nel 2006, fermo restando che la massa di tali residui in valore assoluto è ancora elevata.

Migliora, invece, il livello di accertamento per ICI e TARSU, soprattutto nelle aree geografiche dove si era registrata una più debole azione di realizzazione di tali entrate.

Per le Comunità montane, gli accertamenti di entrate correnti sono leggermente aumentati nel 2007 (solo in termini nominali), mentre l'indice complessivo di realizzazione delle entrate non ha fatto registrare oscillazioni significative rispetto al 2006.

La situazione complessiva di accumulo dei residui è lievemente peggiorata e resta elevato il loro importo, a riprova della vischiosità delle procedure per la realizzazione dei crediti provenienti da esercizi passati.

A differenza di quanto attuato per l'esercizio 2006 la manovra di finanza pubblica per il 2007, ha incentrato l'azione di riequilibrio della finanza degli enti locali in una maggiore dinamica delle entrate ed il contenimento della spesa si è atteggiato a fattore concorrente.

La principale misura per il controllo della spesa è contenuta nella disciplina del patto di stabilità, il cui obiettivo fondamentale è stato nuovamente fissato in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni dal 2007 al 2010.

Le province fanno registrare una crescita degli impegni di competenza della spesa corrente del 6,84%, mentre i pagamenti totali aumentano solo del 2,72%, generandosi un cospicuo aumento dei residui dalla competenza. Nei comuni si nota un aumento degli impegni meno sostenuto (5,94%) ed un limitato sviluppo dei pagamenti totali (1,53%). Emerge quindi per le due categorie di enti una significativa divaricazione tra il dato di competenza e quello di cassa cui consegue l'accumulazione di residui che per la spesa corrente non dovrebbero costituire un fenomeno fisiologico.

Per i comuni e le province gli incrementi di maggiore consistenza per gli interventi, riguardano gli aggregati più rilevanti, quali la spesa per la prestazione di servizi. La spesa per il personale cresce meno dell'esercizio precedente, nel corso del quale hanno avuto effetto i rinnovi contrattuali. Continua a diminuire la spesa per acquisto di beni di consumo e di materie prime.

Per gli equilibri di parte corrente il dato di sintesi riferito alle Province ed ai Comuni, si riassume in un giudizio positivo sull'assetto degli equilibri nell'esercizio 2007, migliorati rispetto al 2006, essendo diminuita la percentuale degli Enti in disavanzo di competenza ed essendo aumentato l'avanzo complessivo.

I risultati contabili di amministrazione sono migliorati, atteso che solo una minima parte degli enti esaminati li mostra negativi, mentre nessuna provincia appare in disavanzo. Ma il dato, esaminato con riferimento ad altre risultanze dei rendiconti, va poi sostanzialmente corretto e rivela una situazione meno brillante, come verrà precisato in seguito.

Relativamente diversi i dati per le Comunità montane, che in percentuale maggiore dell'esercizio 2006 espongono saldi della competenza in disavanzo, ma tutte, tranne una, presentano un risultato di amministrazione positivo.

La gestione degli investimenti nel 2007

Anche nel 2007 i dati della gestione degli investimenti non risultano soddisfacenti, tenuto conto che un obiettivo stabile della programmazione economico-finanziaria, per le pubbliche amministrazioni in generale, è quello della crescita della spesa in conto capitale. Infatti nelle province e nei comuni il dato relativo agli impegni dell'intero titolo II risulta in calo, facendo ancora registrare una fase di stagnazione. L'attivazione di nuove iniziative in conto capitale (impegni competenza del titolo II) per comuni, province e comunità montane dimostra un andamento in flessione per i comuni (-3,63%), per le province (-19,38%) e per le comunità montane (-8,38%), e fa seguito all'analoga diminuzione rilevata nel confronto fra i due esercizi precedenti.

La diminuzione degli impegni destinati alla effettiva realizzazione di opere (acquisizione di beni immobili) risulta elevata raggiungendo quasi il 9% nei comuni e oltre il 12% nelle province.

Ciò è da imputare, oltre che alla perdurante debolezza della finanza locale, alle misure del patto di stabilità interno che, tornando a contenere il saldo, hanno nuovamente imposto in tale esercizio, limiti indifferenziati alla spesa in conto capitale e a quella corrente.

Si nota per tutte le categorie di enti un divario tra gli stanziamenti di entrata e di spesa e l'effettiva attività gestionale; ciò trova in parte spiegazione nei lunghi tempi di realizzazione delle opere e nella riscossione delle entrate in concomitanza alla realizzazione di stati di avanzamento. Tuttavia l'acuirsi di questo fenomeno non appare fisiologico.

L'andamento in flessione degli investimenti ha interessato i comuni delle aree geografiche del Nord (-9,16%) e del Sud-Isole (-3,67%), mentre nel Centro si riscontra una variazione positiva del 7,39%.

Le province mostrano un andamento omogeneo negativo, nel Nord (-17,37%), nel Centro (-15,66%) e nel Sud-Isole (-22,94%), anche se rilevanti eccezioni si riscontrano nelle Marche, nell'Abruzzo e, con alti valori assoluti, in Calabria.

La disciplina del patto di stabilità interno, che per il 2007 è tornata al sistema del controllo dei saldi, non si è dimostrata idonea al perseguimento degli obiettivi di espansione delle spese d'investimento e, in carenza di una efficiente azione di controllo della spesa corrente, ha inevitabilmente inciso sul rallentamento e sul differimento delle uscite della gestione in conto capitale.

I nuovi investimenti dei comuni, accertati per gli Enti esaminati in poco più di 12,385 miliardi di euro, hanno trovato completa copertura nelle nuove risorse in conto capitale dell'esercizio, attribuibili per il 19,79% a nuovi prestiti, il 64,36% ai trasferimenti di capitale, e il 15,87% alle alienazioni.

Per le province, la copertura dei nuovi investimenti, di poco superiori ai 3,669 miliardi di euro, è assicurata dalle nuove risorse del conto capitale per l'81,81%, e, per la parte rimanente, dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

Le nuove risorse sono costituite per quasi il 18% da nuovi prestiti, per oltre il 61% da trasferimenti di capitale e per poco più del 2% da alienazioni.

Le comunità montane, con 577,739 milioni di euro di nuovi investimenti, hanno rinvenuto la copertura per il 93,59% nelle nuove risorse del conto capitale apportate dalla gestione della competenza. Questa, per oltre l'87%, è costituita dai trasferimenti di capitale, solo per l'1% dalle alienazioni, e per poco più del 5% i nuovi prestiti. Per la quota rimanente la copertura è assicurata dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

I trasferimenti del settore pubblico destinati agli investimenti dei comuni provengono per il 13,70% dallo Stato, e per il 27,30% dalla Regione.

Riguardo alle province, i corrispondenti dati risultano del 13,56% e del 71,01%, mentre per le comunità montane dell'1,86% e del 77,81%.

Andamenti ed equilibri della gestione finanziaria

Nel confronto biennale 2007/2006, le entrate e le spese complessive di competenza, per le Province, mostrano valori in diminuzione, rispettivamente, per lo 0,34% e per l'1,95%.

Nei Comuni, invece, i valori sono in aumento, rispettivamente, per il 3,11% e per l'1,69%. Per le Comunità montane i valori decrescono, ma presentano maggiore equilibrio: -3,21% e -3,32%.

Per la parte corrente i dati sono in aumento tanto per i Comuni e le Province che per le Comunità montane; per le prime due categorie di enti le spese correnti crescono più che le entrate: per i Comuni l'aumento è, rispettivamente, del 5,94% e del 4,75%; per le Province, del 6,84% e del 6,69%.

Sempre nella parte corrente, per le Comunità montane la crescita è del 2,02% per la spesa e del 2,00% per l'entrata.

Le entrate destinate agli investimenti sono in calo (per effetto della diminuzione di quelle provenienti dall'indebitamento) per tutte e tre le categorie di Enti, come, conseguentemente, le spese: le diminuzioni delle entrate e delle spese presentano, rispettivamente, valori differenti, minori per i Comuni (-1,71% e -3,63%); più elevati per le Province (-18,01% e -19,38%) e più equilibrati per le Comunità montane (-8,63% e -8,39%).

La spesa per investimenti, vista in un arco temporale ancora più ampio, rispetto al 2004 è diminuita, per i Comuni del 34,05%, per le Province del 38,03% e per le Comunità montane del 30,92%.

Nel confronto biennale 2007/2006, il ricorso all'indebitamento destinato a nuovi investimenti è in netto calo: per i Comuni (-42,17%), per le Province (-49,07%), per le Comunità montane (-32,78%) anche se, per questi ultimi Enti, in valore assoluto l'importo è modesto.

L'estinzione anticipata di mutui e prestiti mediante emissione di nuovi prestiti obbligazionari, per quello che è stato possibile accertare dalle specifiche istruttorie, ha visto i Comuni operare per 143,5 milioni di euro -importo pari ad 17% dell'anno precedente- e le Province per 39,7 milioni di euro -importo pari ai 21% di quello dell'anno precedente- le Comunità montane sono estranee al fenomeno.

Le riscossioni totali, per Comuni e Province, superano i pagamenti totali, rispettivamente, del 3,95% e del 3,18%. Per le Comunità montane, invece, sono i pagamenti a superare le riscossioni per il 24,60%.

I residui, sia attivi che passivi, rispetto all'esercizio 2006, sono in diminuzione per Province, Comuni e Comunità montane. Per i primi due la diminuzione è, rispettivamente, del 5,28% e del 2,84%; del 4,21% e dell'1,35%. Per le Comunità montane dell'1,74% per l'entrata e del 3,22% per la spesa.

Nel 2007, il 49,64% dei Comuni, il 66,33% delle Province e il 59,34% delle Comunità montane espongono saldi finanziari della gestione di competenza in disavanzo.

L'andamento, per Province e Comuni, migliora per valori intorno al 14%; per le Comunità montane è sostanzialmente stabile.

Nel 2007, per Province e Comunità montane il disavanzo di gestione è pari, rispettivamente, allo 0,08% e al 2,22% del totale delle entrate correnti. Per i Comuni, invece, che rivelano un saldo positivo, l'avanzo è pari all'1,18%.

Nel 2007, l'87,12% delle Province, il 79,38% dei Comuni e il 74,00% delle Comunità montane hanno realizzato valori positivi nel riaccertamento dei residui. I saldi complessivi, naturalmente anch'essi di segno positivo, nel rapporto con gli stanziamenti dei residui attivi, sono pari al 5,01% per le Province, allo 0,52% per i Comuni e all' 1,06% per le Comunità montane. L'andamento è costante nel tempo.

Nel 2007, così come negli anni pregressi, quasi la totalità degli Enti mostra un risultato di amministrazione positivo. Per i Comuni, l'avanzo complessivo rappresenta il 6,09% dell'attivo finanziario (fondo di cassa + residui attivi), per le Province il 5,12% e per le Comunità montane il 3,41%.

L'interpretazione di questi ultimi dati, che sembrano indicare una situazione della finanza locale diffusamente equilibrata, necessita di un ulteriore apprezzamento più approfondito nella considerazione che i dati degli equilibri economico-finanziari, non così diffusamente positivi, sicuramente la ridimensionano. Questi ultimi dati, infatti, indicano che quasi il 26,16% dei Comuni, il 10,00% delle Province ed il 23,44% delle Comunità montane sono, nel 2007, in squilibrio economico-finanziario, che questo è fondamentalmente determinato dall'incidenza delle quote dei mutui e prestiti in scadenza e che il ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione muta in modo significativo il risultato negativo dei saldi.

Questa apparente contraddittorietà tra i risultati di amministrazione e quelli economico-finanziari svela la natura delle economie che vanno a costituire gli avanzi di amministrazione che, come già riscontrato in passato, trovano la loro genesi soprattutto nel riaccertamento dei residui.

L'indagine, infatti, ha accertato che gli avanzi di amministrazione sono costituiti, per Comuni e Province, da fondi non vincolati solo per una quota, rispettivamente, pari al 54% e al 61%.

Nel confronto fra aree geografiche, effettuato sui dati dei soli Comuni, si è rilevato che i valori dell'autonomia finanziaria decrescono man mano che dalle aree del Nord si passa a quelle del Sud-Isole, così come decresce il carico tributario *pro-capite*.

La maggiore dipendenza dai trasferimenti, rispetto al dato medio nazionale, non riguarda solo gli Enti delle Regioni meridionali, ma si estende in generale a tutti gli Enti ubicati nelle Regioni a Statuto speciale.

La capacità di gestione, misurata attraverso l'incidenza del valore dei residui, si rivela con dati sempre meno brillanti man mano che dalle aree delle Regioni del Nord si passa a quelle del Sud-Isole, con valori, in alcune ipotesi, da far dubitare dell'attendibilità delle poste di bilancio.

Il costo per abitante del personale degli Enti, molto diversificato indipendentemente dall'area geografica, ha i valori più bassi nell'area della Regione Puglia e i più elevati in quella del Trentino Alto Adige.

La propensione agli investimenti, misurata attraverso l'analisi del relativo costo rapportato alla popolazione residente, si mostra con valori diversificati indipendentemente dall'area geografica. Si rivelano, comunque, particolarmente marcati, in un reciproco confronto, i valori nell'ambito Lombardia (1.190,37 euro *pro-capite*) e quelli dell'ambito Sicilia (138,20 euro *pro-capite*).

Il debito finanziario di Province e Comuni

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2007, può stimarsi in 63,495 miliardi di euro (accertato in 44,809 miliardi su enti che rappresentano il 70,57% dell'intera popolazione) e decresce, rispetto al 2006, dello 0,81%.

Quello delle Province in 11,070 miliardi di euro (accertato in 10,370 miliardi relativamente a 97 enti su 104 totali) con un andamento in calo, rispetto al 2006, dell' 1,22%.

Il primo grava sulla popolazione residente per 1.080 euro *pro-capite* ed incide sul prodotto interno lordo per il 4,15%.

Quello delle Province ha una incidenza *pro-capite* di 190 euro e costituisce lo 0,74% del prodotto interno lordo.

Per i Comuni, rispetto al totale, i mutui costituiscono il 76,98% ed i prestiti obbligazionari il 22,35%. Per le Province, i rispettivi dati risultano del 68,10% e del 30,67%. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord presentano una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha in valori assoluti il maggior importo di debito ma, in valori relativi alla popolazione, la maggiore incidenza si ha per gli enti dell'area Centro che mostrano anche la maggiore incidenza percentuale sul Pil.

In generale, l'incidenza *pro-capite* decresce col decrescere della popolazione degli Enti.

La sostenibilità finanziaria, che ha essenzialmente come parametro le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti, anche se le Province mostrano dati migliori. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno buoni.

Anche la sostenibilità economica, riferita ai meri interessi passivi - a parte alcune situazioni di segno contrario riscontrate nelle province della Sicilia e della Sardegna e la considerazione che per i Comuni in molte aree è al limite - è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa, per i Comuni, la sostenibilità economico-finanziaria se non si considera più quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi come costo del debito, anche le quote del capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria. Va da sé, poi, che la parte in eccesso, se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli Enti, può ritenersi positiva e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore del 42,16% e, per le Province, del 45,58%.

Per aree geografiche, i valori in positivo meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle regioni centrali che mostrano dati del 56,90% per i Comuni e del 62,00% per le Province.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrano valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce a reggere ma, per i Comuni, solo col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione, positiva revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

D'altra parte, è lo stesso sistema normativo vigente ad apparire contraddittorio. Infatti, per un verso, è codificato il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL) presupponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente; per l'altro, quando si pone la regola per fissare il valore limite al nuovo e ulteriore indebitamento, si considera il solo peso degli interessi, senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento, e lo si raffronta alle sole entrate correnti - senza alcun riferimento alle spese - prescindendo dal saldo, e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

Al fine di evitare situazioni poi difficilmente rimediabili, sarebbe opportuno che la citata ultima disciplina, che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse in parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In alternativa, si potrebbero adottare parametri in linea con quelli già posti per l'Ente Regione dall'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 71 consistenti, per un verso, nel costo globale del cosiddetto servizio del debito (interessi + quota capitale in ammortamento) e, per l'altro, nelle entrate tributarie non vincolate.

Le gestioni in disavanzo

Nel confronto 2007-2006, si rileva un aumento del 16 per cento nel numero di Enti coinvolti nel fenomeno del disavanzo, passati da 54 a 63, assenti le Province. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente un andamento crescente di oltre il 53%.

L'incidenza media sulle entrate correnti degli Enti interessati passa dal 18,02% al 23,07%.

Si tratta di un trend sicuramente non incoraggiante riguardante lo 0,77% del totale dei Comuni ma, con ogni probabilità, anche ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli Enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo.

Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio.

Il dissesto finanziario degli Enti locali

Raggiungere il risanamento senza alcun intervento erariale, o regionale, per gli Enti locali dissestati è difficile.

Il solo intervento del Ministero dell'Interno diretto ad assicurare trasferimenti erariali in linea con la media della fascia demografica di appartenenza ed il contributo a copertura della spesa per il personale posto in disponibilità, per quanto utili a mantenere il nuovo bilancio riequilibrato, non hanno capacità di incidenza sulle passività pregresse.

È pur vero che il sistema previgente, che assicurava l'intervento erariale –può dirsi– a completa copertura dello squilibrio, non era certo di incentivo all'assunzione delle dovute responsabilità degli Enti per una sana gestione della finanza pubblica locale e che, in qualche caso, aveva generato dissesti meramente strumentali per lucrare le risorse erariali di sostegno. È anche vero, però, che in moltissimi casi il dissesto è stato l'espressione di un malessere socio-economico strutturale particolarmente diffuso in alcune regioni del Sud dove gli Enti locali sono penalizzati dalle minori possibilità di godere di un benessere socio-economico territoriale esistente in altre parti della Nazione.

Allora, il legislatore ordinario, che correttamente ha iniziato a dare attuazione al dettato costituzionale che postula una finanza locale autonoma e responsabile, non poteva non dare altrettanta attuazione a quanto indicato nell'art. 119 della Costituzione dove è disposto che "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni".

È proprio nell'ossequio a questo dettato costituzionale che si inseriscono le norme statali, o regionali, che prevedono gli interventi straordinari a favore degli Enti in dissesto.

Queste risorse aggiuntive, poste a disposizione delle gestioni straordinarie di liquidazione, consentono, insieme agli sforzi finanziari degli Enti chiamati all'assunzione di responsabilità ora non più declinabili, di raggiungere il risultato del risanamento.

Certo, i tempi previsti dal TUEL in vigenza di ben altro sistema, non sono più attuali ed il dato oggettivo ne è prova. Sempre sulla base del dato oggettivo, che individua solo in due-tre ipotesi l'eventualità di dover ricorrere ad ulteriore procedura straordinaria dopo la chiusura di quella ordinaria attuale, può verosimilmente ritenersi che il nuovo sistema sia complessivamente efficace.

Deve rilevarsi, poi, che la chiave di volta, che ha aiutato a dare soluzione a molte difficoltà, è stata proprio la procedura semplificata ex art. 258 TUEL. Essa è apprezzata da tutti gli O.S.L. e, ove possibile, attuata.

È in questo ambito che, probabilmente, il legislatore dovrebbe intervenire rendendo tale procedura, innanzitutto, obbligatoria per l'Amministrazione e, poi, accompagnandola con un sistema di utilizzo dei contributi straordinari e di altre risorse dell'ente che permetta di disporre velocemente delle liquidità necessarie per le transazioni oltreché, naturalmente, eliminando alcune rigidità della procedura stessa.

È di tutta evidenza che una massiccia applicazione della predetta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'altro importante positivo effetto di evitare all'ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

I debiti fuori bilancio

Nel 2008 54 province e 1735 comuni hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 614 milioni di euro, importo in aumento di oltre il 7% rispetto all'anno precedente a fronte di una lieve diminuzione del numero degli enti.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, indizio di patologia nella gestione del bilancio, sembra ormai rientrare nella fisiologia, per la rilevanza degli importi riconosciuti ed il numero degli enti coinvolti.

Le Province, che tutte hanno compilato il questionario inviato dalla Sezione in entrambi gli esercizi considerati, riconoscono, nel 2007, debiti fuori bilancio per 54,212 milioni di euro. Di quest'importo, il 67,86 è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 19,46% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità e l'8,23% da ricapitalizzazione di società; nell'esercizio 2008 l'importo dei debiti riconosciuti diminuisce a 48,130 milioni di euro: il 65,27% deriva da oneri da sentenze, il 27,16% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità ed il 6,73% da ricapitalizzazione di società.

Nelle amministrazioni comunali l'importo totale dei debiti riconosciuti nel 2007, di 518,538 milioni di euro aumenta nel 2008 a 565,809 milioni di euro, ma tale dato sconta, come ogni anno, la parzialità della platea dei comuni che hanno compilato il questionario con il quale viene rilevato il fenomeno. Nel 2007 riguardano oneri da sentenze il 63,38% del totale dei riconoscimenti, l'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità il 28,68% e la ricapitalizzazione di società il 2,03%; nel 2008 il 46,58% del totale è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 33,25% all'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità ed il 12,52% a ricapitalizzazione di società.

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2008

1 Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale

Cons. Francesco Petronio

1.1 L'attuazione della riforma costituzionale

Il cammino per rendere effettivamente operativo il disegno di riforma, connesso all'attuazione della nuova stesura del titolo V della parte seconda della Costituzione, ha ripreso a procedere con l'approvazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009 recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Questa nuova disciplina rimette in moto l'iter delle riforme che, dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003, aveva segnato il passo. Con l'avvicinarsi della legislatura, le iniziative legislative avviate erano decadute,¹ con ciò determinandosi una fase di stallo.

L'attuazione delle deleghe contenute nella legge 131 è rimasta largamente incompiuta e non si sono verificate rilevanti modifiche nell'ordinamento degli enti locali,¹ se non quelle dovute alle norme per il coordinamento della finanza pubblica contenute nelle leggi finanziarie.

Il processo di attuazione del nuovo ordinamento non è stato facilitato per via del limitato seguito che è stato dato alle norme destinate allo scopo e contenute nella legge n. 131 del 2003 che si proponeva di stabilire le regole generali per la concretizzazione della riforma. Le ragioni di ciò vanno da un lato individuate nella natura ritenuta meramente ricognitiva² che andava assegnata alle deleghe per la individuazione dei principi generali dell'ordinamento statale contenute nella legge suddetta e alla difficoltà che da sempre si sono manifestate nel procedere all'attuazione di riforme di così ampio respiro, in un contesto

¹ I provvedimenti presentati erano complessivamente rivolti a conferire un ruolo di maggiore ampiezza delle autonomie territoriali nell'ambito dell'ordinamento. L'iniziativa di maggiore impatto era costituita da un disegno di legge delega a carattere generale che avrebbe dovuto realizzare l'attuazione dell'art. 117, secondo comma lettera p) e l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il ddl. suddetto (atto senato 1464) ha ricevuto l'ultimo esame nella seduta del 3 ottobre 2007 senza ottenere l'approvazione da parte di un ramo del parlamento.

Altro provvedimento di rilievo (A.S. n. 772 assegnato all'esame della 1° commissione) era costituito dal riordino dei servizi pubblici locali anch'esso fondato sulla delega normativa. Anche in questo caso l'iter per l'approvazione non è stato completato neppure presso un ramo del Parlamento e l'ultimo esame è avvenuto il 12 gennaio 2008.

Il quadro delle iniziative di riforma avviate e rimaste inattuato si completa con riferimento all'attuazione del c.d. federalismo fiscale che formava l'oggetto dell'A.C. 3100, assegnato all'esame della commissione Bilancio e finanza senza alcun ulteriore seguito.

Le tre iniziative non hanno ottenuto l'approvazione e sono decadute al termine della legislatura.

² Così ha ritenuto la Corte costituzionale nella sentenza n. 280 del 13 luglio 2004 nella quale è stato affermato che l'art.1 co. 4 della legge n. 131 del 2003 ha conferito la delega per l'adozione di decreti legislativi meramente ricognitivi di principi fondamentali vigenti nella materie di cui all'art. 117 comma 3 cost. ed ha contestualmente stabilito che spetta al parlamento stabilire i nuovi principi. Si tratta di un quadro ricognitivo di principi già esistenti utilizzabile transitoriamente fino al momento dell'entrata in vigore delle leggi contenenti i nuovi principi. Per queste ragioni l'oggetto della delega è da circoscrivere nell'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della ricognizione di quei principi fondamentali vigenti che siano oggettivamente deducibili. Pertanto, una lettura minimale della delega risulta l'unica conforme a Costituzione.

difficile della finanza pubblica e a fronte di difficoltà nel controllo della spesa decentrata, specie con riferimento alla componente sanitaria.

Molte difficoltà si sono frapposte alla realizzazione della riforma costituzionale, tra le quali, di notevole complessità è risultata la determinazione dell'articolazione del sistema tributario e della finanza pubblica e il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

Nel precedente sistema non si era ancora affermata una piena autonomia impositiva da parte delle regioni e degli enti locali, anche se ancor prima della riforma costituzionale erano state introdotte disposizioni che andavano in tale direzione.

Con l'approvazione della riforma costituzionale si è quindi assistito ad una elevazione delle prerogative di spesa degli enti, a fronte di un più ampio decentramento funzionale, mentre non è stato contemporaneamente realizzato un sistema che ampliasse gli strumenti di autonomia finanziaria. Infatti, solo la effettiva realizzazione di un modello nel quale la responsabilità di spesa si coniughi con quella di prelievo contiene in sé il meccanismo per fare emergere la validità dell'azione svolta dal livello di governo locale ed assegnare sostanziali poteri di verifica ai soggetti deputati al controllo ed in ultima analisi al corpo elettorale.

L'attuazione dell'art. 119 cost., della quale la legge sul federalismo fiscale si è data carico rappresenta quindi, il nodo cruciale per rendere effettiva la riforma costituzionale, diversamente -permanendo un ampio livello di scollamento tra l'autonomia di spesa e l'imposizione- non si realizza quella integrazione tra i vari livelli di competenze e responsabilità che dovrebbe costituire la base del modello autonomistico.

Le questioni di fondo per l'attuazione del disegno costituzionale trovano quindi, nuove risposte e le iniziative avviate fanno riprendere il percorso verso la effettiva realizzazione dell'assetto di maggiore autonomia.

Le difficoltà che hanno sempre caratterizzato la realizzazione di così complesse riforme non appaiono ovviamente superate in quanto la legge sul federalismo fiscale contiene esclusivamente una trama del disegno riformatore che è affidato ad una serie di provvedimenti delegati, per cui se ne possono per ora trarre una serie di principi di fondo.

La necessità di un rapido completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese è stata da tempo sollecitata dalla Corte. La definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate dovrebbe innescare un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa. La necessità che tale azione venga portata a compimento è maggiormente avvertita nell'attuale momento di crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica.

1.2 La legge sul federalismo fiscale e le funzioni della Corte dei conti

La legge n. 42 del 5 maggio 2009 costituisce un nuovo punto di riferimento per l'attuazione della riforma costituzionale, contenendo una serie di deleghe al cui compimento dovrebbe comporsi il rinnovato modello di coordinamento finanziario e tributario della Repubblica.³

La legge, che si pone dichiaratamente in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, intende realizzare il principio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ivi predicato, garantendo i principi di solidarietà e coesione sociale e ponendosi nella prospettiva di superare il dualismo economico del Paese, in tal modo parendo optare per un modello solidaristico nel finanziamento delle autonomie.

Questo processo di riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e la modifica del sistema di finanziamento delle realtà territoriali deve essere realizzato senza esplicitare effetti sfavorevoli sulla capacità di governo complessivo della finanza pubblica e sulla tenuta degli obiettivi dettati dall'appartenenza all'Unione europea. Il rispetto del Patto di stabilità e crescita richiede, quindi, che tale processo sia accompagnato da un efficace coordinamento della finanza pubblica, in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e, al tempo stesso, un'adeguata copertura dei servizi essenziali.

La riforma comporta importanti modificazioni nel meccanismo che ha fino ad ora regolato il sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali sulla base di due direttrici: l'abbandono definitivo di uno schema di finanziamento basato sulla finanza derivata, con l'attribuzione alle amministrazioni territoriali di entrate proprie e partecipate in sostituzione di trasferimenti, ed il graduale passaggio dal criterio della "spesa storica" ad una valutazione dei fabbisogni finanziari degli enti, ancorata a costi standard delle prestazioni fondamentali, da offrire ai cittadini con livelli omogenei.

Il nuovo criterio di finanziamento presuppone un'attenta analisi dei costi e dei fabbisogni standard per quanto riguarda le funzioni fondamentali garantite costituzionalmente per le quali deve essere assicurata l'integrale copertura, mentre fa riferimento alla capacità fiscale per le restanti funzioni.

Nel passaggio dal criterio della spesa storica alla stima dei costi standard si impone la necessità di individuare le risorse sufficienti ad assicurare la copertura dei livelli essenziali

³ La Corte, ha espresso una prima valutazione sul progetto di legge presentato dal Governo ad inizio di ottobre nel corso dell'audizione tenuta davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio, Finanze e tesoro del Senato e, nel febbraio 2009, ha nuovamente esaminato il testo, all'esame della Camera al quale erano state apportate modifiche significative nel corso del primo passaggio parlamentare. Nella sede dell'audizione del 12 febbraio 2009, la Corte ha esposto alcune osservazioni, soprattutto incentrate sulle modifiche introdotte, segnalando, poi, al fine di poter contribuire al miglioramento ulteriore del testo, quegli elementi che si riteneva presentassero ancora aspetti problematici.

delle prestazioni riducendo, nel contempo, le inefficienze gestionali e le spese a cui non corrispondono servizi effettivi.

Un elemento centrale nell'impianto normativo è costituito dall'introduzione del modello basato sul costo o del fabbisogno standard, che nei criteri di delega (articolo 2, comma 2 lettera f), "costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni". Nell'ambito di tale valutazione risulta rilevante anche il rapporto tra il numero dei dipendenti pubblici e il numero dei residenti.

La definizione di un sistema di valutazione dei costi delle prestazioni adeguato a misurare l'efficienza dell'azione pubblica non risulta agevole. In particolare per gli enti locali, il passaggio dal vecchio al nuovo sistema dovrà seguire modalità diverse a seconda che si tratti delle funzioni fondamentali o delle altre funzioni. Peraltro il sistema degli enti locali contiene notevoli elementi di disomogeneità legati alle dimensioni e alle caratteristiche peculiari degli enti; ciò rende complessa la valutazione dei costi standard delle prestazioni (sia per le funzioni fondamentali che per le altre) e la individuazione di un insieme di indicatori condivisi.

La scelta dei parametri per la individuazione dei costi standard potrebbe non risultare agevole; si potrà fare riferimento alla media dei costi *pro-capite* rilevati nei casi che presentano la migliore combinazione di prestazioni e risultati; alle "best practice" per tipologia o livello di prestazione oppure operare una rilevazione analitica dei costi, considerando anche variabili di contesto. In ogni caso queste indicazioni dovranno essere affiancate da meccanismi di efficientamento del sistema.

Un punto di riflessione rilevante consiste nel considerare se il nuovo assetto istituzionale possa, di per sé, produrre una indesiderata lievitazione della spesa ed un indebolimento delle leve a disposizione per la gestione della finanza pubblica. In linea teorica il sistema di finanziamento attraverso la maggiore responsabilizzazione dal lato delle entrate e il riferimento ai costi standard dovrebbe facilitare il controllo sulla gestione della spesa, tuttavia, resta da verificare l'efficacia degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica.

Il sistema delineato nella delega impone che l'attuazione sia compatibile con gli impegni assunti dallo Stato in sede europea e non comporti oneri finanziari aggiuntivi per la finanza pubblica, in quanto dovrebbe realizzarsi attraverso la trasformazione dei trasferimenti erariali in fiscalità.⁴

Ciascun ente, assicurando il rispetto degli obiettivi assegnati in termini di competenza e di cassa, attraverso comportamenti improntati alle regole imposte in sede di

⁴ Cfr. Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica – aprile 2009 pag. 160.

coordinamento finanziario, dovrà garantire il concorso al Patto di stabilità e crescita, contribuendo a realizzare l'equilibrio finanziario complessivo del comparto. Per promuovere questo risultato la legge finanziaria dovrà contenere norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica per ciascun livello di governo in termini di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard, di saldi programmatici, di livello di ricorso al debito e di pressione fiscale.

La quantificazione finanziaria degli aspetti connessi all'attuazione del federalismo fiscale non costituisce un facile adempimento. Non risulta, quindi, possibile determinare *ex ante* le conseguenze finanziarie dell'intero processo, tanto più che il disegno effettivo del sistema di finanziamento andrà a comporsi allorché saranno emanati i provvedimenti delegati.

Nell'ambito di tale processo la riduzione delle entrate fiscali erariali dovrebbe compensare l'aumento di quelle locali senza che si verifichi un aumento della pressione fiscale. Tuttavia la legge non contiene una clausola esplicita di invarianza della pressione tributaria, limitandosi a stabilire che debba essere predeterminato un livello massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo.

Risulta di notevole rilievo per la gestione della finanza pubblica l'aver espressamente incluso il principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici [art. 2 co. 2 lettere h) v)] tra i criteri direttivi previsti per le deleghe, al fine di favorire il coordinamento finanziario e per l'intero monitoraggio degli andamenti gestionali.

La norma impone la coerenza dei criteri di costruzione dei bilanci degli enti territoriali con il bilancio dello Stato e la registrazione delle poste contabili di entrata e di spesa di Stato ed enti territoriali in forme che consentano di ricondurle ai criteri rilevanti per l'osservanza del Patto di stabilità e crescita. La previsione dell'estensione delle sanzioni anche al caso di mancato rispetto dei criteri di uniformità dei bilanci rafforza la coerenza della norma.

Il modello di coordinamento finanziario trova supporto in un sistema premiale e sanzionatorio per incentivare o disincentivare determinati comportamenti.

Proseguendo nella linea tracciata dalla recente disciplina del patto di stabilità interno vengono individuate tipologie di enti da considerare virtuosi⁵ sulla base di parametri finanziari e gestionali.⁶

⁵ Si tratta degli enti che garantiscono un'elevata qualità del servizio con una pressione fiscale inferiore alla media; quelli che, rispettando gli equilibri richiesti dalla legge, partecipano a progetti strategici e quelli che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile.

⁶ Per quelli meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, si conferma il blocco delle assunzioni e delle spese discrezionali, mentre vengono ampliate ulteriormente le sanzioni automatiche previste già nel testo iniziale per gli organi di governo e amministrativi degli enti territoriali. Tali misure intervengono fino alla dimostrazione dell'operatività di provvedimenti in grado di correggere gli squilibri (attraverso le dimissioni e l'attivazione dell'autonomia impositiva).

Per gli enti che non rispettino gli equilibri economico finanziari, o non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni, o che presentino scostamenti persistenti dal patto di convergenza sono previste sanzioni sino alla previsione del potere sostitutivo.

Il provvedimento non reca una esplicita clausola di copertura di eventuali nuovi oneri, ma contempla una clausola di neutralità degli effetti dei decreti delegati sui saldi di finanza pubblica. La complessità della delega e la presenza di un numero elevatissimo di variabili tra loro interdipendenti sembra effettivamente impedire una prefigurazione attendibile dell'impatto finanziario complessivo della riforma.

La Corte, in occasione dell'audizione del 12 febbraio, ha rilevato che per il progetto di riforma all'esame -che può essere ragionevolmente considerato di particolare complessità- appare, dunque, coerente con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale⁷ che un quadro di riferimento finanziario di carattere generale venga a delinearsi compiutamente con il completamento del disegno riformatore attraverso l'emanazione dei decreti delegati. In occasione della presentazione del primo decreto delegato sarà, quindi, necessaria la previsione di una clausola relativa agli effetti finanziari e la presentazione della relazione tecnica.

A presidio del rispetto dei parametri di stabilità macroeconomica è previsto che il complesso dell'impatto finanziario ascrivibile all'attuazione della delega (articolo 26 comma 1), dovrebbe comunque essere contenuto in modo da risultare conforme agli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita. Ovviamente la clausola di salvaguardia per il rispetto degli obiettivi europei non implica necessariamente la neutralità finanziaria dell'esercizio complessivo della delega.⁸

Viene prevista la determinazione di un limite massimo della pressione fiscale da ripartire tra i diversi livelli di governo (tale da impedire aumenti anche nella fase transitoria) e il coinvolgimento degli enti nell'attività di recupero dell'evasione e di contrasto dell'elusione fiscale. Inoltre l'obbligo di operare il trasferimento del personale dovrebbe contribuire ad evitare duplicazioni di funzioni.

La complessità del disegno richiederà, tuttavia, che alla stima degli oneri finanziari in occasione della presentazione dei decreti delegati si accompagni anche una attenta valutazione ex post dell'impatto effettivo. A tale fine potranno essere utili le relazioni inviate

⁷ La Corte Costituzionale, ha affermato (tra le altre, nella sentenza n. 226/1976) che in linea di principio spetta alle leggi di delega il compito di individuare i mezzi necessari per far fronte agli oneri determinati dalle sue disposizioni. Tuttavia, nella stessa sentenza la Corte ha anche affermato che "qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione stessa comporta, (è) sufficiente che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefessione dei principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76". Secondo i principi fissati dalla Corte sin dalla sentenza n.1/1966, la sequenza delineata deve, poi, fondarsi su una ragionevole prospettiva di equilibrio nel medio periodo.

⁸ I meccanismi per il rispetto degli obiettivi europei, anche se rivolti all'intento di fondo di conseguire dalla riforma risultati finanziari anche positivi, non sono tali da garantire con certezza l'assenza di oneri. Sussiste infatti la possibilità che nel percorso di avvicinamento a tali obiettivi possano essere consentiti saldi complessivi di bilancio negativi.

dalla Conferenza permanente e non potrà mancare una valutazione di sintesi che potrebbe assumere la forma di un allegato al documento di programmazione economico finanziaria presentato dal Governo.

Altro punto rilevante nella costruzione di un sistema di autonomia compiuta degli enti territoriali riguarda la necessità di un più articolato controllo. Le esigenze di controllo incidono su diversi piani tra i quali la stessa legge delega mette in evidenza quelle connesse al coordinamento di finanza pubblica; infatti la prima necessità che si prospetta è quella di coniugare l'autonomia con l'equilibrio finanziario.

L'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria rende rilevante, sul piano del rispetto degli obblighi assunti a livello sovranazionale, l'adeguamento ai parametri stabiliti nella sede del Patto di stabilità e crescita. L'esame dei risultati di finanza pubblica non può prescindere dalla verifica degli obiettivi concordati in ambito europeo.

La crescita della spesa e dei compiti di governo degli enti decentrati inevitabilmente comporta che venga accresciuto anche il ruolo e il contributo che tali enti devono offrire al fine del raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

Il ruolo assegnato alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 è proprio di un organo della Repubblica ed è delineato con l'espressa attribuzione del controllo del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, anche per la verifica della tenuta del "Patto di stabilità interno".

Il ruolo di relazione al Parlamento è funzionale al coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato a rilevare il rispetto degli impegni assunti dall'Italia a livello sovranazionale, ma è anche funzionale alla verifica dell'armonico funzionamento di un sistema policentrico.

L'espresso richiamo al patto di stabilità nelle disposizioni della legge 131, che è una norma di adeguamento alla Costituzione, è di peculiare rilievo, proprio per le sempre più strette interazioni tra finanza comunitaria e finanza nazionale, che richiedono il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

La piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione apre nuove prospettive, mirando al completo abbandono del sistema di finanza derivata e alla realizzazione di modalità di finanziamento autonome idonee a responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali. La realizzazione di un assetto di tipo federale rafforza il collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento e la necessità di strumenti sia d'indirizzo che di controllo atti ad assicurare che il sistema rimanga in equilibrio e funzioni in modo equo ed efficiente.

La giurisprudenza costituzionale ha già definito in una serie di pronunce i requisiti del sistema delineato dall'art. 119, sia in termini di autonomia impositiva che di spesa.

Nell'ambito di queste linee di indirizzo dovrà, quindi, svilupparsi il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali che nel disegno di legge di delega risulta appena abbozzato.

Anche in questo quadro non compiuto si intravedono alcuni effetti che potranno derivare dall'attuazione del federalismo fiscale che è rivolto a trasferire agli enti locali capacità di spesa e potere impositivo.

Nel nuovo scenario dovrebbe divenire più complesso l'intreccio di interessi tra Stato centrale e autonomie, dovendosi valorizzare il ruolo di garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema e delle sue componenti in un quadro nel quale si dovrà assistere ad una diversa distribuzione delle responsabilità.

Andrà ad allocarsi al livello locale la determinazione del livello impositivo correlato all'offerta di servizi pubblici, mentre il sistema complessivo dovrebbe compiere azioni di riequilibrio in modo che la maggiore pressione fiscale locale trovi compensazione attraverso una riduzione di quella statale.

Le maggiori responsabilità finanziarie comportano la necessità di assicurare l'equilibrio del bilancio e di evitare il rischio del dissesto anche a fronte delle maggiori difficoltà per il risanamento che derivano dal divieto di indebitamento per la copertura delle spese correnti.

Le esigenze di equilibrio complessivo del sistema richiedono lo sviluppo dei ruoli dei soggetti istituzionali volte ad assicurare la sussistenza di condizioni di armonico funzionamento, componendo le spinte antagonistiche dei diversi attori istituzionali.

Il ruolo del controllo esterno, affidato alla Corte conti, costituisce un complemento del sistema, terzo rispetto al ruolo dei soggetti istituzionali che compongono il sistema e volto a garantire la tenuta della finanza pubblica nazionale.

L'attuale ordinamento dei controlli sulle autonomie locali tracciato dalla legge La Loggia e dalla finanziaria per il 2006 (co. 166 e seguenti) pone maggiormente l'accento sull'equilibrio finanziario.

Le linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie indirizzano i collegi dei revisori per l'esame di bilanci e rendiconti. Le verifiche riguardano il rispetto del patto di stabilità interno, dell'equilibrio di bilancio e del complesso delle regole imposte dalle leggi finanziarie a fini di coordinamento della finanza pubblica.

Una recente novità sul piano delle relazioni della Corte dei conti è costituito dal comma 65 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2008 che prevede che nella programmazione per il controllo di gestione si deve tener conto, ai fini di referto per il coordinamento della finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi che esercitano funzioni di controllo o di vigilanza.

Si è venuto, quindi, a stabilire un collegamento tra i controlli finanziari svolti presso le Sezioni regionali con l'ausilio degli organi di controllo interno e la funzione di relazione al

Parlamento. Questa correlazione conferisce al controllo sulle autonomie un carattere unitario, coniugando i controlli puntuali sui bilanci dei singoli enti con la funzione di referto ed evidenza nello stesso tempo come la finanza pubblica costituisca un sistema complesso ed articolato nel quale ha rilevanza l'azione di ogni singolo componente.

Il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, di recente emanazione, prevede che "in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato la Corte trasmette altresì al Parlamento un referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica".

Nel determinare gli indirizzi del controllo le sezioni riunite della Corte dei conti devono tener conto della finalizzazione al coordinamento di finanza pubblica, infatti il referto per il coordinamento della finanza pubblica è il risultato dell'apporto arrecato da tutte le strutture di controllo della Corte e deve essere prodotto in tempo utile per consentire al governo di presentare il d.d.l. di approvazione del rendiconto e di dar vita alla nuova manovra finanziaria.

È compito delle Sezioni riunite stabilire annualmente il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione. Nel programma per il 2009 (delib. SS.RR. 39/CONTR/PRG/08) tra i temi d'interesse finanziario si segnalano: evoluzione delle modalità di finanziamento delle autonomie territoriali, debito pubblico e rischi dell'utilizzazione dei "derivati", andamento della spesa sanitaria.

La valutazione strategica di andamenti e risultati di finanza pubblica è finalizzata tra l'altro a supportare il Parlamento nell'opera di coordinamento del sistema di finanza pubblica.

Questa funzione di supporto richiede che siano compiutamente realizzati i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento del sistema finanziario e che siano individuate le funzioni fondamentali degli enti locali e delineati i contorni del c.d. federalismo fiscale.

Emerge un ruolo, da affidare necessariamente ad un soggetto terzo, di garanzia della tenuta della finanza pubblica e della rilevazione degli scostamenti dalle regole dell'equilibrio finanziario, tuttavia queste regole si coniugano con quelle che verranno introdotte con l'attuazione del federalismo fiscale per la determinazione dei livelli di finanziamento.

Il concetto di sostenibilità finanziaria del nuovo sistema implica necessariamente la verifica dell'efficacia e dell'efficienza delle amministrazioni locali e della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite.

In questo senso si assiste ad un riposizionamento del fulcro dei controlli che non dovranno limitarsi all'aspetto strettamente finanziario, ma spingersi alla verifica dell'efficienza dei processi, in quanto la sfida insita nel passaggio al nuovo sistema di finanziamento consiste nel dare rilevanza ai costi standard delle funzioni, allineando così nel territorio un livello adeguato dei servizi, senza ammettere che i costi dell'inefficienza possano ribaltarsi sul sistema.

Il nuovo assetto dei rapporti finanziari deve, quindi, riuscire a contemperare il principio di eguaglianza con quello della sana amministrazione.

Deve, quindi affiancarsi al controllo di regolarità contabile, finalizzato a segnalare situazioni di rischio per equilibri di finanza pubblica un controllo sulla gestione che riguarda una più vasta gamma di aspetti che mira ad agevolare il controllo politico degli organi elettivi e a indirizzare a criteri di buon andamento l'attività dell'amministrazione. La differenza tra le due tipologie di controllo attiene al profilo finalistico piuttosto che a quello dei contenuti ed esse devono svolgersi in modo armonico integrandosi a vicenda per non perdere di vista gli obiettivi di garanzia complessiva che devono essere presidiati.

La necessità che siano assicurati livelli essenziali delle prestazioni secondo standards stabiliti dallo Stato richiede la verifica dell'impiego delle risorse, dell'efficienza degli apparati e della qualità dei servizi erogati. Anche l'impiego del fondo perequativo richiede valutazioni che vanno oltre il piano strettamente finanziario, proprio perché la perequazione deve essere indirizzata ad assegnare ulteriori risorse agli enti meno dotati, ma non a consentire un impiego non economico delle risorse.

Pur in presenza di posizioni in contrasto di interessi tra i diversi soggetti del sistema non sembra sufficiente un semplice monitoraggio per assicurarne l'equilibrio, ma è necessario che le diverse posizioni vengano riportate a coerenza attraverso una valutazione neutrale ed esterna.

In questo terreno si intravede un nuovo ruolo del controllo esterno, orientato a travalicare gli aspetti di regolarità contabile delle gestioni e a valutare, attraverso la verifica della rispondenza tra obiettivi e risultati, l'impiego delle risorse assegnate nell'interesse di ciascun attore istituzionale ed in ultima analisi della collettività nazionale. La struttura della Corte articolata sul territorio, ma unitaria, consente -attraverso l'unicità del soggetto chiamato ad esprimere le valutazioni- l'applicazione di criteri omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale.

Il coordinamento della finanza pubblica non si esaurisce, infatti, nella previsione di principi chiari e condivisi, ma richiede apposite sedi istituzionali che garantiscano momenti di confronto e di verifica sull'attuazione della politica finanziaria, nell'ambito delle quali un ruolo non secondario deve essere assegnato al controllo esterno.

In questo sistema la Corte dei conti può esercitare una funzione di osservatore indipendente e neutrale della finanza pubblica, svolgendo un ruolo di informazione a favore delle assemblee rappresentative. La Corte già possiede le funzioni e gli strumenti per svolgere il compito di garante obiettivo del corretto funzionamento del modello di piena autonomia degli enti territoriali che potrà esercitare nell'interesse generale favorendo la realizzazione di regole di buon funzionamento dell'assetto finanziario complessivo.

1.3 L'ordinamento contabile

Sul piano dell'ordinamento contabile va segnalata la recente emanazione da parte dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali di un documento relativo alla revisione dei principi contabili per gli enti suddetti. Su tale elaborato hanno espresso parere positivo le Sezioni riunite della Corte dei conti.

I principi contabili, descritti nel documento rispondono nel complesso alla finalità di astrarre dalla legislazione vigente principi e regole tecnico-applicative, atte a costituire la matrice del sistema generale "di bilancio". Si tratta di un intento apprezzabile sia per addivenire ad una interpretazione uniforme degli istituti contabili che per il miglioramento delle pratiche contabili seguite dagli enti.

A seguito dell'analisi dei singoli istituti contabili vengono indicati gli adempimenti per una loro corretta attuazione; qualora manchi un principio contabile specifico su una fattispecie particolare per la quale non sono presenti indicazioni normative le soluzioni potranno essere ispirate ai principi generali contenuti nel documento.

I principi contabili generali, o postulati del bilancio, riguardano il bilancio d'esercizio nel suo insieme; mentre i principi contabili applicati, -in coerenza con i principi generali- si riferiscono ai criteri di contabilizzazione, valutazione e iscrizione delle singole voci di bilancio.

Il documento fornisce un quadro generale sistematico (*framework*) di postulati relativi al sistema di bilancio. Il quadro sistematico delineato è articolato in tre distinti elaborati relativi: alla "programmazione nel sistema di bilancio", alla "gestione nel sistema del bilancio" e al "rendiconto degli enti locali".

L'armonizzazione delle procedure contabili connesse alla presentazione del sistema di bilancio, può condurre ad una rappresentazione veritiera e corretta dei programmi e dell'andamento economico, finanziario e patrimoniale dell'ente e ad un agevole consolidamento dei conti pubblici come richiesto dall'art. 157 dell'ordinamento. Il principio dedicato alla gestione del sistema di bilancio è di ausilio per i responsabili di servizio finanziario, nell'applicazione delle norme, specie per gli argomenti ancora non analizzati in uno specifico principio contabile. Il principio sulla rendicontazione è di supporto nel giudizio di conformità a legge del sistema di bilancio, facilitando gli adempimenti dei revisori che ora operano in stretta connessione con le Sezioni regionali di controllo. Nel complesso viene fornito un quadro interpretativo delle norme contabili e delle fonti secondarie esteso e completo, le cui indicazioni a volte si spingono ad individuare comportamenti e prassi che non hanno preciso riscontro nelle disposizioni, ma che costituiscono una utile declinazione dei principi nelle fattispecie esaminate.

2 La finanza locale nell'esercizio 2008

Cons. Francesco Petronio

Premessa

Le fonti d'informazione a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale hanno trovato un notevole sviluppo attraverso la procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002.

L'attuazione di tale norma è stata graduale e da quest'anno interessa la totalità degli enti e potrà consentire la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti; tuttavia, anche allora non sarà possibile fornire risultati relativi all'ultimo esercizio entro il termine previsto per la presente relazione.

Va riportato al riguardo che nel corso dell'esercizio 2008 -quarto anno di applicazione della procedura- sono stati forniti dalle province e comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti,⁹ i dati relativi al rendiconto dell'esercizio 2007 e che nel 2009 la trasmissione telematica riguarderà tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni.

L'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'esercizio 2008 riguardante, quindi, l'ultimo esercizio concluso per il quale non sono ancora disponibili i dati della rendicontazione ufficiale, deve essere necessariamente effettuata avvalendosi di altre fonti informative.

Tra tali fonti viene dato rilievo alle rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale che forniscono informazioni utili sull'andamento di cassa anche prima dell'approvazione dei rendiconti.

Al sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa introdotto dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978 n. 464, tuttora in esercizio, si è successivamente affiancato il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).¹⁰ Tale sistema, fondato su rilevazioni di cassa, intercettando tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche,¹¹ è finalizzato a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai

⁹ Nel corso del 2008, attraverso la trasmissione telematica del rendiconto da parte degli enti locali, è stato possibile raccogliere elementi sulle tendenze della finanza degli enti locali relativamente all'esercizio 2007, utilizzando dati che provengono dalla rendicontazione ufficiale e, quindi, maggiormente assestati rispetto alle scritture contabili di chiusura redatte dal servizio finanziario dell'ente ancora suscettibili di variazioni. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto

¹⁰ Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002. Tale sistema, che ha come scopo la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, dovrebbe consentire, rispetto all'attuale rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, una implementazione delle informazioni disponibili, oltre che una maggiore tempestività.

¹¹ Le principali finalità perseguite sono quella di superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La piena attuazione del SIOPE potrà esplicare effetti di rilievo in ordine alla predisposizione dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita).

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.

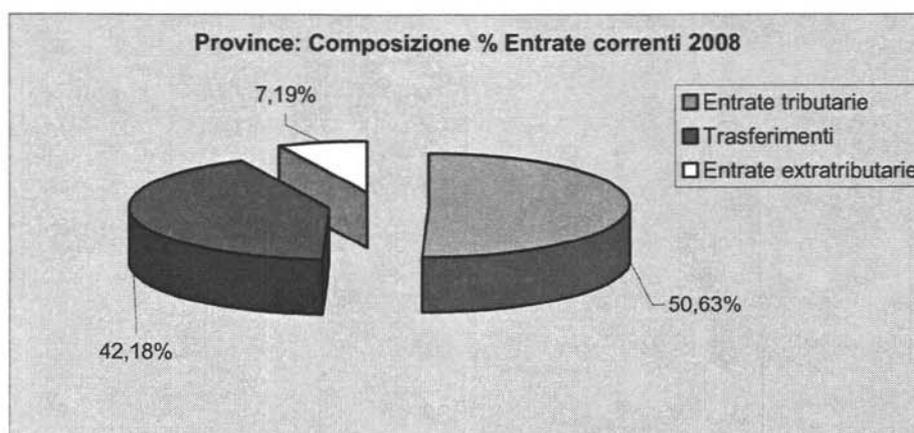
Il calo delle entrate tributarie si dimostra significativo; risultano esauriti gli effetti espansivi delle devoluzioni tributarie che hanno significativamente modificato l'assetto delle entrate delle province. Al calo dei tributi si affianca quello più intenso dei trasferimenti.

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.

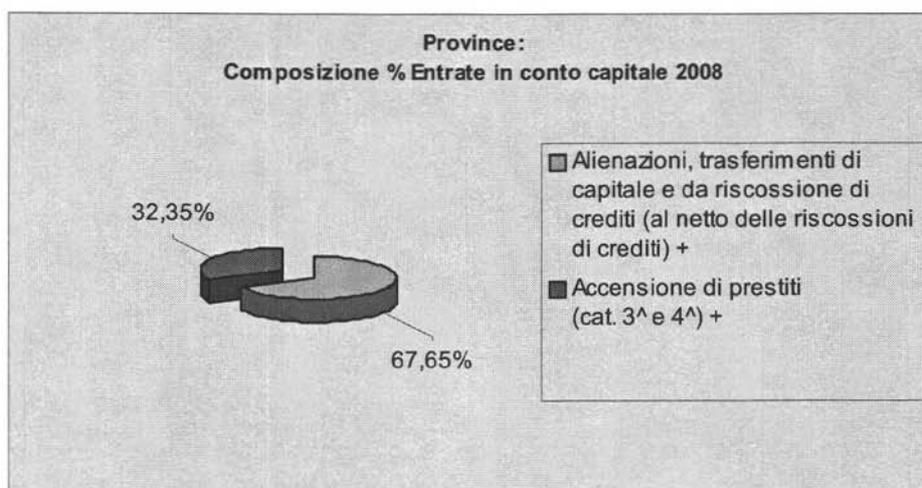
La notevole diminuzione delle emissioni obbligazionarie che si è verificata nel 2007 era collegata principalmente al ridimensionarsi delle operazioni di ristrutturazione del debito operate nel 2005, convertendo mutui in prestiti obbligazionari.

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



Spese

Le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2008, non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa, prendendo in considerazione il saldo. Va notato che la disciplina sul controllo del saldo prevedeva limitazioni diversamente modulate tra la spesa corrente e quella in conto capitale per cui sulle prime la stretta viene esercitata sugli impegni. Diversamente i limiti alla spesa d'investimento si appuntano sui pagamenti. La spesa per il personale risulta rilevante per il rispetto dei limiti del patto con esclusione degli aumenti derivanti dall'applicazione del nuovo contratto del personale.

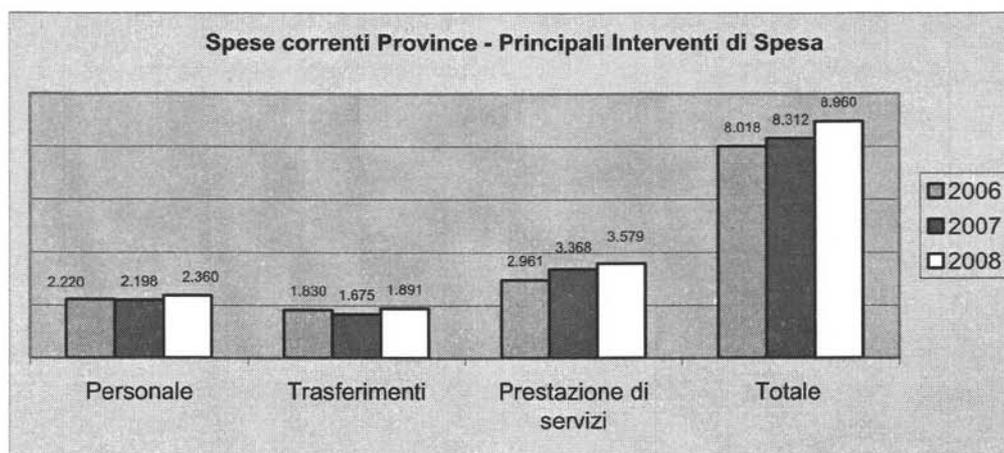
Altre misure di minore incidenza sono quelle introdotte dalla legge finanziaria rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. Possono incidere, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che, tuttavia, hanno perso di incisività a seguito dell'abbandono del sistema di monitoraggio per l'assegnazione dei fondi.

Nonostante queste misure nel 2008 i pagamenti di spesa corrente delle province risultano in aumento del 7,79%, tale incremento risulta ben più intenso rispetto a quello registrato nel precedente esercizio.

Province - Spese correnti

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Personale	2.220	2.198	2.360	-0,99	7,36
Acquisto beni	359	367	367	2,22	0,00
Trasferimenti	1.830	1.675	1.891	-8,47	12,92
Interessi passivi	412	459	479	11,26	4,34
Prestazione di servizi	2.961	3.368	3.579	13,74	6,27
Imposte e tasse	175	179	192	1,83	7,25
Altre spese correnti	61	67	92	9,84	37,31
Totale Spese correnti	8.018	8.312	8.960	3,67	7,79



Dal complesso dei dati relativi alle province esaminate si nota una tendenza alla crescita per cassa della spesa corrente più spinta rispetto a quella registrata nel 2007 (3,67%). Il titolo I della spesa ha comportato 8.960 milioni di euro di pagamenti totali; in termini assoluti l'aumento, rispetto all'esercizio precedente, ammonta a circa 650 milioni di euro.

Si rileva, tuttavia, che la mole dei pagamenti della spesa corrente è in crescita superiore alla variazione del PIL nominale (1,7%), tendenza questa, che si verifica nonostante la sostanziale stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite alle province. È da notare, inoltre, che le entrate correnti risultano in riduzione e la crescita della spesa è più intensa rispetto al passato.

I pagamenti per la spesa per il personale raggiungono i 2.360 milioni di euro, andamento questo che si determina in correlazione con le vicende della contrattazione collettiva di comparto. Nell'esercizio 2007 si registrava un calo rispetto al precedente esercizio nel quale era avvenuto il pagamento degli arretrati derivanti dal rinnovo contrattuale; nel 2008 si assiste, invece, ad una notevole espansione a fronte dell'applicazione della successiva tornata.

Per il complesso delle province si registra, quindi, un deciso aumento del I intervento della spesa corrente (7,36%), essendosi manifestati gli effetti dei rinnovi contrattuali.

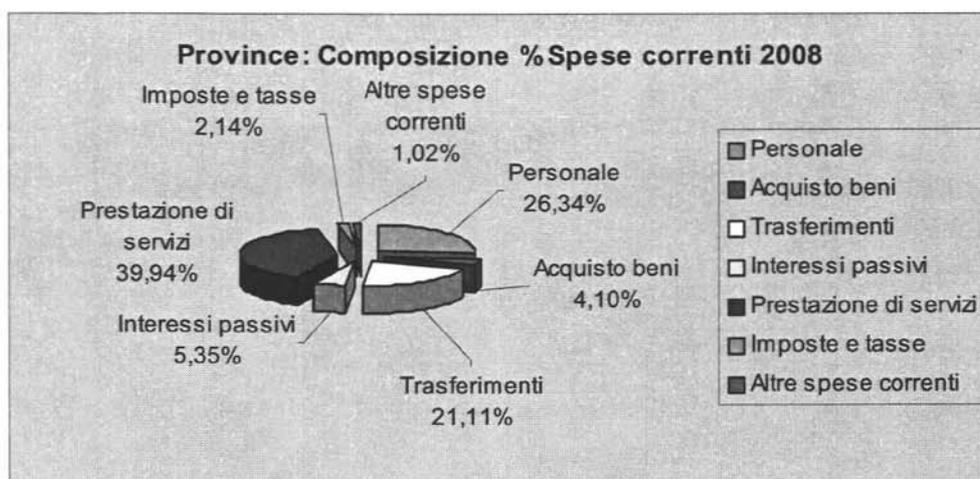
Province - Composizione % Spese correnti

TITOLO I	2006	2007	2008
Personale	27,69	26,44	26,34
Acquisto beni	4,48	4,42	4,10
Trasferimenti	22,82	20,15	21,11
Interessi passivi	5,14	5,52	5,35
Prestazione di servizi	36,93	40,52	39,94
Imposte e tasse	2,18	2,15	2,14
Altre spese correnti	0,76	0,80	1,02
Totale Spese correnti	100,00	100,00	100,00

La spesa per acquisto di beni resta immutata, mentre aumenta maggiormente quella per trasferimenti (12,92%).

La spesa per la prestazione di servizi resta quella più rilevante del titolo; la dinamica di tale intervento di spesa risulta, tuttavia, meno spinta rispetto al 2007. Riprende la crescita della spesa per trasferimenti, che nel 2006 era stata incentivata dalle misure del patto che prevedevano l'esclusione di quelli diretti a pubbliche amministrazioni.

È in aumento anche la spesa per interessi passivi, in correlazione all'andamento dei tassi, nonostante che negli esercizi recenti si sia fatto un minore ricorso all'indebitamento.



La spesa del titolo II, assoggettata nel 2008 alle limitazioni in termini di cassa del patto di stabilità interno, risulta in costante diminuzione dal 2005; il calo nell'ultimo esercizio è più intenso passando da 4.131 milioni di euro a 3.755 (-9,10%).

Province - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	2.677	2.713	2.508	1,34	-7,56
acquisizione titoli	140	10	8	-92,86	-20,00
incarichi professionali esterni	63	52	46	-17,46	-11,54
trasferimenti di capitale	712	616	700	-13,48	13,64
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	127	77	63	-39,37	-18,18
concessioni di crediti e anticipazioni	542	663	430	22,32	-35,14
Totale Titolo II	4.261	4.131	3.755	-3,05	-9,10

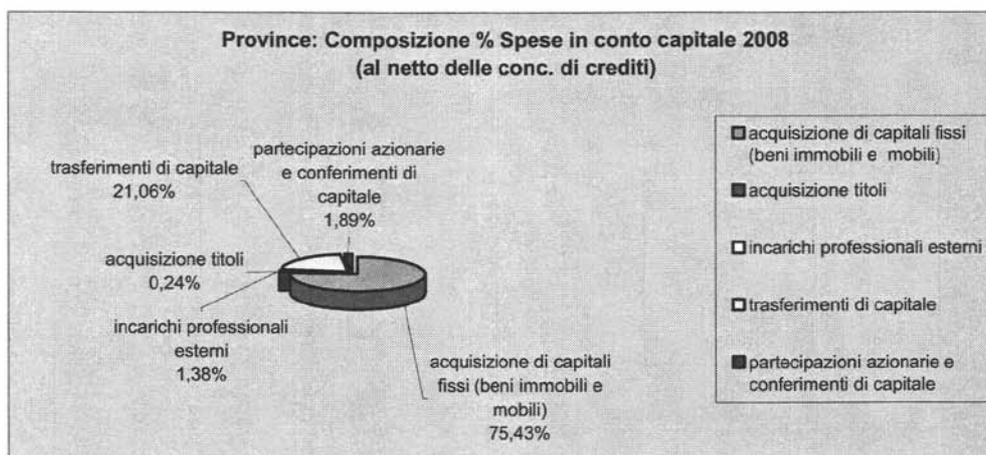
Province - Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)

(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	2.677	2.713	2.508	1,34	-7,56
acquisizione titoli	140	10	8	-92,86	-20,00
incarichi professionali esterni	63	52	46	-17,46	-11,54
trasferimenti di capitale	712	616	700	-13,48	13,64
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	127	77	63	-39,37	-18,18
Totale Titolo II (al netto conc. cred.)	3.719	3.468	3.325	-6,75	-4,12

**Province – Composizione % Spese in conto capitale
(al netto delle concessioni di crediti)**

TITOLO II (al netto delle conc. di crediti)	2006	2007	2008
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	71,98	78,23	75,43
acquisizione titoli	3,77	0,29	0,24
incarichi professionali esterni	1,69	1,50	1,38
trasferimenti di capitale	19,15	17,76	21,06
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3,41	2,22	1,89
Totale	100,00	100,00	100,00



Tale calo si verifica anche in relazione all'andamento delle partite finanziarie derivanti dalla concessione di crediti che nel 2008 diminuiscono del 35,14%. Depurando il titolo II delle concessioni di crediti la riduzione si sarebbe attestata al 4,12%.

Il dato relativo alle entrate in conto capitale si dimostra in calo e contrariamente al passato investe anche l'autofinanziamento; ciò appare coerente con il calo della spesa per investimenti.

Si nota un peggioramento del disavanzo della cassa in conto capitale, che risente evidentemente del minore livello di indebitamento e della flessione delle entrate da autofinanziamento in un contesto delle spese d'investimento che permane debole.

Dai dati si rileva, inoltre, che la tendenza in flessione degli investimenti nelle province assume un carattere di stabilità investendo tutte le componenti del titolo ad eccezione dei trasferimenti di capitale.

Le minori erogazioni di spesa in conto capitale possono essere addebitate alle misure inserite nel patto di stabilità del 2008, che sottoponeva a limitazioni i pagamenti di tale comparto.

Va notato come alla espansione della spesa corrente per cassa faccia riscontro una contrazione dei pagamenti in conto capitale; questo effetto può essere addebitato al fatto che il controllo sulla spesa corrente nella sede del patto di stabilità interno non è stato

esercitato in termini di cassa e, quindi, si è liberata la possibilità di dar corso a pagamenti relativi ad esercizi pregressi che i precedenti limiti non avevano consentito di effettuare.

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa si nota che per l'insieme delle province esaminate il totale dei pagamenti di spesa ammonta nel 2008 a 14.444 milioni di euro con un aumento dello 0,35%.

Province - Spese Totali

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
TITOLO I - Spese correnti	8.018	8.312	8.960	3,67	7,79
TITOLO II - Spese in conto capitale	4.261	4.131	3.755	-3,05	-9,10
TITOLO III - Rimborso prestiti	720	624	618	-13,33	-0,96
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.218	1.327	1.111	8,95	-16,28
Totale dei TITOLI	14.217	14.394	14.444	1,25	0,35

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle province per il 2008 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo di amministrazione ed altri), che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede.²⁶

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

Province - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2006	2007	2008
Entrate correnti +	8.798	10.066	9.511
Spese correnti -	8.018	8.312	8.960
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	709	623	605
Saldo gestione di parte corrente	71	1.131	-54

La situazione di avanzo, che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, non si ripropone. Al calo delle entrate fa riscontro una crescita delle spese; ciò comporta il passaggio ad una situazione di disavanzo nella quale, anche se lo squilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente risulta ridotto, si registra un notevole peggioramento della situazione della cassa corrente.

²⁶ Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

Tuttavia, il disavanzo di 54 milioni rappresenta un notevole peggioramento della situazione economica di cassa delle province, contrapponendosi ai 1.131 di avanzo del 2007. La diminuzione in cifra assoluta si eleva a 1.185 milioni. Va notato come il rimborso prestiti diminuisca in tutto il periodo di osservazione -in correlazione al venir meno delle operazioni di ristrutturazione del debito- questo dato, tuttavia, influenza limitatamente il peggioramento del saldo.

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

Province - Saldo gestione di parte capitale

		(milioni di euro)		
		2006	2007	2008
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti)	+	1.728	1.891	1.787
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^])	+	1.380	930	854
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti)	-	3.719	3.468	3.325
Saldo gestione di parte capitale		-611	-647	-684

Si nota che al calo degli investimenti fa riscontro un minore ricorso al debito; flettono anche le entrate del titolo IV che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale.

La spesa del titolo II (al netto delle concessioni di crediti) dimostra una stabile tendenza in flessione. Le entrate per accensioni di prestiti flettono anche in relazione all'esaurirsi degli effetti delle operazioni di ristrutturazione del debito che hanno influenzato esercizi pregressi. Si nota, quindi, un lieve incremento del disavanzo che assomma a 684 milioni di euro, dato che, pur nella sua sostanziale stabilità, risulta comunque di ammontare rilevante. La dinamica in flessione delle entrate complessive in conto capitale (determinata in particolare da quelle per accensione di prestiti) trova riscontro in quella dei correlativi pagamenti, generando un disavanzo che si eleva intorno al 20 per cento della spesa.

La permanenza di tale livello di disavanzo resta più difficile da spiegare nell'esercizio 2008 nel quale non si riscontra più la situazione di avanzo della parte corrente che ha caratterizzato il precedente esercizio.

Dai due comparti del bilancio in esame si genera, quindi, un disavanzo che trova copertura in altri comparti contabili. Infatti, dal saldo di cassa delle partite finanziarie e dei servizi in conto terzi si genera una liquidità di circa 288 milioni che in parte concorre a coprire tali squilibri. Si nota, inoltre, una variazione negativa del fondo cassa finale rispetto a quello iniziale del 2008 che si eleva a circa 274 milioni di euro.

Nel complesso le tendenze emerse per il 2008 mettono in evidenza per le province segnali di squilibrio, dopo una maggiore stabilità dimostrata nell'esercizio precedente, peraltro, le difficoltà di cassa vengono fronteggiate con impiego di fondi derivanti dai servizi conto terzi e da partite finanziarie dei quali gli enti dispongono solo momentaneamente. Anche la riduzione del fondo cassa non può essere considerata favorevolmente.

Il contenimento della spesa complessiva viene conseguito a scapito della spesa d'investimento. La crescita delle spese correnti è spinta e ben più elevata rispetto a quella del 2007, mentre le correlative entrate sono in calo. L'andamento declinante della spesa in conto capitale non può essere considerato in linea con gli indirizzi della programmazione. Inoltre, sarebbe auspicabile una moderazione del livello dei pagamenti correnti che, invece, si evolve a un tasso superiore a quello programmato d'inflazione.

Comuni

Entrate

L'andamento dei flussi di cassa di entrate correnti dei comuni dimostra nel 2008 una situazione meno stabile rispetto al precedente esercizio nel quale si era rilevata una maggiore dinamicità delle entrate; infatti, nel 2008, ad un lieve aumento delle entrate correnti, fa riscontro una crescita delle spese correnti più spinta rispetto al passato.

Per valutare la situazione delle entrate correnti nel 2008 nell'ambito delle linee di tendenza rilevate in precedenza è necessario tenere in considerazione gli effetti della riduzione delle entrate tributarie derivata dalla esenzione dell'imposta comunale sugli immobili sull'abitazione principale.

Le modificazioni che si sono determinate nei dati delle entrate correnti comportano una ricomposizione delle componenti del comparto, laddove per compensare la perdita di gettito sono state assegnate risorse da parte dello Stato a titolo di trasferimenti.

Va anche ricordato che dal 2007 la compartecipazione all'Irpef è stata assegnata ai comuni secondo un nuovo criterio che ne ha ridotto drasticamente la misura²⁷ senza, tuttavia, incidere sul livello delle risorse attribuite; infatti la compensazione è avvenuta attraverso la mancata riduzione del fondo ordinario.²⁸

Pertanto, nell'esame degli andamenti per il 2008 possono essere valutati gli effetti sulle tendenze conseguenti al mancato gettito ed alla diversa modalità di assegnazione dei fondi per operare le compensazioni.

Il primo aspetto che viene in evidenza per il 2008 è costituito dal ridotto incremento delle entrate correnti (0,23%) dopo il notevole sviluppo dell'esercizio precedente (7,97%). Il dato complessivo si mantiene, comunque, prossimo a quello riscontrato nel precedente esercizio quando esse hanno raggiunto un livello che non era mai stato osservato in precedenza.

²⁷ L'introduzione della compartecipazione dinamica all'Irpef (allocata tra le imposte come la precedente) a partire dall'esercizio 2007 ha comportato, per il suo ridotto ammontare, una diminuzione delle entrate tributarie che interessa in particolare la categoria 1[^]. Parallelamente, poiché gli importi assegnati a titolo di compartecipazione vengono detratti dai trasferimenti statali nell'ultimo biennio le entrate trasferite dallo Stato risultano invece in crescita. La differenza, che si eleva a circa 4.800 milioni, è andata di fatto ad accrescere il fondo ordinario che, in relazione alla minore misura della compartecipazione, ha subito un taglio ridotto.

²⁸ Per evitare effetti distortivi sulle serie storiche è stato operato un assestamento dei dati base tale da far emergere le effettive dinamiche di entrata senza tener conto delle variazioni derivanti da questa posta che, consistendo in una mera compensazione, sostanzialmente non dovrebbe comportare effetti. La sistemazione è stata operata a carico dell'esercizio 2006 considerando la maggiore compartecipazione come un trasferimento.

I fattori ai quali deve essere addebitato l'incremento del 2007 sono stati individuati in una forte dinamica delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti.

Nel 2008, invece, la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, dimostra una situazione ben diversa rispetto al precedente esercizio, presentando una dinamica declinante, in termini di cassa (-14,50%). L'andamento della categoria è determinato particolarmente dagli incassi dell'ICI che si dimostrano in notevole calo, diminuendo del 28,01%.

Compie, invece, un notevole balzo in avanti l'addizionale all'Irpef, rispondendo così al programmato rilancio della leva tributaria locale.

L'entrata di maggior rilievo, costituita dall'ICI, che nel 2007 aveva presentato un incremento notevole (24,20%) risentendo anche della maggiore fluidità delle procedure di incasso, flette drasticamente, rilevandosi minori incassi per oltre 3.500 milioni di euro.

L'addizionale all'Irpef è invece in crescita del 73,13%. Negli ultimi esercizi aveva, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'Irpef e gli effetti più evidenti si sono dimostrati nel 2008.

Anche le altre due categorie (tasse e tributi speciali) sono in calo.

Comuni - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Imposte	13.575	16.223	13.871	19,51	-14,50
Tasse	4.105	4.236	4.148	3,19	-2,08
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	625	650	531	4,05	-18,29
Totale Titolo I	18.305	21.109	18.550	15,32	-12,12

Il calo delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 88 milioni di euro ed in percentuale al 2,08%; riprende così la tendenza in calo dopo la crescita dell'esercizio precedente.

Comuni - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Entrate tributarie	18.305	21.109	18.550	15,32	-12,12
Trasferimenti	17.134	16.654	19.695	-2,80	18,26
Entrate extratributarie	9.172	10.402	10.030	13,41	-3,58
Totale Entrate Correnti	44.611	48.165	48.275	7,97	0,23

Il dato dei trasferimenti statali si dimostra notevolmente influenzato dalla compensazione del minor gettito ICI. Infatti, nell'ultimo periodo, considerando gli effetti di tale operazione, si assiste ad una crescita notevole dei trasferimenti correnti dallo Stato (24,61%) che non ha rapporto con le assegnazioni dei fondi da parte del Ministero dell'Interno. L'incremento in cifra assoluta della categoria prima si aggira sui 2.700 milioni. L'andamento della categoria dovrebbe, peraltro, scontare la non completa erogazione delle spettanze di competenza e di quote pregresse.

Le altre categorie, che non sono influenzate dalla vicenda delle compensazioni, fanno registrare un aumento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni. Per i trasferimenti

dalle regioni si passa dai 5.017 milioni ai 5.204; risulta rilevante anche l'incremento dei trasferimenti di altri enti del settore pubblico e di organismi comunitari e internazionali. Sono, invece, in calo i trasferimenti da aziende di pubblici servizi.

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

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2008, relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuto un sensibile incremento imputabile principalmente ai trasferimenti compensativi da parte dello Stato e anche alle altre categorie.

Le riscossioni del titolo III nel 2008 raggiungono 10.030 milioni rispetto ai 10.402 milioni del 2007 con un calo del 3,58%. La tendenza ascendente delle entrate extratributarie, che aveva assunto in passato valori significativi, si interrompe.

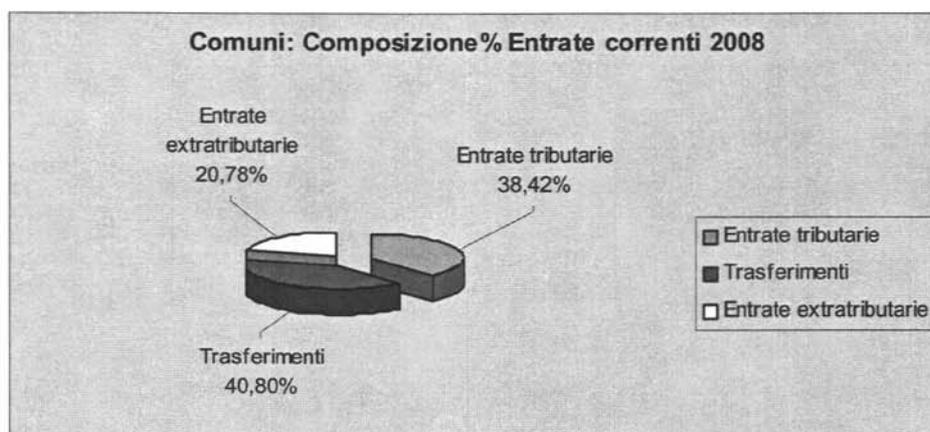
Nella composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno un'incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, si registra uno sviluppo delle entrate trasferite rispetto a quanto avvenuto nell'esercizio precedente nel quale (ove non si consideri la sistemazione operata per allineare la serie storica) le modificazioni relative alla compartecipazione Irpef hanno incrementato le entrate trasferite. Nel 2008 le compensazioni per la perdita di gettito determinano un ulteriore sviluppo delle entrate trasferite ed il corrispondente calo di quelle tributarie.

Le entrate proprie dei comuni rappresentano nel 2008 una quota più ristretta, raggiungendo il 59,20% di quelle correnti e diminuiscono di oltre 6 punti.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2008 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2006	2007	2008
Entrate tributarie	41,03	43,82	38,42
Trasferimenti	38,41	34,58	40,80
Entrate extratributarie	20,56	21,60	20,78
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00



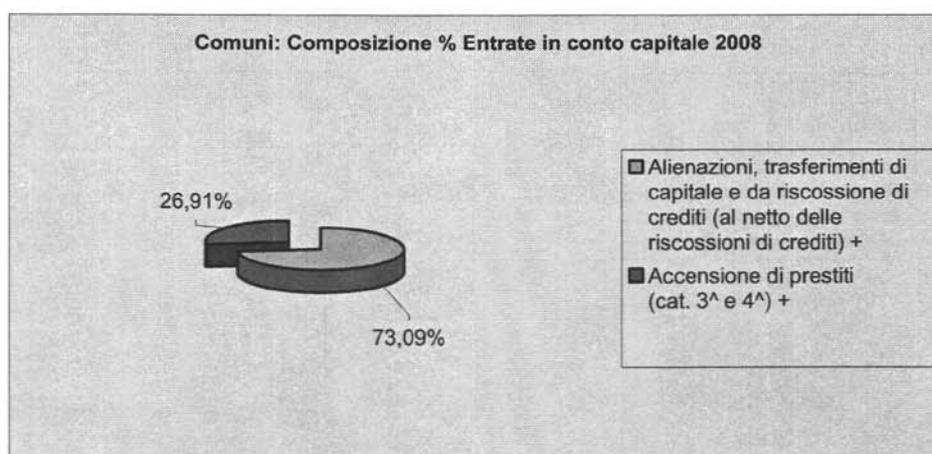
Nell'ultimo esercizio, dopo una fase di sviluppo delle entrate correnti, nella quale quelle tributarie hanno acquistato terreno su quelle trasferite, si assiste ad una decisa inversione di tendenza. Risultano in calo anche le entrate extratributarie.

L'andamento notato mette di nuovo in evidenza la debolezza del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni, mentre una maggiore dinamicità deriva dall'applicazione dell'addizionale all'Irpef a seguito del temporaneo ripristino della facoltà di manovra dell'aliquota. Le entrate proprie non esercitano nel 2008 un ruolo traente. Per le entrate del titolo I la flessione osservata risponde agli indirizzi della manovra dei tributi locali nel segno della detassazione, per quelle extratributarie, può denotare una minore incisività nell'impiego della leva tariffaria e nella gestione del patrimonio.

Comuni - 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) +	11.513	13.118	12.362	13,93	-5,76
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	6.917	5.609	4.552	-18,90	-18,86
Totale Entrate in conto capitale	18.430	18.727	16.914	1,61	-9,68



Per le entrate in conto capitale nell'esercizio 2008 si evidenzia un calo determinato sia dal minore ricorso all'accensione di prestiti sia all'andamento declinante dell'autofinanziamento. Come per le province, il minore ricorso all'indebitamento dovrebbe trovare spiegazione nella riduzione della spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni.

Si determina nel complesso un minore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato, infatti il titolo V (accensione di prestiti depurato della 1^a e 2^a categoria) risulta in calo (-18,86%), determinato dalla forte contrazione dell'assunzione di mutui e prestiti (-22,36%). Va notata, per converso, la crescita delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve (cat 1^a e 2^a) in aumento di circa 450 milioni che potrebbe costituire un sintomo di difficoltà di cassa. Le emissioni di prestiti obbligazionari, che negli esercizi precedenti si erano notevolmente ridotte in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute in precedenza, tornano a crescere (13,20%). Peraltro, il dato relativo all'accensione di prestiti non viene compensato da un maggior ricorso al finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV (al netto delle riscossioni di crediti) che si dimostra in notevole calo (-5,76%). All'interno del titolo flettono decisamente le alienazioni di titoli e i trasferimenti di capitale dallo Stato.

Spese

Passando al versante della spesa corrente si rileva, come accennato in precedenza, che le misure previste dal patto di stabilità interno per il 2008 riguardano i pagamenti di spesa corrente in quanto la cassa è soggetta a restrizioni esclusivamente per la parte in conto capitale.

Peraltro, la situazione debole delle entrate non si è dimostrata in grado di sostenere l'espansione della spesa, che si è potuta osservare per cassa.

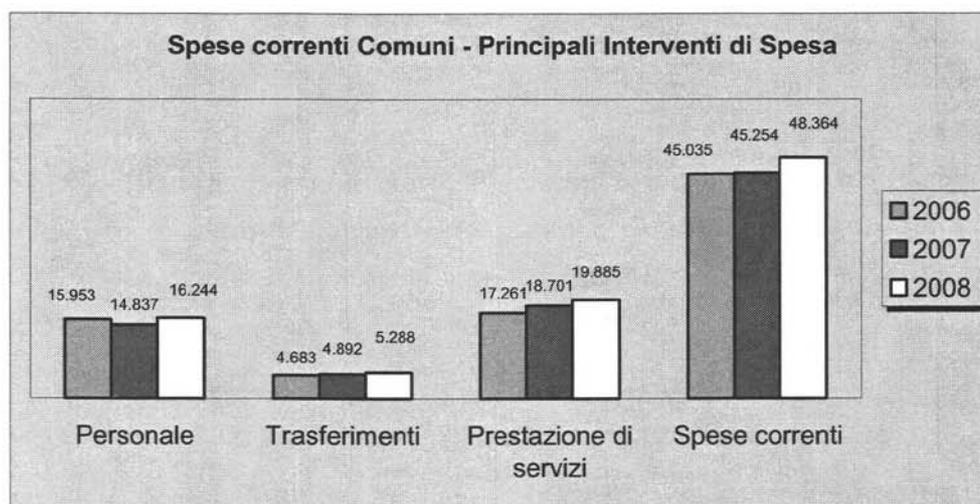
Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere che, a seguito della dismissione del sistema di monitoraggio, sono venute ad estinguersi.

Nei comuni esaminati la spesa corrente cresce ad un ritmo più elevato rispetto al precedente esercizio (6,87%); infatti, nel 2008 il titolo I della spesa ha comportato 48.364 milioni di euro di pagamenti totali. Non si ripropone, quindi, la moderazione della mole dei pagamenti correnti osservata nel precedente esercizio, mentre la crescita si estende alle principali componenti del titolo.

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
Personale	15.953	14.837	16.244	-7,00	9,48
Acquisto beni	2.750	2.316	2.296	-15,78	-0,85
Trasferimenti	4.683	4.892	5.288	4,47	8,10
Interessi passivi	2.415	2.691	2.648	11,44	-1,61
Prestazione di servizi	17.261	18.701	19.885	8,34	6,33
Imposte e tasse	1.165	1.149	1.197	-1,42	4,18
Altre spese correnti	808	668	806	-17,30	20,58
Totale Spese correnti	45.035	45.254	48.364	0,49	6,87



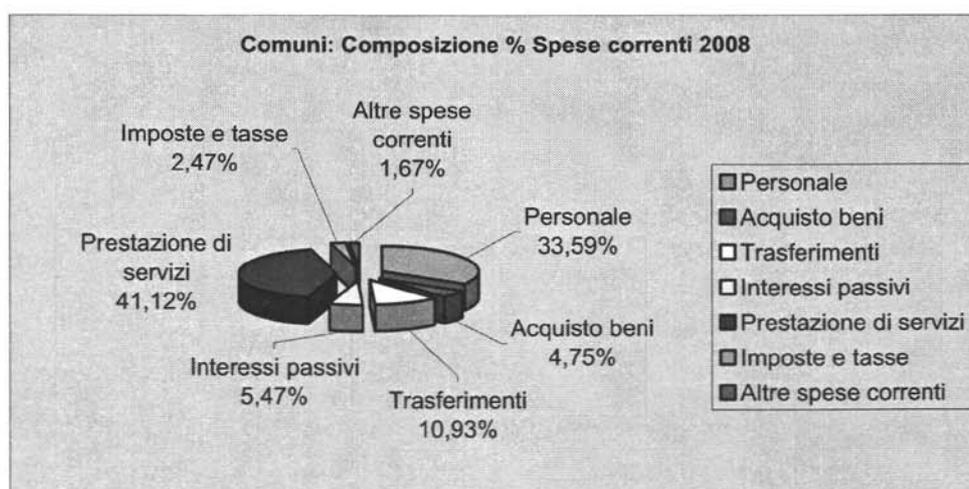
L'andamento di cassa del 2008 si verifica anche a fronte della minore efficacia delle limitazioni del patto per la spesa corrente che hanno incidenza sugli impegni e non sui pagamenti e della dinamica declinante delle correlative entrate. Il limite posto solo alla competenza di parte corrente potrebbe avere consentito agli enti dotati di adeguate disponibilità di cassa di far fronte a pagamenti relativi ad esercizi pregressi che i vincoli del patto avevano in precedenza precluso.

Nei comuni, dopo la flessione del 2007, la spesa del personale riprende la crescita. Ciò si verifica in conseguenza dell'approvazione del nuovo contratto per il comparto enti locali e la corresponsione degli arretrati. Peraltro, i miglioramenti economici assegnati per il 2007 sono stati attribuiti a partire da gennaio 2008.

La spesa per il personale nel 2008 raggiunge i 16.244 milioni di pagamenti e aumenta del 9,48%, ampliandosi così il peso di tale intervento di spesa; tale andamento si osserva in relazione al venir meno della situazione statica del precedente esercizio nel quale non sono intervenuti i rinnovi contrattuali.

Comuni - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2006	2007	2008
Personale	35,42	32,79	33,59
Acquisto beni	6,11	5,11	4,75
Trasferimenti	10,40	10,81	10,93
Interessi passivi	5,36	5,95	5,47
Prestazione di servizi	38,33	41,32	41,12
Imposte e tasse	2,59	2,54	2,47
Altre spese correnti	1,79	1,48	1,67
Totale Spese correnti	100,00	100,00	100,00



Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame raggiunge il 33,59% di quella corrente.

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra una tendenza discendente (-0,85%) ben più ridotta rispetto a quella osservata nell'anno precedente.

La spesa per prestazione di servizi è in aumento del 6,33%, mentre cala la spesa per interessi passivi (-1,61%).

Il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2008 a 21.118 milioni di euro con un calo del 22,05%. Questa situazione si ridimensiona notevolmente (-8,41%) depurando la spesa in conto capitale dalle concessioni di crediti; infatti, il loro sensibile ridimensionamento ha influito notevolmente sull'andamento del titolo. Si tratta, comunque, di una brusca inversione della tendenza osservata nel precedente esercizio nel quale, nonostante le limitazioni estese a tale comparto di spesa, si era assistito ad un incremento dei pagamenti.

In questo caso il limite stabilito nella sede del patto per il titolo II con esclusivo riferimento ai pagamenti di spesa potrebbe aver prodotto effetti non desiderabili, in quanto si è verificato un maggiore drenaggio di cassa sul fronte della spesa corrente.

Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.303	15.797	14.986	3,23	-5,14
acquisizione titoli	90	57	32	-36,78	-44,46
incarichi professionali esterni	379	381	360	0,57	-5,44
trasferimenti di capitale	1.510	2.094	1.305	38,67	-37,67
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	616	443	511	-28,01	15,20
concessioni di crediti e anticipazioni	8.834	8.319	3.924	-5,83	-52,82
Totale Titolo II	26.732	27.091	21.118	1,34	-22,05

Comuni - Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)

(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.303	15.797	14.986	3,23	-5,14
acquisizione titoli	90	57	32	-36,78	-44,46
incarichi professionali esterni	379	381	360	0,57	-5,44
trasferimenti di capitale	1.510	2.094	1.305	38,67	-37,67
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	616	443	511	-28,01	15,20
Totale Titolo II (al netto conc. Cred.)	17.898	18.772	17.194	4,88	-8,41

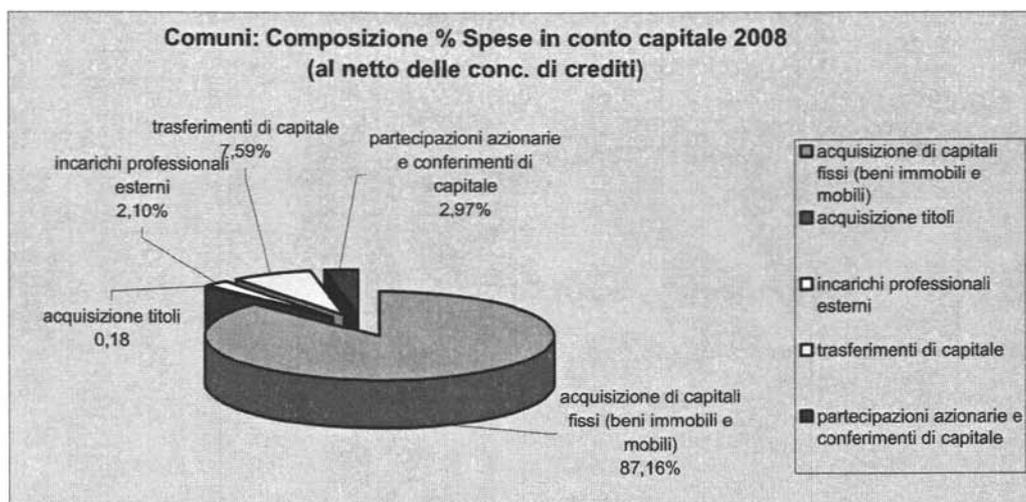
All'interno del complessivo e deciso calo della spesa in conto capitale l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti nel complesso convergenti. Sono in calo (-5,14%) gli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi). Sino al 2007 gli investimenti diretti, pur sottoposti ai limiti del patto, risultavano in aumento. Diminuiscono anche i trasferimenti di capitale (-37,67%) che nel biennio precedente crescevano a causa della esclusione dei trasferimenti a pubbliche amministrazioni dai vincoli imposti dal patto di stabilità.²⁹

Tra i movimenti finanziari risultano in diminuzione le concessioni di crediti (-52,82%) e l'acquisizione titoli (-44,46%), mentre aumenta la spesa per le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale (15,20%).

Comuni - Composizione % spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)

TITOLO II (al netto delle conc. di crediti)	2006	2007	2008
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	85,50	84,15	87,16
acquisizione titoli	0,50	0,30	0,18
incarichi professionali esterni	2,12	2,03	2,10
trasferimenti di capitale	8,44	11,16	7,59
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3,44	2,36	2,97
Totale	100,00	100,00	100,00

²⁹ Nel 2007 anche se ai fini del patto non risultava vantaggioso effettuare interventi in conto capitale attraverso trasferimenti, la tendenza in aumento per cassa deve collegarsi ad iniziative già avviate precedentemente.



Raffronto entrate spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa.³⁰

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

		(milioni di euro)		
		2006	2007	2008
Entrate correnti	+	44.611	48.165	48.275
Spese correnti	-	45.035	45.254	48.364
Rimborso prestiti (int. III - IV e V)	-	3.830	3.587	3.346
Saldo gestione di parte corrente		-4.254	-676	-3.435

Appare di immediata evidenza il deciso ampliamento del disavanzo di cassa di parte corrente dei comuni, maggiormente provocato dall'andamento delle spese correnti.

Nel periodo di osservazione permane uno squilibrio di cassa di parte corrente che si dimostra instabile, tornando ad assumere un valore assoluto molto consistente nell'ultimo esercizio; l'aumento della spesa corrente non risulta, infatti, compensato da una corrispondente crescita delle entrate. Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti in lieve calo. L'aumento della spesa corrente complessiva oltre la crescita del PIL nominale deve essere valutato negativamente. Si evidenzia, quindi, un notevole peggioramento (circa 2.800 milioni) della situazione economica di cassa dei comuni che è un risultato indicativo dello squilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Si rileva, inoltre, che la stabilità della mole dei pagamenti della spesa corrente, che aveva caratterizzato precedenti esercizi, si incrina e la crescita della spesa si dimostra elevata.

³⁰ Il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

Passando all'esame del saldo delle partite in conto capitale si rileva, per l'insieme degli enti esaminati, un incremento del disavanzo che si attesta a 280 milioni, a fronte dei 45 dell'esercizio precedente.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

	(milioni di euro)		
	2006	2007	2008
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.513	13.118	12.362
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	6.917	5.609	4.552
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.898	18.772	17.194
Saldo gestione di parte capitale	532	-45	-280

Questo risultato deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate per le quali va notato un deciso decremento delle accensioni di prestiti. La gestione degli investimenti non genera liquidità come si è registrato in esercizi pregressi.

L'aumento del disavanzo di cassa, che peraltro va imputato alla situazione sopra ricordata, è sintomatico di difficoltà del settore che, pur in un contesto di riduzione della spesa, non riesce a trovare adeguato sostegno dalle correlative entrate.

La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, non può essere valutata positivamente e può essere anche addebitata alla nuova versione del patto che impone misure di riduzione di cassa per tale spesa.

Comuni - Totale Spese

	(milioni di euro)				
	2006	2007	2008	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008
TITOLO I - Spese correnti	45.035	45.254	48.364	0,49	6,87
TITOLO II - Spese in conto capitale	26.732	27.091	21.118	1,34	-22,05
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.198	6.013	6.306	-2,98	4,87
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.859	6.765	7.222	-13,92	6,76
Totale dei TITOLI	85.824	85.123	83.010	-0,82	-2,48

Nei due comparti dei bilanci dei comuni si genera, quindi, un disavanzo elevato che trova una parziale spiegazione nel fatto che nelle rilevazioni effettuate l'importo delle entrate in attesa di regolarizzazione è ben più elevato dei correlativi pagamenti, per cui all'esito della definizione delle partite sospese il dato del disavanzo potrebbe risultare migliorato. Va, peraltro, considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in leggero aumento.

Anche per i comuni le tendenze emerse per il 2008 mettono in evidenza segnali di squilibrio, dopo una maggiore stabilità dimostrata nell'esercizio precedente.

La crescita delle spese correnti è spinta e ben più elevata rispetto a quella del 2007; ad essa fa riscontro un andamento declinante della spesa in conto capitale che non può essere valutato positivamente.

2.5 Conclusioni e prospettive per il 2009

Le risultanze di cassa per il 2008 dimostrano nel complesso una situazione di maggiore instabilità. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento dopo un periodo di assestamento connesso alla realizzazione del processo di sviluppo delle funzioni. La crescita delle entrate correnti si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo della spesa corrente il cui sviluppo si realizza a discapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad una tenuta delle entrate correnti anche se viene meno il ruolo traente dei tributi propri.

L'andamento delle entrate si dimostra in parte convergente, infatti nelle province e nei comuni sono in diminuzione le entrate tributarie. Tuttavia, la riduzione delle entrate fiscali, che per i comuni assume toni più eclatanti, trova riscontro in un corrispondente aumento dei trasferimenti, mentre nelle province anche il titolo II è in calo.

	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	48.165	10.066	48.275	9.511	0,23	-5,51

Nel 2008 si evidenzia sia per le province sia per i comuni un aumento dei pagamenti di spesa corrente.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni si nota che quella per il personale risulta in crescita per via degli effetti provocati dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati. Ciò si verifica in quanto i miglioramenti economici conseguenti al rinnovo contrattuale hanno prodotto effetti sulla spesa dell'esercizio in esame.

	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	14.837	2.198	16.244	2.360	9,48	7,36
Totale spese correnti	45.254	8.312	48.364	8.960	6,87	7,79

Il calo della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni non può essere considerato favorevolmente, anche perché non emerge una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti che, anzi, risulta ben al di sopra della crescita del Pil nominale.

TITOLO II	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.797	2.713	14.986	2.508	-5,14	-7,56
acquisizione titoli	57	10	32	8	-44,46	-20,00
incarichi professionali esterni	381	52	360	46	-5,44	-11,54
trasferimenti di capitale	2.094	616	1.305	700	-37,67	13,64
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	443	77	511	63	15,20	-18,18
concessioni di crediti e anticipazioni	8.319	663	3.924	430	-52,82	-35,14
Totale Titolo II	27.091	4.131	21.118	3.755	-22,05	-9,10

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

In entrambe le categorie di enti non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo nelle province mentre riprendono a crescere nei comuni.

	2007		2008		Var. % 2007-2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	18.727	2.821	16.914	2.641	-9,68	-6,36

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle province il passaggio da una situazione di avanzo ad un deficit, mentre nei comuni il disavanzo si espande notevolmente rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più spinto ritmo di crescita delle spese correnti rispetto alle correlative entrate.

	2007		2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte corrente	-676	1.131	-3.435	-54

Nei comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un disavanzo minore rispetto al risultato di segno negativo delle province che, pur restando sostanzialmente invariato, assume dimensioni più eclatanti, specie se raffrontato alla mole complessiva di risorse mobilitate.

	2007		2008	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	-45	-647	-280	-684

I differenziali di cassa dell'esercizio 2008 risultano in complessivo peggioramento; infatti, mentre sul fronte delle entrate correnti di cassa si registra per le province una flessione e per i comuni una situazione di stallo, le spese correnti crescono in entrambe le categorie, dimostrando

un andamento più spinto nelle province. Si registra un aumento della componente del personale che influisce decisamente sul dato del titolo I.

Nelle province si interrompe la crescita delle entrate tributarie e la spesa si espande ad un ritmo superiore a quello dell'esercizio precedente. In questi enti il quadro finanziario è risultato nel complesso meno equilibrato rispetto al precedente esercizio, mentre la situazione di crescita delle entrate e delle spese, dovuta all'ampliamento del ruolo da esse rivestito, aveva già trovato momenti di assestamento in esercizi pregressi. Le spese complessive (totale di tutti i titoli) delle province risultano crescere moderatamente, ma tale risultato si realizza a fronte di un calo degli investimenti. Nei comuni tale risultato assume un valore negativo, tuttavia, il dato è decisamente influenzato dalla riduzione delle concessioni di crediti che nel 2008 risultavano in forte calo.

Per i comuni le entrate correnti risultano sostanzialmente stabili per cassa, dopo una situazione di generale crescita. Gli effetti delle esenzioni tributarie per il 2008 vengono parzialmente neutralizzati attraverso compensazioni con trasferimenti. Le spese correnti sono in deciso aumento. Si riducono i margini operativi per il mantenimento dell'equilibrio corrente e alla ripresa della spesa fa riscontro un ristagno delle entrate.

Un segnale negativo è rappresentato dall'ulteriore riduzione degli investimenti diretti cui si correla, in positivo, la diminuzione dell'accensione prestiti che riguarda entrambe le categorie di enti.

La situazione del 2009 si presenta ulteriormente critica in quanto si profilano tensioni sul raggiungimento dell'equilibrio che anche la situazione difficile dell'economia può provocare. Le entrate provinciali e comunali possono risentire della crisi delle immatricolazioni e di quella del settore immobiliare, mentre potrebbe esplicitare effetti positivi la discesa dei tassi che permetterebbe di ridurre la spesa per interessi.

Inoltre, la reintroduzione del blocco della manovrabilità delle entrate prevista dal d.l. n. 93 del 2008 costituisce un ulteriore fattore di limitazione dell'entrata, essendo molto ridotti i margini per sostenere lo sviluppo delle entrate proprie. La tenuta del sistema è affidata alla compensazione attraverso trasferimenti che non agisce nella direzione dell'autonomia auspicata nelle norme di attuazione della riforma costituzionale.

Il patto continua ad operare sul saldo con il criterio della competenza mista; tuttavia, data la scarsa manovrabilità delle entrate, si riduce sostanzialmente ad una misura di contenimento della spesa in un contesto in cui le entrate declinano e in parte vengono operate compensazioni.

Una nota particolare che ha contraddistinto gli anni recenti è data appunto dal complesso sistema delle regolazioni connesse a particolari vicende delle entrate, che evidenzia il momento di transizione nel sistema delle entrate in attesa che riprenda il cammino verso forme di finanziamento autonomo alle quali corrisponda una maggiore responsabilità nella gestione del bilancio.

3 Patto di stabilità interno per gli Enti Locali

Cons. Francesco Petronio

3.1 La disciplina del patto nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica

Nel 2008 l'azione di controllo esercitata sui conti pubblici non ha proseguito la direttrice dello sviluppo delle entrate, mentre le misure sono state improntate a criteri atti a non incidere negativamente sulla crescita. Tale indirizzo ha avuto di mira la necessità di non porre ulteriori ostacoli alla ripresa economica in una fase congiunturale nella quale si intravedevano i contorni della crisi che avrebbe caratterizzato l'ultimo scorcio dell'esercizio. Infatti, la manovra per il 2008 è caratterizzata da criteri meno restrittivi rispetto a quella precedente, nella quale è stato necessario operare una imponente azione di correzione dei conti pubblici così come altri provvedimenti intervenuti in corso di esercizio hanno perseguito effetti anticongiunturali.

Pertanto, la manovra è stata rivolta a limitare lo sviluppo della spesa pubblica, piuttosto che porre interventi incisivi anche sul fronte delle entrate.

Il complesso di questi interventi avrebbe dovuto comunque consentire di realizzare le esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici a seguito del risultato positivo ottenuto nel precedente esercizio che aveva condotto alla chiusura della procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia, avviata nell'estate 2005 da parte della Commissione europea.

Le misure più incisive nei confronti degli enti locali sono stabilite di anno in anno con le regole del patto di stabilità interno. Il modello del patto di stabilità interno adottato dal 2008 non si discosta nelle linee di fondo da quello dell'esercizio precedente in quanto gli obiettivi restano determinati in termini di saldo finanziario. La novità più rilevante che reca la disciplina per il 2008 è costituita dal determinare i saldi secondo un sistema di competenza ibrida che impone vincoli alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale. Poiché gli obiettivi restano stabiliti in termini di controllo del saldo non è pregiudicata la possibilità di modulare le misure necessitate per il rispetto della disciplina in più direzioni, permanendo ampia la gamma delle azioni che gli enti possono effettuare al riguardo; tuttavia, come si vedrà in prosieguo è tornato a restringersi lo spazio di manovra sull'entrata.

L'azione correttiva imposta del patto di stabilità interno per il 2008, pur non disconstandosi nell'impostazione da quella del precedente esercizio, opera in un contesto nel quale gli indirizzi di politica economica nazionale erano stati significativamente rimodulati. Infatti, in tale esercizio, l'intento di fondo di arginare l'indebitamento della pubblica

amministrazione, è stato realizzato nei confronti degli enti locali attraverso una serie di misure per lo più concentrate sul controllo della spesa. Tale orientamento risponde anche all'indirizzo di tornare a perseguire una linea di riduzione complessiva del carico fiscale, rispetto alla quale la necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa si pone come naturale conseguenza.

Anche se il vincolo stabilito in termini di saldo finanziario incentiva -laddove si intenda mantenere immutato il livello della spesa ovvero aumentarlo- l'adozione di interventi per aumentare le entrate, tali interventi hanno una ridotta possibilità di essere effettuati a seguito del blocco introdotto con il d.l. n. 93 del 2008. Tale disposizione ha esplicato effetti sin dall'esercizio 2008, ad esclusione degli enti che avevano già deliberato il bilancio di previsione.

Pertanto anche se la disciplina del patto lascia un'ampia discrezionalità nell'adottare diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi la possibilità di operare incisivamente sul fronte delle entrate è risultata di fatto ridotta per le limitazioni introdotte in corso d'esercizio da parte di altre norme.

Il ritorno al sistema fondato sui saldi ha spinto in molti casi gli enti locali ad operare nel 2007 un prelievo aggiuntivo sul reddito delle persone fisiche i cui effetti si sono riverberati anche nel successivo esercizio.

Nel 2008, essendo limitata la possibilità di incidere sulle entrate, la maggior pressione per il contenimento della spesa si è indirizzata a quella per investimenti che in base al nuovo sistema di competenza ibrida sono vincolati quanto al livello dei pagamenti. Ciò perché risulta maggiormente difficile porre un argine alla spesa corrente, strutturalmente caratterizzata da un alto tasso di "rigidità"; inoltre la mancanza di una barriera alla cassa della spesa corrente ha consentito di procedere a pagamenti che i precedenti limiti avevano fortemente rallentato.

Va segnalato, inoltre, che la disciplina del patto interno, pur essendo ora coerente con l'impostazione del patto di stabilità e crescita, continua a non prendere in considerazione uno dei fondamentali parametri stabiliti in tal sede e cioè quello del controllo dello stock di debito, che anzi dovrebbe rappresentare il fine ulteriore al quale verte il controllo del deficit di bilancio. Va segnalato al riguardo che la disciplina introdotta dal d.l. n. 112 del 2008 ha previsto anche un limite all'indebitamento complessivo a decorrere dal 2010.

3.2 Il patto nella finanziaria 2008

La legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244) ha confermato l'impianto complessivo della precedente disciplina del patto rispetto alla quale si pone in linea di continuità. Inoltre per la prima volta si è registrata un'intesa (sottoscritta in data 26 settembre 2007) tra governo e associazioni degli enti locali in ordine alle regole del patto, con la quale sono state concordate preventivamente le linee di intervento nella materia.

Le modifiche apportate al patto di stabilità sono, quindi, risultate coerenti con gli impegni che il Governo ha preso con le associazioni rappresentative degli enti locali.

Le limitate modifiche introdotte dalla legge n. 244 del 2007 sono contenute nell'articolo 1, commi 379, 380 e 386 e nell'articolo 3, comma 137. La più rilevante consiste nell'aggiunta del comma 678 bis nell'ambito delle norme relative all'esercizio precedente. Quanto agli obiettivi,³¹ vengono confermati i coefficienti di correzione del saldo (stabiliti già nel 2007 per il triennio successivo), ravvisandosi un ulteriore elemento di continuità rispetto alle regole precedenti.

L'entità della manovra viene quindi quantificata attraverso diversi processi di calcolo distinti a seconda che il saldo medio finanziario di cassa per il periodo 2003/2005 risulti positivo o negativo. Come per l'anno 2007, la base di riferimento è costituita, dal saldo medio finanziario del triennio 2003/2005, inteso come differenza tra la riscossione delle entrate finali (titolo I, II, III, IV) al netto della riscossione crediti ed il pagamento delle spese finali (titolo I e II) al netto della concessione di crediti, senza tener conto, tra le entrate finali, dell'avanzo di amministrazione e del fondo di cassa. In relazione alla circostanza che tale saldo sia o meno in disavanzo gli enti sono distinti in due categorie.

Gli Enti con saldo finanziario di cassa positivo possono limitarsi a mantenere invariato il livello del saldo medio riportato nel periodo 2003-2005, calcolato in termini di competenza mista; quelli con saldo finanziario negativo sono, invece, tenuti a migliorare l'obiettivo nella misura determinata in base a specifici coefficienti di correzione calcolati sul livello di spesa corrente e sul saldo.³²

L'esclusione per gli enti con saldo positivo dall'obbligo di dover effettuare una manovra nel 2008 costituisce una novità volta ad alleviare le limitazioni per quelli che hanno conseguito una situazione di stabilità di bilancio. Per tali enti l'obiettivo in termini di saldo finanziario consiste nel realizzare un risultato non inferiore al saldo di competenza mista conseguito nel triennio 2003/2005.

³¹ Il permanere dei dati di riferimento al triennio 2003/2005 potrebbe comportare, più di quanto si è registrato nel 2007, che i comuni che si sono indebitati realizzando investimenti in passato, lo potranno fare anche in futuro, mentre gli altri incontreranno maggiori difficoltà.

³² Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 5 maggio 2008 è stato definito il prospetto dimostrativo dell'obiettivo programmatico per ciascun Ente.

L'abbandono della verifica del saldo in termini sia di competenza che di cassa costituisce l'aspetto maggiormente innovativo. Il nuovo criterio c.d. di *competenza ibrida*³³ può consentire una maggiore elasticità dell'azione degli enti locali quanto alla programmazione degli investimenti, spostando il vincolo alla fase del pagamento.³⁴ Il saldo viene determinato rilevando i dati di competenza per la spesa corrente e quelli di cassa per la spesa d'investimento; si tratta di un criterio che si rifà nelle grandi linee alle regole del SEC 95 che, salvo puntualizzazioni specifiche, traggono i dati per la spesa d'investimento dai pagamenti, in quanto indicativi delle effettive realizzazioni.

Le conseguenze che possono discendere da questa innovazione non sono indifferenti e determinano una notevole influenza nella disciplina applicativa e specialmente si riflettono sulla incisività dei vincoli che derivano dal patto.³⁵

Tra gli effetti che vengono addebitati a detto criterio ve ne è uno auspicato dagli amministratori degli enti locali e cioè la possibilità di minori limitazioni all'impiego dell'avanzo di amministrazione. Ciò dovrebbe verificarsi in quanto l'avanzo di amministrazione viene applicato al bilancio di competenza per alimentare capitoli che di norma dovrebbero essere di spesa in conto capitale, quindi sottratti al vincolo sugli impegni. Il vincolo in questa ipotesi permane sulla sola cassa, ma data la scarsa fluidità della spesa in conto capitale potrebbe avere una relativa incidenza sulla fase di programmazione, spostando le limitazioni in momento proceduralmente e temporalmente successivo.

Per apprezzare la portata di questa innovazione bisogna considerare che nelle sue prime versioni il patto di stabilità interno era appuntato esclusivamente sulla cassa, ma imponeva vincoli alla spesa corrente. L'adozione del criterio di sola cassa da un lato incideva in modo omogeneo sui diversi comparti di spesa, dall'altro, però, escludeva il controllo della competenza, limitando l'azione correttiva ai flussi di pagamento che hanno una incidenza diretta nella formazione del dato del fabbisogno.

Secondo il criterio della competenza ibrida si ottiene un saldo che si fonda su rilevazioni di spesa non omogenee e sottrae al vincolo la cassa corrente e la competenza per gli investimenti. In questo modo il limite diventa più manovrabile e, rallentando l'erogazione di spesa in conto capitale, si può ampliare la spesa corrente di competenza.

³³ Resta ferma l'esclusione dal saldo delle entrate relative all'indebitamento (titolo V) -introdotta dalla finanziaria 2007- e si pone l'ulteriore esigenza di raccordare il bilancio di previsione (di competenza) con la competenza ibrida introdotta dalla legge finanziaria 2008.

³⁴ È stato tuttavia evidenziato che, nonostante le modifiche, un certo numero di enti, in particolare quelli con saldo finanziario positivo, continuano ad avere difficoltà a mantenere inalterato il saldo del triennio 2003-2005 anche con il criterio della competenza mista. Tutto questo è dovuto al fatto che il saldo risente di eventi eccezionali e non ripetibili e inoltre tanto più ci si allontana dal periodo di riferimento maggiori sono i rischi distorsivi.

³⁵ Nella fase che ha preceduto la messa a punto del testo della legge finanziaria si era anche pensato ad una introduzione in via sperimentale di detto criterio in quanto non ne erano del tutto prevedibili le conseguenze. Tuttavia la competenza ibrida è stata introdotta senza riserve.

Per scongiurare l'eventualità che, nell'esercizio 2008, possa verificarsi un eccessivo "drenaggio di cassa" dalle disponibilità della tesoreria statale, nell'ambito del comma 686 bis, è prevista una forma di cautela da attivare nel caso si verificano prelevamenti non in linea con il rispetto degli obiettivi generali di finanza pubblica.

Non può disconoscersi che la gestione di competenza e di cassa nel tempo devono andare necessariamente a conciliarsi in quanto la procedura di spesa deve avere un fisiologico epilogo nel pagamento, tuttavia nell'immediato si ottiene una liberazione della cassa corrente che è proprio la componente che –in linea di principio– essendo relativa a tipologie di spesa a forte connotato di rigidità, maggiormente andrebbe assoggettata a vincoli.³⁶

Nella disciplina per il 2008 sono previsti alcuni casi particolari nei quali ci si può discostare dall'applicazione delle regole generali. Gli enti con saldo medio di competenza mista positivo e maggiore di quello di cassa hanno facoltà di stabilire se attuare le previste riduzioni del saldo attraverso il criterio di competenza mista, oppure mantenendo i due obiettivi di competenza e di cassa (comma 681 della legge finanziaria 2007, come sostituito dalla legge finanziaria 2008).

Altra ipotesi riguarda gli enti che hanno operato nel triennio di base consistenti dismissioni patrimoniali ottenendo entrate il cui valore medio superi il 15% della media delle entrate finali, i quali enti hanno la possibilità di ridurre l'obiettivo di una quota pari alla differenza tra le entrate in eccesso rispetto alla soglia del 15% ed il miglioramento calcolato sulla spesa corrente media (comma 681-bis della legge finanziaria 2007, introdotto dalla legge finanziaria 2008).

La necessità che le previsioni di bilancio risultino coerenti con gli obiettivi del patto di stabilità interno permane e trova disciplina nel comma 684, ma in una nuova versione che tiene conto della modificazione dei criteri di calcolo del saldo.³⁷ La verifica di coerenza deve essere effettuata impiegando un apposito allegato al bilancio che contenga le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Le procedure di monitoraggio³⁸ si estendono all'intera platea di enti, e perseguono anche l'obiettivo di seguire lo svolgimento dei flussi di cassa in corso di gestione ed in

³⁶ Può anche essere ritenuto utile consentire agli enti locali il recupero di margini in termini di pagamenti per le spese correnti che, nelle precedenti edizioni del patto di stabilità, erano stati condizionati da vincoli generalizzati in termini di cassa. Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2008, pag. 116.

³⁷ In conseguenza dell'adozione del criterio della "competenza mista" la legge finanziaria per l'anno 2008 prescrive che unitamente al bilancio di previsione sia approvato anche un documento previsionale dei dati di cassa rilevanti ai fini del Patto.

³⁸ Ai fini del monitoraggio degli adempimenti relativi al Patto di stabilità interno gli Enti assoggettati sono tenuti a trasmettere trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, entro il termine di trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che quella di cassa. In considerazione delle modifiche alle regole relative al Patto di stabilità interno per l'anno 2008, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 dicembre 2008, sono state definite le modalità ed i prospetti per il monitoraggio degli adempimenti del Patto stesso.

raccordo con le rilevazioni del sistema delle operazioni pagamento ed incasso.³⁹ La mancata trasmissione della certificazione o della comunicazione dello stato di commissariamento viene equiparata, negli effetti, al mancato rispetto del patto.

La verifica del rispetto del patto è effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze sulla base della certificazione del raggiungimento dell'obiettivo che deve essere inviata entro il termine del 31 maggio 2009.⁴⁰

La legge finanziaria ha confermato nel 2008 le sanzioni previste per l'esercizio precedente in caso di mancato rispetto.⁴¹ Va tuttavia rilevato al riguardo che la procedura di applicazione del sistema sanzionatorio previsto nel 2007 ha comportato una serie di incertezze applicative che ne hanno di fatto vanificato l'efficacia. Il modello di certificazione prevede comunque la verifica dei provvedimenti adottati per il recupero dello scostamento nel 2007.

Il sistema sanzionatorio per il Patto di stabilità interno fondato sull'automatismo tributario, che non ha mai effettivamente operato, è stato successivamente modificato dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

In caso di mancato rispetto del Patto di stabilità interno per gli anni 2008-2011, viene prevista a carico della Provincia o del Comune inadempiente la riduzione -per un importo pari alla differenza, se positiva, tra il saldo programmatico e il saldo reale, e comunque per un importo non superiore al 5 per cento- dei contributi ordinari dovuti dal Ministero dell'Interno per l'anno successivo.

L'ente che non ha rispettato il patto, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza viene assoggettato ad una serie di limitazioni. Non è consentito impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; non si può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; non si può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (articolo 77 bis, commi 20 e 21 e art. 76).

Il comma 21-bis⁴² dell'art. 77 bis del d.l. n. 112 del 2008 ha previsto la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2008 in alcune particolari casistiche nelle quali vengono a verificarsi contestualmente una serie di condizioni.

³⁹ Il monitoraggio ha punti di contatto con il sistema SIOPE che peraltro dovrebbe estendersi a rilevazioni sulla gestione di competenza.

⁴⁰ Il termine inizialmente stabilito nel 31 marzo 2009 è stato prorogato dall'articolo 7-quater del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33. Il prospetto della certificazione è stato approvato con decreto del Ragioniere Generale dello Stato in data 15 aprile 2009. Il mancato invio della certificazione è equiparato ad inadempimento degli obblighi del patto (articolo 1, comma 379, della legge n. 244 del 2008).

⁴¹ Nel 2008 restava ferma la previsione per i comuni che non avessero rispettato il Patto di stabilità, che all'esito della procedura di verifica ed in caso di mancata adozione dei necessari provvedimenti di riassorbimento del differenziale negativo rispetto agli obiettivi, dovesse scattare un inasprimento tributario automatico, con l'aumento fisso dell'addizionale IRPEF dello 0.3% per le amministrazioni comunali e del 5% (a decorrere dall'01.7.2008) relativamente all'Imposta Provinciale di Trascrizione per le amministrazioni provinciali.

⁴² Comma introdotto dall'articolo 2, comma 41, lettera f) della legge 22 dicembre 2008 n. 203.

La disapplicazione concerne il superamento del livello del saldo dovuto a pagamenti relativi a spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del TUEL, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Le disposizioni agevolative possono essere applicate esclusivamente agli enti locali che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno nel triennio 2005-2007 e che abbiano registrato nell'anno 2008 impegni di spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale, per un ammontare non superiore a quello medio corrispondente del triennio 2005-2007.

In sintesi tra gli elementi di novità introdotti dalla legge finanziaria per l'anno 2008, si segnalano:

- la previsione di un obiettivo determinato in termini di competenza "mista", dato dalla somma algebrica dei dati di competenza (accertamenti e impegni) per le entrate e le spese correnti ed i dati di cassa (riscossioni e pagamenti) per le entrate e le spese di parte capitale;
- differenti criteri per l'individuazione dell'obiettivo per gli enti con saldo finanziario positivo rispetto a quelli con saldo finanziario negativo;
- un importo dell'obiettivo costante rispetto alla media del triennio 2003-2005 per gli enti con un saldo di cassa positivo mentre, per quelli con un analogo saldo negativo, un obiettivo con valori di correzione decrescenti nel triennio;
- ulteriore riduzione dell'obiettivo programmato attraverso la deduzione dell'eccedenza dei proventi da alienazione rispetto alla soglia prefissata.

3.3 Patto 2009

Anche nelle linee programmatiche tracciate dal DPEF 2009-2013 le misure più incisive nei confronti delle amministrazioni locali, volte ad ottenere il loro concorso per la correzione dei saldi di finanza pubblica, sono rimesse ad una più mirata definizione delle misure del Patto di stabilità interno. In tale periodo di programmazione, invece, non è attesa la realizzazione di effetti rilevanti da parte degli interventi di riforma in atto e, in particolare, dovrebbe avere una limitata incidenza il completamento del disegno attuativo della riforma del titolo V della Costituzione che dovrà inevitabilmente essere graduale.

Il documento di programmazione considera che, per il risanamento dei conti pubblici, è necessario un percorso non agevole nel quale devono essere stabilite rigide regole di evoluzione della spesa pubblica corrente (da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Nella strategia di contenimento necessariamente devono essere inclusi tutti i grandi comparti della spesa, in primo luogo quelli affidati alle amministrazioni territoriali. Infatti il decentramento delle funzioni, non sempre accompagnato da un adeguato livello di responsabilizzazione fiscale, si è tradotto in una crescita indesiderata della spesa corrente.

La manovra di aggiustamento per il 2009 è stata anticipata a prima dell'estate in modo da rinviare ad un successivo momento l'esame del più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative dal quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa.

Il decreto legge n. 112 del 2008 incide su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali,⁴³ in primo luogo modificando l'impianto del Patto al fine di assicurare un contributo alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle regioni e degli enti locali.⁴⁴ Anche se le misure restano riferite ad un saldo la previsione del blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali (fino alla definizione del nuovo disegno di federalismo fiscale) disposta dal decreto legge n. 93 del 2008, indirizza le azioni da compiere quasi esclusivamente sul lato della spesa.

La modifica principale rispetto alle precedenti versioni del Patto, riguarda la modalità di determinazione degli obiettivi individuali che vengono differenziati sulla base di due variabili. Gli obiettivi risultano più o meno stringenti in relazione ai livelli di "virtuosità" degli

⁴³ Il provvedimento interviene anche su diversi aspetti significativi per la gestione degli enti: si dispone l'assoggettamento al Patto degli affidatari diretti dei servizi pubblici e la previsione di forme di gestione associata per i comuni di piccole dimensioni (con regolamenti da adottare entro sei mesi, ma non ancora emanati); è prevista la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori degli enti che non hanno rispettato il Patto per il 2008; vengono introdotti tetti ai compensi degli amministratori delle società a totale partecipazione di comuni e province.

⁴⁴ Il contributo complessivamente richiesto nel triennio cresce dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Agli enti locali è richiesto un contributo in termini di riduzione del saldo tendenziale di 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

enti. Tali livelli si determinano dalla combinazione di due elementi: il rispetto del patto 2007 e un saldo di competenza mista positivo.

La ragione per la quale gli obiettivi sono stati differenziati risiede nella necessità di calibrare più accuratamente gli obiettivi individuali, in modo da evitare di imporre manovre correttive agli enti che hanno già conseguito risultati positivi, i quali possono limitarsi a rendere stabile tale situazione ovvero possono leggermente peggiorarla.

Viene rafforzato il vincolo alla riduzione delle spese di personale -già previsto dalla legge finanziaria per il 2007- per gli enti sottoposti al Patto e viene introdotto il divieto di nuove assunzioni a qualunque titolo per gli enti che non abbiano rispettato il Patto nell'esercizio precedente.

Le regole imposte tornano a considerare l'aspetto dell'indebitamento, infatti oltre a disporre un tetto al debito a partire dal 2010, viene posto il divieto per gli enti territoriali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e di ricorrere a strumenti di indebitamento che prevedano modalità di rimborso del capitale in un'unica soluzione.

La legge finanziaria per il 2009 ha attenuato il vincolo posto al ricorso a prodotti derivati (ammettendone la rinegoziazione) e previsto la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto 2008 dovuto a pagamenti di spese di investimento nei limiti di impegni già assunti regolarmente prima dell'entrata in vigore della legge 133/2008.

Le nuove regole del Patto si sono dimostrate stringenti, imponendo vincoli diretti sostanzialmente alla spesa, inclusa quella in conto capitale, in un momento difficile per l'economia nel quale le limitazioni imposte ad enti che dispongono della necessaria capacità di spesa potrebbero avere effetti non desiderabili. A seguito del confronto su questi temi tra il governo e le autonomie locali sono stati emanati una serie di provvedimenti correttivi e derogatori.

Alcuni interventi hanno avuto di mira la necessità di evitare effetti distorsivi sui saldi, sterilizzando poste contabili che hanno andamenti non regolari, altri quella di scongiurare il rischio che il rispetto del Patto comportasse una ulteriore compressione della spesa in conto capitale degli enti locali. Gli interventi adottati, a volte frutto di emendamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare, non hanno inteso tuttavia rivedere al ribasso gli obiettivi di miglioramento dei saldi delineati nella manovra.

Come avvenuto in precedenti versioni del patto, sono state escluse dai saldi le entrate provenienti dallo Stato e le relative spese sostenute per l'attuazione delle ordinanze conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza.

Sono state inoltre escluse dalla base assunta a riferimento (2007) e dai saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità le risorse derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e dalla

distribuzione di dividendi, se destinate alla riduzione di debito o alla realizzazione di investimenti.

Sono state, inoltre introdotte norme che consentono di disporre pagamenti per spesa in conto capitale in deroga ai limiti imposti, purché si rispettino determinate condizioni, senza incorrere nelle sanzioni per mancato rispetto del Patto (art. 2 della legge finanziaria per il 2009); ciò al fine di favorire la ripresa degli investimenti.

Un ulteriore intervento finalizzato a non comprimere la spesa in conto capitale è stato successivamente introdotto dalla legge n. 2 del 2009 di conversione del decreto legge n. 185 del 2008, che consente di escludere dai vincoli del Patto quelle spese finanziate con il risparmio di parte corrente, in particolare con le risorse derivanti dal minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ovvero conseguente alla rinegoziazione dei mutui avvenuta attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

La legge n. 33 del 2009, di conversione del decreto legge n. 5 dello stesso anno, ha apportato ulteriori modifiche alla disciplina che dovrebbero far delineare la versione definitiva del Patto per il 2009.

Questi ultimi interventi sono rivolti a trovare una soluzione alle diverse questioni applicative che si erano sino ad allora manifestate. Si è inteso, quindi, attenuare gli effetti distorsivi legati alla particolare situazione di alcuni enti e cercare di non comprimere il ruolo di volano degli investimenti locali in vista della loro azione propulsiva per la ripresa economica.

Queste modifiche potranno tuttavia comportare una minore efficacia delle misure, incidendo sull'impianto triennale del Patto che potrebbe richiedere aggiustamenti per il 2010 e 2011.

Una delle esigenze di fondo che hanno ispirato il provvedimento è quella di alleggerire i vincoli sulla spesa in conto capitale, individuando tipologie di interventi da escludere dai saldi rilevanti.

In particolare l'articolo 7 *quater* consente di non considerare nei saldi i pagamenti in conto residui, nei limiti delle disponibilità di cassa, relativi ad impegni già assunti per spese finanziate con il minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi (purché non già conteggiato in bilancio) e, infine, i pagamenti per spese relative alla tutela della sicurezza pubblica, per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale diretti ad alleviare gli effetti negativi della congiuntura economica ovvero per il pagamento di debiti pregressi.

Non tutti gli enti possono avvantaggiarsi di tali misure in quanto esse sono riservate a quelli in possesso di determinati requisiti soggettivi (non sempre coincidenti nelle diverse misure) che valgono a qualificarli come meritevoli di maggiori tutele, cioè "virtuosi".

Una rilevante novità introdotta per la prima volta da questa norma consiste nel prevedere una compensazione a livello regionale delle maggiori spese sostenute dagli enti locali, introducendo così un meccanismo che trascende la sfera d'intervento locale. Non è necessario fare ricorso a tale meccanismo per disporre pagamenti oltre il limite ammesso per le ipotesi di cui alla lett. c) dell'art. 7 *quater* per i quali è garantito un plafond complessivo di spesa di 150 milioni.

Il comma 9 dello stesso articolo 7 *quater* abroga esplicitamente quasi tutti gli interventi correttivi approvati in precedenza in quanto, fondamentalmente, assorbiti dalla nuova casistica.

Nel complesso la normativa del 2009 ha messo in luce la presenza di notevoli aspetti problematici; a riprova di ciò è il numero consistente di interventi correttivi adottati e la loro disomogeneità di indirizzo. Il legislatore è spesso tornato più volte a stabilire la disciplina derogatoria riscrivendo le relative disposizioni.

La linea di fondo che accomuna alcuni di queste disposizioni è quella di liberare dai vincoli di spesa alcuni interventi che per la loro natura sono da incentivare e di allentare – a determinate condizioni- le limitazioni per i pagamenti di spesa per investimenti da parte degli enti che hanno un'adeguata dotazione di cassa per provvedervi. Nelle recenti modificazioni si coglie anche un accenno ad un nuovo modello di gestione del patto nel quale è riservato un ruolo alle regioni quali organi di coordinamento finanziario. Si tratta di un primo passo nella direzione che la legge delega sul federalismo fiscale indica nell'ipotizzare un maggiore ruolo delle regioni negli interventi di governo della finanza pubblica territoriale.

Nel nuovo disegno tuttavia il ruolo di coordinamento previsto per le regioni risulta "eventuale"⁴⁵ in quanto condizionato alla necessità di ottenere una "concertazione" con gli enti locali. Il meccanismo di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno resta ancora riferito ai singoli enti con inevitabili "vantaggi" o "penalizzazioni" dovute agli andamenti passati, inoltre il riferimento sia alla cassa che alla competenza potrebbe consentire un ripensamento dell'impostazione attuale fondata sulla competenza mista.

⁴⁵ Secondo l'articolo 16, comma 1, lettera c) le Regioni "possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni".

3.3.1 I risultati del patto nel 2008

L'esame dei risultati del patto di stabilità interno viene svolto sulla base dei dati raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2009 che si riferisce ai dati di monitoraggio al 31.12.2008. Va precisato che le rilevazioni sono state effettuate prima che fosse approvato il modello della certificazione del raggiungimento dell'obiettivo (il cui termine di invio è stato prorogato al 31 maggio 2009) e prima dell'approvazione formale del rendiconto.

Le regole per il 2008 dopo il ritorno ai saldi di bilancio, avvenuto a decorrere dall'esercizio 2007, hanno introdotto un nuovo criterio della competenza mista in base al quale il saldo è computato in parte sulla competenza e in parte sulla cassa. Queste innovazioni, peraltro maggiormente ispirate ai criteri di contabilità adottati in sede comunitaria, possono per alcuni aspetti essere valutate positivamente, in quanto consentono una più estesa applicazione al bilancio preventivo dell'avanzo di amministrazione, con beneficio per il settore degli investimenti. Per altri versi potrebbero costituire una falla nella determinazione di un effettivo argine alla finanza locale, in quanto non pongono un limite diretto alla spesa corrente per cassa, comparto questo sul quale si addensano le maggiori tensioni. Tale situazione potrebbe incentivare comportamenti elusivi non tanto riferiti alle spese da escludere, quanto alla sovrastima di entrate, finalizzati ad elevare il livello di spesa corrente di competenza erogabile.

Nel 2008 non sono emerse particolari questioni applicative relative ai motivi di esclusione di alcune poste dal computo del saldo in quanto la disciplina sul punto ha sostanzialmente confermato quella precedente; peraltro l'importo complessivo delle voci particolari che non devono essere incluse nel calcolo dei saldi non ha raggiunto valori di notevole significatività ad eccezione di quella relativa alle spese per maggiori oneri contrattuali.

La spesa per il personale è inclusa tra quelle rilevanti per il patto, come nel precedente esercizio, tuttavia è prevista l'esclusione dei maggiori oneri derivanti dal rinnovo contrattuale. Infatti, nell'esercizio 2008 la spesa corrente è stata messa in tensione dagli effetti derivanti dai rinnovi contrattuali che per via dell'esclusione di cui si è detto non dovrebbero riverberare effetti sui risultati del patto di stabilità interno. Dall'esame degli andamenti di cassa si è avuto modo di osservare che i pagamenti per la spesa di personale hanno dimostrato una crescita intensa, ben oltre il tasso programmato d'inflazione, che ha influito decisamente sull'andamento del titolo I.

Altre misure per limitare la spesa di personale sono contenute nella manovra per il 2008; infatti ai fini del concorso al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare la riduzione delle spese di personale,

garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche amministrative.

Le norme suddette, che sostanzialmente impongono la fissazione di un tetto di spesa, devono intendersi come un obiettivo generale di contenimento della spesa di personale per cui devono essere considerate cogenti. Tuttavia gli enti che hanno rispettato il patto negli ultimi tre anni possono derogare il limite a determinate condizioni per particolari motivazioni.

Province

L'esame è stato condotto sull'insieme delle 94 province sottoposte al monitoraggio sulla base delle risultanze rilevate dall'istruttoria effettuata utilizzando un apposito modello per la registrazione dei risultati alla chiusura dell'esercizio 2008 e dei saldi finanziari programmatici calcolati in sede previsionale.

Delle province esaminate solo 2 hanno optato –avendo registrato un saldo medio del triennio 2003-2005 di competenza mista positivo e maggiore del saldo medio di cassa- per la modalità di calcolo degli obiettivi separati, per cassa e competenza.⁴⁶

Come evidenziato nella successiva tabella, l'aggregato relativo ai dati finanziari per l'intero comparto delle province dimostra il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo cumulato espresso in termini di competenza mista. Anche le 2 province che hanno utilizzato il sistema dei due distinti saldi, entrambe adempienti, generano differenziali positivi di rilievo.

(migliaia di euro)

Modalità di calcolo saldo finanziario	N. Enti	Saldo finanziario 2008	Saldo obiettivo	Differenziale
Competenza mista	92	-195.618	-472.408	276.790
Cassa e competenza - Cassa	2	7.488	6.138	1.350
Cassa e competenza - Competenza		94	-3.487	3.581

I risultati aggregati delle 92 province che hanno calcolato il saldo in termini di competenza mista evidenziano un *overshooting* rispetto all'obiettivo pari a 277 milioni: da tale risultato sono stati ovviamente depurati gli effetti della manovra correttiva per il 2008 connessi alla necessità di recuperare lo scostamento negativo dagli obiettivi 2007. Guardando, infatti, il saldo finanziario conseguito al lordo dei provvedimenti di recupero, si registra un disavanzo più contenuto, pari a 123 milioni, a fronte di un disavanzo obiettivo che poteva raggiungere i 472 milioni.

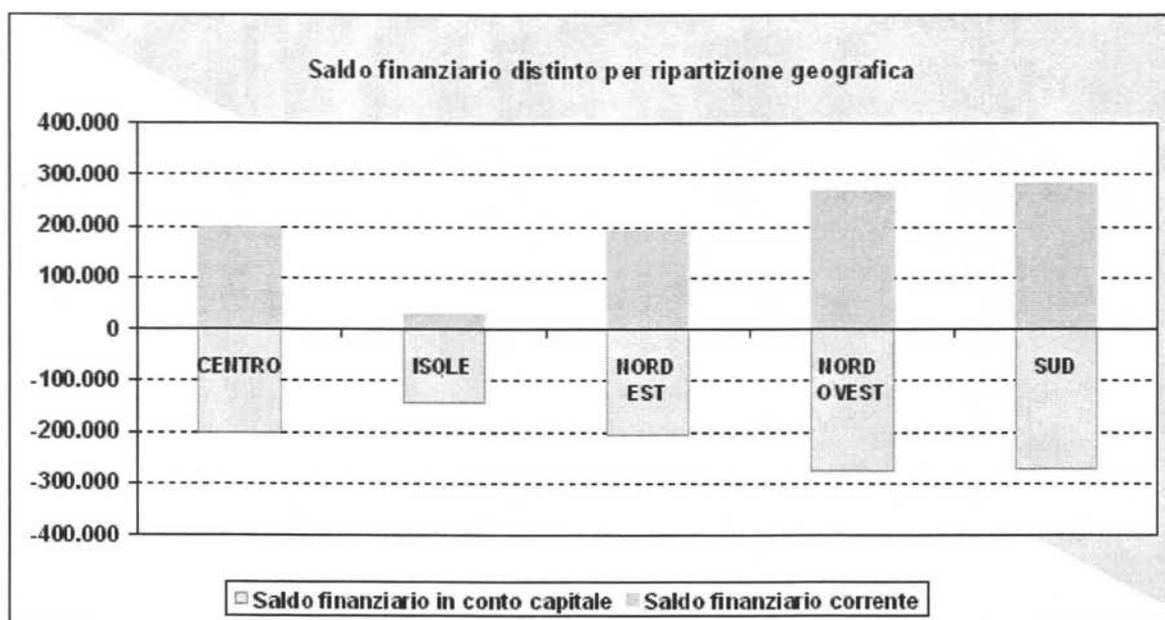
⁴⁶ Art. 1, comma 681 della legge finanziaria per il 2007 come sostituito dall'art. 1, comma 379 della legge 244/2007 (finanziaria per il 2008)

PROVINCE - Dati aggregati 2008 in COMPETENZA MISTA

(migliaia di euro)

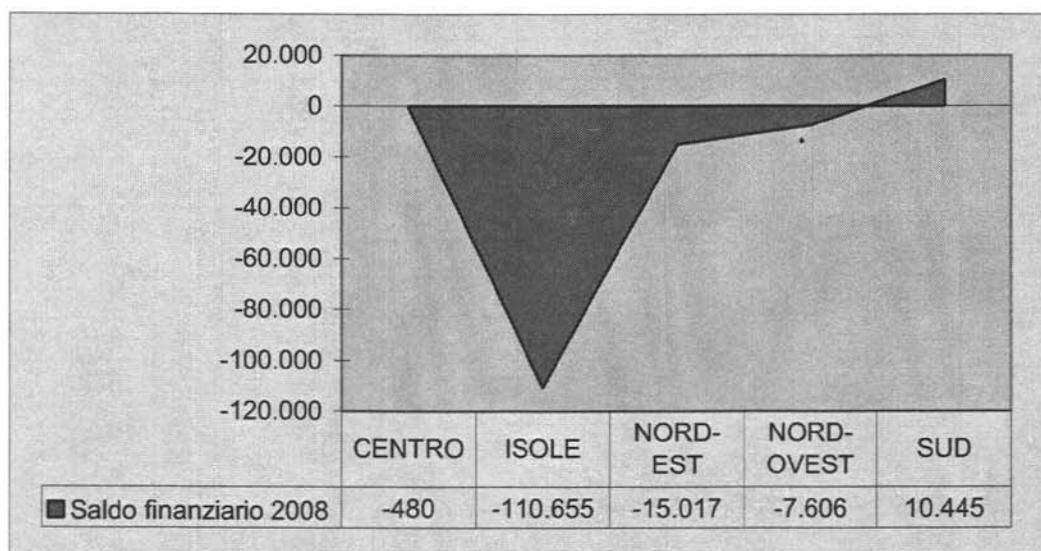
PATTO DI STABILITA' INTERNO 2008 (Leggi n. 296/2006 e n. 244/2007)		
MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PATTO PER L'ANNO 2008		
ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		4.625.455
TOTALE TITOLO 2°		3.970.867
TOTALE TITOLO 3°		723.849
<i>a detrarre:</i>	Trasferimenti da Stato per spese di giustizia (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	0
Totale entrate correnti nette		9.320.171
		Riscossioni
TOTALE TITOLO 4°		2.677.280
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art.1,c. 683 legge n. 296/2006)	668.255
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale di cui all'art.16,c. 2, legge n. 248/2006 (solo per il Comune di Roma)	0
<i>a detrarre:</i>	Trasferimenti da Stato per spese di giustizia (art.1,c. 683 legge n. 296/2006)	18.408
Totale entrate in conto capitale nette		1.990.617
ENTRATE FINALI NETTE		11.310.788
SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		8.392.170
<i>a detrarre:</i>	Spese di giustizia (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	0
<i>a detrarre:</i>	Spese per maggiori oneri di personale (art. 3, c. 137, legge n. 244/2007)	43.419
Totale spese correnti nette		8.348.751
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		3.531.245
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	445.895
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale di cui all'art.16,c. 2, legge n. 248/2006 (solo per il Comune di Roma)	0
<i>a detrarre:</i>	Spese di giustizia (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	0
Totale spese in conto capitale nette		3.085.350
SPESE FINALI NETTE		11.434.101
SALDO FINANZIARIO 2008		-123.313
TOTALE PROVVEDIMENTI ATTUATI PER RECUPERO SCOSTAMENTO 2007 in termini di Competenza Mista		72.305
SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEI PROVVEDIMENTI DI RECUPERO		-195.618
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2008		-472.408
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		276.790

Anche se un confronto con i risultati precedenti ha un carattere meramente indicativo va notato che nel 2007 il saldo di cassa risultava in avanzo e quello di competenza in disavanzo e la differenza tra tali saldi era di segno positivo.



Nel 2008, come indicato nel grafico, il saldo di parte corrente espresso in termini di competenza si rileva in avanzo, mentre quello di cassa relativo alla gestione in conto capitale è in disavanzo. Incide evidentemente su quest'ultimo risultato l'esclusione delle entrate da indebitamento.

Sommando i risultati di parte corrente e conto capitale, si evidenzia come solo per le province collocate a Sud si registri un avanzo; le province del Centro presentano un disavanzo contenuto mentre le Isole presentano un disavanzo notevole pari a circa il 90% del disavanzo dell'intero comparto provinciale.



Sui risultati di parte corrente esplica un'incidenza non particolarmente rilevante la detrazione delle spese per i maggiori oneri per il personale che ammonta a circa 43 milioni di euro.⁴⁷

Province – Risultati aggregati per area geografica

(in migliaia di euro)

		COMPETENZA MISTA					
province esaminate	AREA GEOGRAFICA	Saldo finanziario 2008	Saldo finanziario al netto dei provvedimenti di recupero	Obiettivi 2008	Differenza	Province interessate	
		Centro	-480	-480	-49.302	48.822	20
	Isole	-110.655	-110.655	-157.835	47.180	13	
	Nord Est	-15.017	-33.919	-72.583	38.664	16	
	Nord Ovest	-7.606	-7.606	-82.245	74.639	23	
	Sud	10.445	-42.958	-110.443	67.485	20	
	Totale complessivo	-123.313	-195.618	-472.408	276.790	92	
province che rispettano il patto	AREA GEOGRAFICA	Saldo finanziario 2008	Saldo finanziario al netto dei provvedimenti di recupero	Obiettivi 2008	Differenza	Province interessate	
	Centro	-480	-480	-49.302	48.822	20	
	Isole	-110.655	-110.655	-157.835	47.180	13	
	Nord Est	-15.017	-33.919	-72.583	38.664	16	
	Nord Ovest	-7.606	-7.606	-82.245	74.639	23	
	Sud	65.568	12.165	-85.212	97.377	18	
	Totale complessivo	-68.190	-140.495	-447.177	306.682	90	
province che non rispettano il patto	AREA GEOGRAFICA	Saldo finanziario 2008	Saldo finanziario al netto dei provvedimenti di recupero	Obiettivi 2008	Differenza	Province interessate	
	Centro	-	-	-	-	-	
	Isole	-	-	-	-	-	
	Nord Est	-	-	-	-	-	
	Nord Ovest	-	-	-	-	-	
	Sud	-55.123	-55.123	-25.231	-29.892	2	
	Totale complessivo	-55.123	-55.123	-25.231	-29.892	2	

Delle province esaminate solo 2 (pari al 2,13% del totale) non sono riuscite a rispettare i parametri stabiliti. Entrambe le province sono collocate al Sud.

⁴⁷ Il flusso di cassa di spesa parte corrente, risultato elevato anche a causa degli incrementi contrattuali (i cui effetti sono esclusi dal patto), è dovuto anche alle altre componenti. Nel confronto tra le entrate di cassa correnti e le correlative spese emerge un risultato positivo di circa 550 milioni, risultato questo che detraendo i pagamenti per il rimborso prestiti si trasforma in disavanzo, dimostrando un netto peggioramento rispetto alla situazione dell'esercizio precedente.

PROVINCE - livello di adempimento al patto

Area geografica	Enti esaminati	enti che non rispettano	%	enti esaminati e che rispettano
Centro	21			21
Isole	13			13
Nord Est	16			16
Nord Ovest	23			23
Sud	21	2	9,52%	19
Totale complessivo	94	2	2,13%	92

Il livello di inadempienza delle province è ben inferiore a quello del 2007, anno in cui il 9,9 per cento di quelle esaminate non sono riuscite a rispettare il patto. Ciò dimostra che nel 2008 questi enti hanno incontrato minori difficoltà a rientrare nei parametri assegnati.

Le cause possono essere in parte riferite ad un minor rigore delle misure per il 2008, che non ha impedito il rispetto degli obiettivi nonostante una situazione meno confortante della finanza provinciale. Infatti dalle risultanze di cassa è emersa una flessione delle entrate correnti ed un incremento delle correlative spese.

Per quanto riguarda, invece, le due province inadempienti va detto che trattasi di enti che nel precedente esercizio avevano rispettato gli obiettivi del patto e rientravano anche nella categoria dei "virtuosi" avendo registrato un saldo medio di cassa positivo; tuttavia pur in assenza sia di una manovra correttiva per il 2008 che di provvedimenti di recupero sul 2007, il loro saldo obiettivo si è dimostrato troppo impegnativo, stante la necessità di effettuare pagamenti consistenti ascritti al titolo II della spesa. Una delle due province ha dichiarato di non essere assoggettabile alle sanzioni (come disposto dall'art. 77-bis, comma 21-bis, della L. n. 133/2008 ai fini della disapplicazione delle sanzioni di cui ai commi 20 e 21 dello stesso articolo) in quanto il mancato rispetto del Patto è conseguente a pagamenti concernenti spese per investimento.

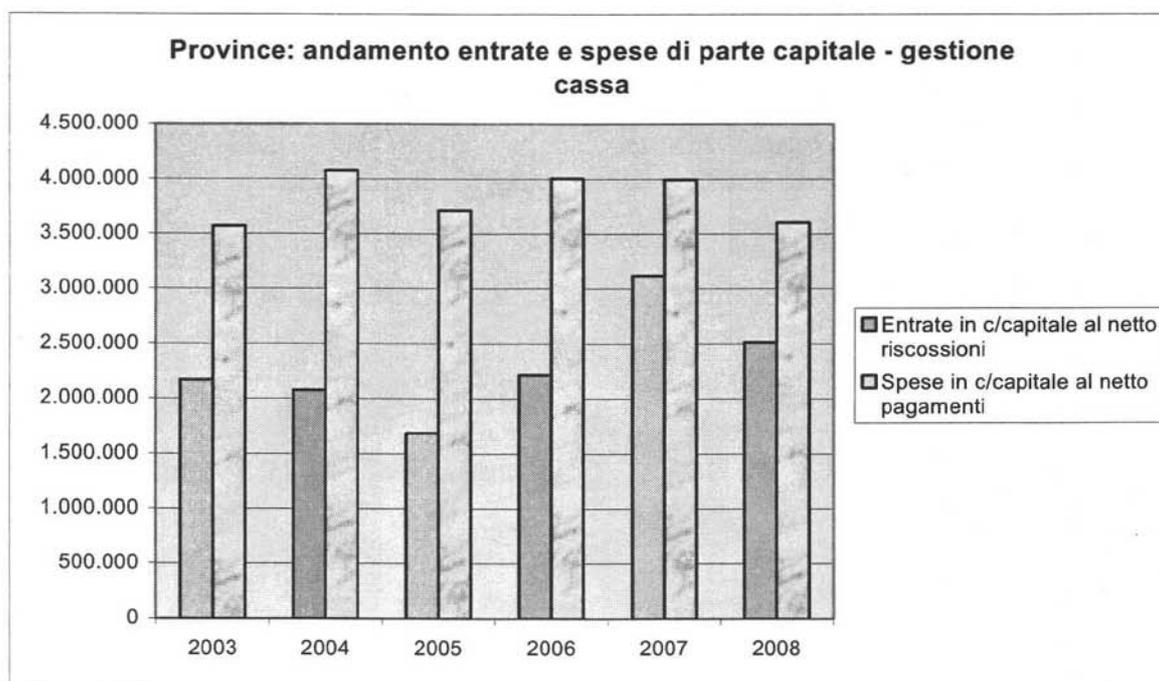
Anche per l'altra provincia inadempiente, il mancato rispetto del Patto è riconducibile a spese per investimenti.

Come evidenziato, nel 2008 gli andamenti delle entrate e spese finali hanno influenzato positivamente i saldi delle Province che pur facendo emergere una situazione di disavanzo in termini di competenza mista ottengono un risultato che, anche dopo il computo dei provvedimenti di recupero, travalica l'obiettivo imposto e genera un cospicuo differenziale positivo.

Tale risultato, che è indicativo di un complessivo adeguamento del comparto delle province alle regole del patto per il 2008, deve essere tuttavia valutato alla luce di alcune considerazioni che riguardano da un lato la minore incisività delle correzioni imposte rispetto

a quelle prescritte nel precedente esercizio⁴⁸ e dall'altro dal fatto che importanti comparti di spesa sono stati esclusi dalle misure del patto. Va ricordato che nel 2007 l'obiettivo più impegnativo per le province è risultato quello di cassa per il quale si sono registrate 9 inadempienze. Nell'ambito del comparto della cassa in tale esercizio si notava che i pagamenti correnti rappresentavano un importo pari a circa il doppio di quelli in conto capitale dai quali andavano detratte le spese per la concessione di crediti. Da ciò può dedursi che le difficoltà nella gestione di cassa riscontrate dovevano essere maggiormente imputate alla parte corrente che notoriamente presenta un maggiore livello di rigidità. Nel 2008 l'obiettivo di saldo è stato unico ed è meno semplice stabilire in quale comparto della spesa si sono addensate le maggiori difficoltà, anzi dall'analisi del prospetto dei risultati complessivi emerge che il saldo di competenza corrente genera un avanzo che consente di liberare pagamenti in conto capitale. Tuttavia deve essere valutata la effettiva portata di tale risultato apparentemente positivo.

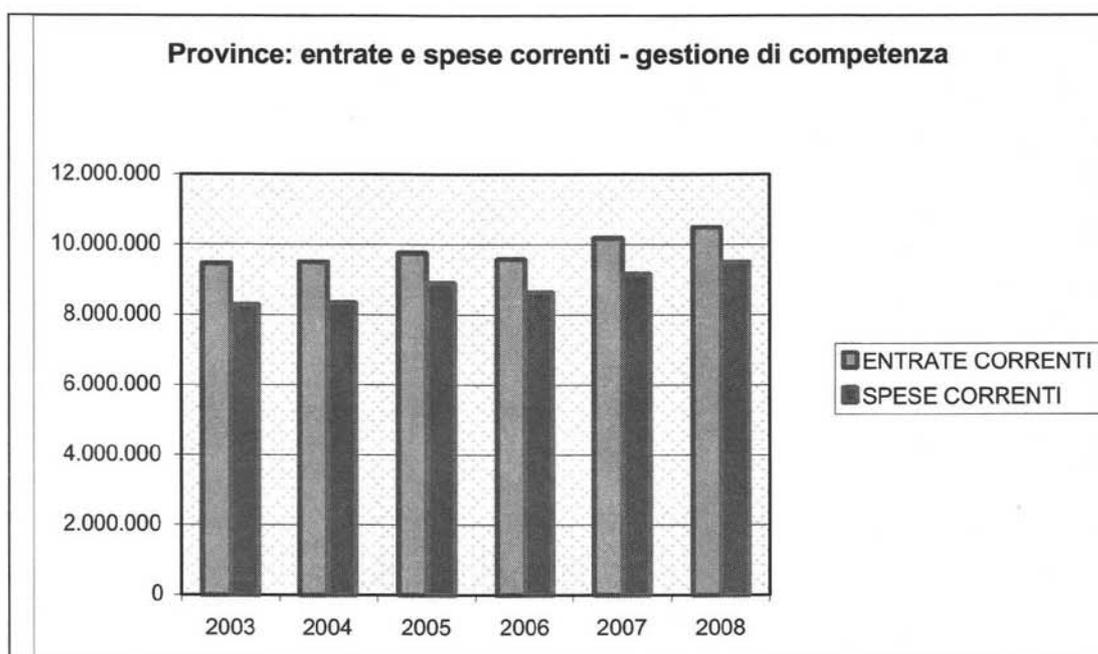
Va ricordato che la gestione di cassa rilevante per il patto riguarda esclusivamente la spesa in conto capitale, per cui in tale esercizio le eventuali tensioni sui pagamenti avrebbero dovuto riguardare questo comparto che invece fa riscontrare un ulteriore ed importante calo.



⁴⁸ Gli obiettivi per il 2008 risultavano comunque meno stringenti rispetto a quelli assegnati per il precedente esercizio che imponevano un eccessivo sforzo agli enti locali che nel periodo di riferimento risultavano in avanzo, richiedendo un ulteriore miglioramento.

Dall'esame della serie storica relativa alle entrate e spese in conto capitale assoggettate ai vincoli del patto emerge che nell'ultimo esercizio la flessione riguarda sia la parte attiva che quella passiva del bilancio. Per quanto concerne l'entrata, la flessione si dimostra particolarmente elevata rispetto al precedente esercizio ed ascende al 19,43% meno spinta è invece la flessione registrata dalla spesa che raggiunge il 9,73%. Il disavanzo di cassa in conto capitale risulta notevolmente accresciuto in relazione a tali andamenti.

Questo risultato dimostra ancora come la recente disciplina del patto di stabilità interno abbia prodotto effetti attraverso tagli alla spesa in conto capitale che, specie nell'attuale congiuntura, non costituisce un effetto desiderabile.



La serie storica relativa alla gestione di competenza di parte corrente dimostra, invece la crescita sia delle entrate che delle spese; tuttavia il ritmo di espansione di queste ultime è più spinto per cui si riduce nel 2008 l'avanzo corrente di competenza.

Dai dati relativi ai comparti esclusi dalle misure del patto di stabilità interno, e cioè cassa di parte corrente e competenza in conto capitale, potrebbero essere ricavati elementi idonei a comprendere meglio quali siano le condizioni effettive della finanza provinciale e se la situazione di adempimento al patto possa essere considerata indicativa di un effettivo equilibrio.

Secondo le indicazioni desumibili dalla disciplina del patto per il 2008, che ha sottratto il comparto della spesa in conto capitale di competenza ai vincoli, si sarebbe dovuta consentire l'espansione delle nuove iniziative di investimento che avrebbero dovuto produrre una ripresa del settore; infatti negli obiettivi stabiliti nell'accordo del 26 settembre 2007

emergeva chiara l'indicazione di incentivare una diversa composizione della spesa consentendo per spese di investimento l'utilizzo di risorse liberate dalla parte corrente. Tuttavia per il 2008 non si dispone di dati di competenza per verificare l'andamento del Titolo II.⁴⁹

Per quanto concerne la cassa corrente possono, invece, trarsi indicazioni dall'analisi dei relativi flussi effettuata nel capitolo 1.1. di questa relazione. Le risultanze di cassa per il 2008 dimostrano nel complesso per le province una situazione di maggiore instabilità. Dopo un periodo di assestamento, connesso al compimento del processo di ampliamento delle funzioni, il quadro finanziario peggiora; infatti la crescita delle entrate correnti si interrompe e la spesa corrente segna un deciso sviluppo che si realizza a discapito di quella d'investimento.

Le entrate correnti di competenza si dimostrano ancora in aumento, a differenza di quanto emerso dai flussi di cassa, nonostante le difficoltà relative alla gestione delle imposte correlate all'andamento del ciclo economico ed in particolare legate al settore dell'auto che sin dal 2008 hanno dimostrato segnali di flessione. Tale risultato che risulta di segno opposto a quello rilevato dalla gestione di cassa potrebbe anche risentire di una sovrastima degli accertamenti.

Come già accennato, l'introduzione della competenza mista aveva quale intento la promozione di nuove spese per investimenti attraverso lo svincolo degli impegni per spesa in conto capitale e dando agli enti la possibilità di recuperare margini in termini di pagamenti correnti, condizionati in passato da vincoli generalizzati sulla cassa.

Tuttavia, se pure è vero che dalla competenza corrente si genera un differenziale positivo che può essere applicato alla spesa in conto capitale va notato che tale differenziale è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'esercizio precedente, non migliorando quindi i margini entro i quali è possibile incentivare la spesa in conto capitale.

Tra le 8 province in competenza mista tenute al recupero 2007, solo 3 (situate nel Nord-Est) hanno incluso nel calcolo del risultato 2008 provvedimenti volti al recupero degli obiettivi non conseguiti nel precedente esercizio. Questi enti sono comunque riusciti a rispettare l'obiettivo per il 2008, anche se gravati del maggior impegno richiesto per il recupero, presentando a fine esercizio un saldo in avanzo.

⁴⁹ L'istruttoria avviata dalla Sezione richiedeva la compilazione delle colonne di competenza e di cassa anche per le parti escluse dai vincoli del patto, tuttavia i relativi dati sono stati comunicati da 49 province per cui non è stato possibile raggiungere un livello adeguato di significatività tale da consentirne l'analisi.

Comuni

L'esame è stato condotto sull'insieme dei comuni assoggettati alle regole del patto⁵⁰ sulla base delle risultanze rilevate dall'istruttoria effettuata utilizzando un apposito modello per la rilevazione dei risultati alla chiusura dell'esercizio 2008 e dei saldi finanziari programmatici calcolati in sede previsionale.

Il 97% circa dei comuni esaminati ha utilizzato il sistema di calcolo dei saldi basato sulla competenza mista, mentre solo 64 hanno optato per il calcolo di due distinti obiettivi, uno di cassa ed uno di competenza.

L'aggregato relativo ai dati finanziari per l'intero comparto dei comuni dimostra il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo cumulato espresso in termini di competenza mista ed anche gli enti che hanno fatto riferimento ai due distinti saldi, risultano in ampia quota adempienti, generando nel complesso differenziali positivi sia di cassa che di competenza.

(migliaia di euro)

Modalità di calcolo saldo finanziario	N. Enti	Saldo finanziario 2008	Saldo obiettivo	Differenziale
Competenza mista	1.947	-179.094	-1.606.452	1.427.358
Cassa e competenza - Cassa	64	112.608	12.674	99.935
Cassa e competenza - Competenza		35.095	-71.313	106.407

I risultati del saldo di competenza mista aggregati risultano raggiunti con un differenziale positivo elevato, pari a 1.427 milioni, già depurato degli effetti della manovra per il 2008 connessi ai provvedimenti di recupero dell'obiettivo 2007. Il saldo di competenza mista al lordo di tali provvedimenti espone una situazione di avanzo di 14 milioni, risultato questo indicativo di una situazione di complessivo equilibrio dei comparti contabili sottoposti alla disciplina del patto.

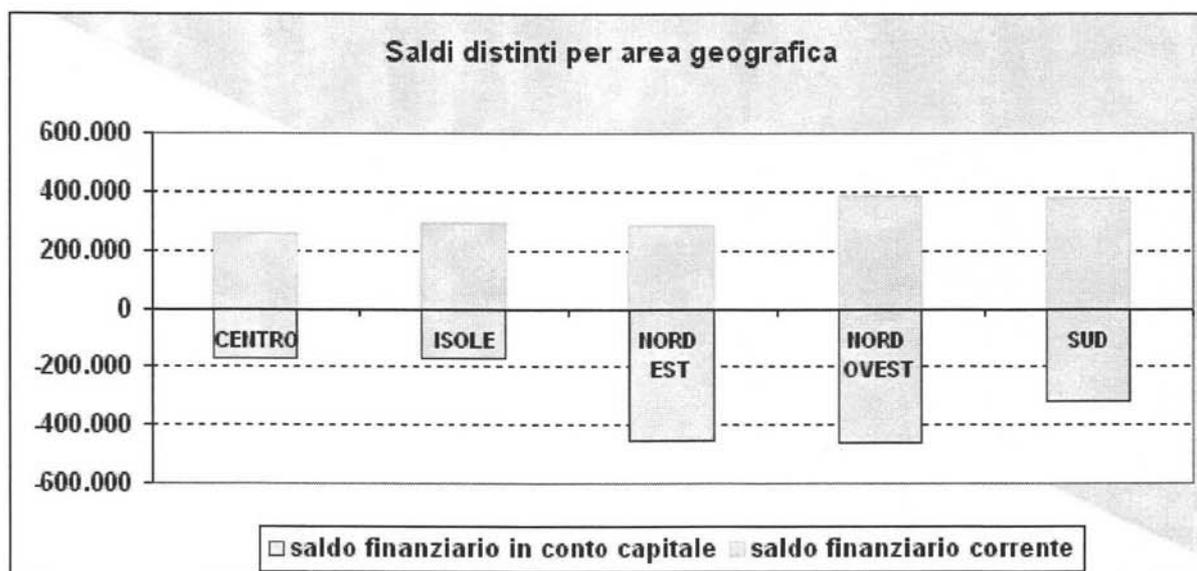
⁵⁰ I dati si riferiscono ai comuni con popolazione superiore ai 5000 per i quali sono stati acquisiti i dati attraverso l'istruttoria della Sezione ed integrati con dati MEF, per un totale di 2011 enti, esclusi 225 comuni risultati commissariati.

COMUNI - Risultati aggregati in COMPETENZA MISTA

(migliaia di euro)

PATTO DI STABILITA' INTERNO 2008 (Leggi n. 296/2006 e n. 244/2007)		
MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PATTO PER L'ANNO 2008		
ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		13.026.863
TOTALE TITOLO 2°		12.445.099
TOTALE TITOLO 3°		7.173.087
a detrarre:	Trasferimenti da Stato per spese di giustizia (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	3.385
Totale entrate correnti nette		32.641.664
		Riscossioni
TOTALE TITOLO 4°		11.133.384
a detrarre:	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art.1,c. 683 legge n. 296/2006)	3.667.694
a detrarre:	Entrate in conto capitale di cui all'art.16,c. 2, legge n. 248/2006 (solo per il Comune di Roma)	0
a detrarre:	Trasferimenti da Stato per spese di giustizia (art.1,c. 683 legge n. 296/2006)	23.323
Totale entrate in conto capitale nette		7.442.367
ENTRATE FINALI NETTE		40.084.031
SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		31.301.797
a detrarre:	Spese di giustizia (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	4.093
a detrarre:	Spese per maggiori oneri di personale (art. 3, c. 137, legge n. 244/2007)	251.769
Totale spese correnti nette		31.045.935
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		12.328.637
a detrarre:	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	3.275.228
a detrarre:	Spese in conto capitale di cui all'art.16,c. 2, legge n. 248/2006 (solo per il Comune di Roma)	0
a detrarre:	Spese di giustizia (art.1,c. 683, legge n. 296/2006)	30.287
Totale spese in conto capitale nette		9.023.122
SPESE FINALI NETTE		40.069.057
SALDO FINANZIARIO 2008		14.974
TOTALE PROVVEDIMENTI ATTUATI PER RECUPERO SCOSTAMENTO 2007 in termini di Competenza Mista		194.068
SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEI PROVVEDIMENTI DI RECUPERO		-179.094
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2008		-1.606.452
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		1.427.358

Anche se un confronto con i risultati precedenti ha un carattere meramente indicativo va notato che nel 2007 il saldo di cassa risultava in notevole avanzo e quello di competenza in disavanzo; la differenza tra tali saldi trovava ampia compensazione nell'avanzo di cassa.

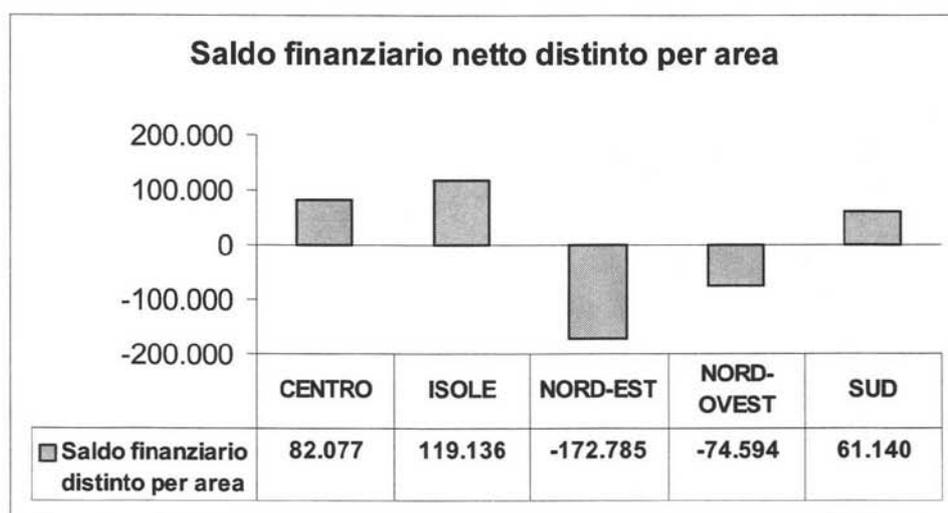


Anche per i comuni, come si evince dal grafico, in tutte le aree geografiche ad un avanzo del saldo di parte corrente espresso in termini di competenza, si contrappone il disavanzo di quello di cassa relativo alla gestione in conto capitale. Quest'ultimo risultato è influenzato negativamente dall'esclusione delle entrate da indebitamento.

Va notato che nelle aree settentrionali il disavanzo della gestione in conto capitale appare più elevato, sintomo questo di un maggiore ricorso all'indebitamento.

Anche dall'esame del saldo finanziario per area si evince che le situazioni di disavanzo si addensano maggiormente nelle aree settentrionali.

Nei comuni i risultati di parte corrente risultano in parte influenzati dalla detrazione delle spese per i maggiori oneri per il personale che ammonta a circa 252 milioni di euro.



Includendo nel computo tale spesa, il saldo finanziario complessivo avrebbe esposto un disavanzo che, peraltro, non avrebbe avuto incidenza sul rispetto dell'obiettivo complessivo visto l'ampio margine con cui quest'ultimo è stato conseguito. Per le spese di giustizia alla detrazione dalle entrate di circa 23 milioni fanno riscontro riduzioni sul fronte della spesa pari nel complesso a circa 30 milioni.

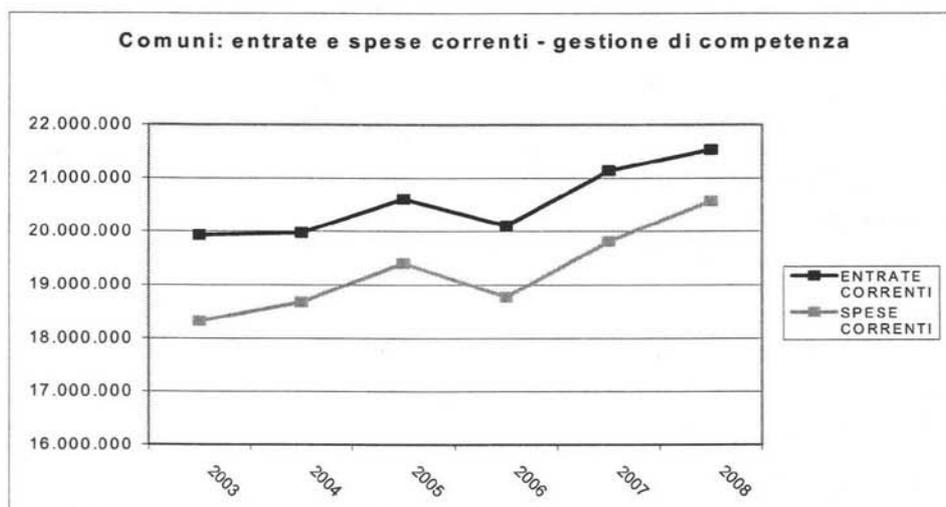
Gli andamenti delle entrate e spese finali dei comuni nell'esercizio 2008 influiscono sui saldi meno favorevolmente rispetto al precedente esercizio; emerge, infatti una ridotta situazione di avanzo in termini di competenza mista che, dopo la sterilizzazione dei provvedimenti di recupero, si trasforma in disavanzo.

Come per le province, il risultato ottenuto dai comuni sul fronte del patto di stabilità, indicativo di un complessivo adeguamento del comparto alle regole imposte, deve essere valutato alla luce di altri aspetti che hanno caratterizzato la gestione di tale esercizio.

Si rammenta che nel 2007, anche per i comuni, l'obiettivo più impegnativo era risultato quello di cassa per il quale si erano registrate le più numerose inadempienze. In tale esercizio i pagamenti correnti dei comuni rappresentavano un importo superiore di circa un terzo rispetto a quelli in conto capitale dai quali andavano detratte le spese per la concessione di crediti. È da presumersi che le difficoltà nella gestione di cassa andavano addebitate maggiormente alla parte corrente.

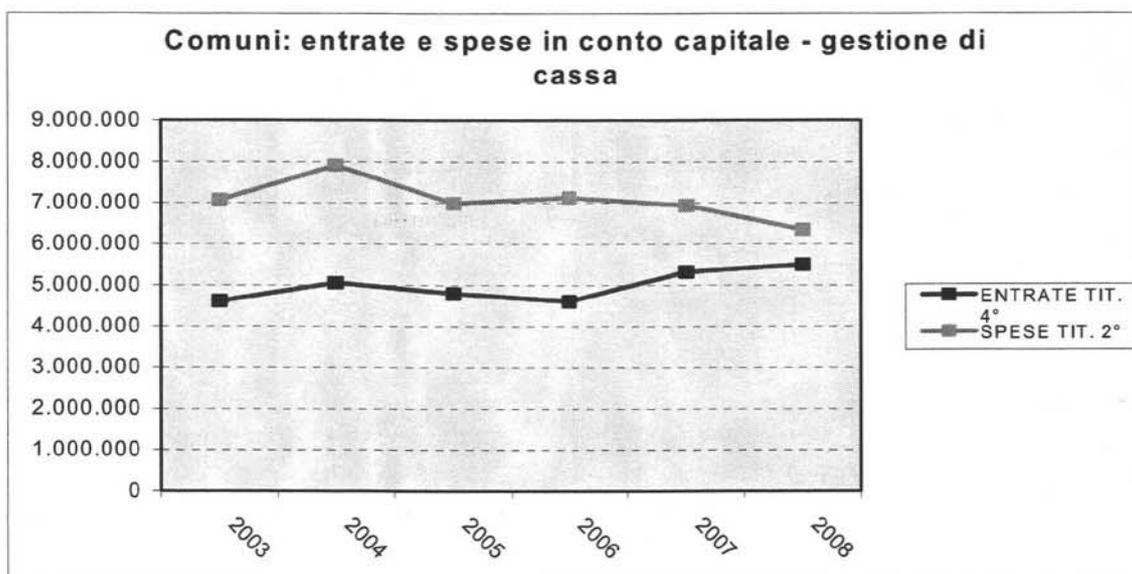
Le inadempienze erano risultate più diffuse nei comuni sotto i 10.000 abitanti.

Dal prospetto dei risultati complessivi dei comuni per il 2008 emerge, invece, che il saldo di competenza corrente genera un avanzo che consente di liberare pagamenti in conto capitale, situazione questa che, pur dimostrandosi indubbiamente positiva, merita approfondimenti.



I limiti del patto alla spesa in conto capitale si riferiscono esclusivamente alla gestione di cassa; nell'esercizio 2008 le tensioni sui pagamenti avrebbero dovuto, quindi, riguardare questo comparto che, invece, dimostra un andamento in flessione.

Nell'ultimo esercizio alla flessione delle spese in conto capitale assoggettate ai vincoli del patto non fa riscontro una corrispondente riduzione delle entrate che invece si espandono, anche se limitatamente. Ciò dovrebbe significare che le limitazioni imposte dal patto hanno impedito il pieno dispiegarsi delle possibilità di disporre pagamenti di spesa in conto capitale.



Nella gestione in conto capitale, confrontando la parte attiva con quella passiva del bilancio, si nota che le entrate riscosse (escluse quelle relative alla riscossione di crediti e all'indebitamento) crescono rispetto al 2007 del 3,4%, mentre la flessione registrata dalla spesa è più spinta rispetto al precedente esercizio e raggiunge il -8,5%.

Tali andamenti riducono il disavanzo di cassa in conto capitale a fronte di una situazione dei pagamenti in calo; ciò dimostra ancora la debolezza del settore in un momento nel quale sarebbe stato auspicabile un maggiore apporto da parte degli investimenti locali.

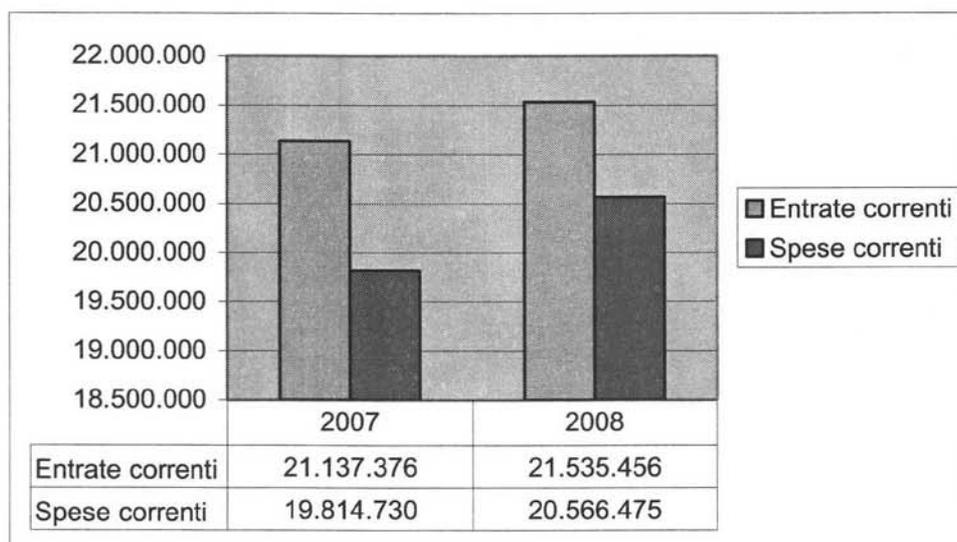
Gli obiettivi di fondo ai quali era ispirata la normativa del patto per il 2008 prevedevano, invece, di incentivare una diversa composizione della spesa consentendo per spese di investimento l'utilizzo di risorse liberate dalla parte corrente, mentre il risultato dimostra anche per il 2008 che il rispetto della recente disciplina del patto di stabilità interno sia stato principalmente ottenuto attraverso tagli alla spesa in conto capitale.

La serie storica relativa alla gestione di competenza di parte corrente dimostra, invece la crescita sia delle entrate (+1,9%) che delle spese(+3,8%); tuttavia il ritmo di

espansione di queste ultime è più spinto, per cui si riduce nel 2008 l'avanzo corrente di competenza.

Le indicazioni desumibili dall'analisi dei flussi di cassa dei comuni dimostrano nel complesso una situazione meno favorevole. L'esercizio 2007 aveva fatto registrare un valido incremento delle entrate comunali, specie con riferimento ai tributi manovrabili degli enti; nell'esercizio successivo si è assistito ad una notevole ricomposizione delle entrate con sviluppo di quelle trasferite, tuttavia il complesso delle entrate correnti rimosse resta sostanzialmente stabile. Il quadro finanziario si involge; infatti alla fase di stallo delle entrate correnti fa riscontro una crescita della spesa corrente che interrompe una precedente situazione di moderazione e si realizza a discapito di quella d'investimento.⁵¹

Se pure è vero che dalla competenza corrente si genera un differenziale positivo che può essere applicato alla spesa in conto capitale va notato che tale differenziale si riduce del 27 % circa rispetto a quello dell'esercizio precedente per cui i margini entro i quali è possibile incentivare la spesa in conto capitale si riducono progressivamente.



Come già evidenziato, in base ai dati dei flussi di cassa, le entrate correnti di competenza si dimostrano ancora in aumento, nonostante il blocco della leva tributaria locale, anche se con una flessione del tasso di incremento che potrebbe essere indicativa di un futuro rallentamento del flusso delle entrate che finora ha contribuito positivamente al raggiungimento degli obiettivi posti dal patto.

⁵¹ Il flusso di cassa di spesa parte corrente è risultato elevato anche a causa degli incrementi contrattuali (i cui effetti sono esclusi dal patto) ma è dovuto anche alle altre componenti. Nel confronto tra le entrate di cassa correnti e le correlative spese emerge un risultato negativo di circa 90 milioni, risultato questo che detraendo i pagamenti per il rimborso prestiti si trasforma in un elevato disavanzo, 3.435 milioni, dimostrando un netto peggioramento rispetto alla situazione dell'esercizio precedente.

Tornando all'esame dei risultati del patto nel 2008 si nota che il livello di inadempienza dei comuni si riduce notevolmente attestandosi a circa il 6 per cento, dato questo ben inferiore a quello del 2007 anno in cui l'11,4 per cento dei comuni esaminati non erano riusciti a rispettare i parametri stabiliti. Ciò dimostra che nel 2008 questi enti hanno incontrato minori difficoltà a rientrare nei parametri assegnati.

Comuni – distribuzione degli enti inadempienti per area e per classe

Area Geografica	> 5.000 <10.000	> 10.000 <20.000	> 20.000 <60.000	> 60.000 <100.000	> 100.000 <250.000	> 250.000 <400.000	>400.000	Totale complessivo
Centro	5	2	2			1		10
	162	94	71	13	6	1		347
	3,09%	2,13%	2,82%	0,00%	0,00%	100,00%		2,88%
Isole	6	5	5					16
	102	51	44	3	3	1	1	205
	5,88%	9,80%	11,36%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	7,80%
Nord Est	16	10	2					28
	232	131	51	5	9	3		432
	6,90%	7,63%	3,92%	0,00%	0,00%	0,00%		6,48%
Nord Ovest	23	5	3					31
	342	149	85	10	4		3	594
	6,73%	3,36%	3,53%	0,00%	0,00%		0,00%	5,22%
Sud	18	8	6	1				33
	208	130	80	9	6	1	1	435
	8,65%	6,15%	7,50%	11,11%	0,00%	0,00%	0,00%	7,59%
Totale complessivo	68	30	18	1		1		118
	1046	555	331	40	28	6	5	2011
	6,50%	5,41%	5,44%	2,50%	0,00%	16,67%	0,00%	5,87%

Come si è già detto per le province, il risultato conferma le aspettative in considerazione del fatto che per il 2008 i coefficienti di correzione dei saldi erano ridotti rispetto all'anno precedente ed inoltre gli enti "virtuosi" potevano beneficiare di una manovra pari a zero. Può avere inoltre spiegato l'incidenza nel favorire questo risultato il mancato assoggettamento alle misure del patto della cassa di parte corrente.

Dall'analisi della situazione relativa ai comuni inadempienti emerge che si tratta per la maggior parte di enti di ridotte dimensioni e che si collocano maggiormente al sud. Una parte degli enti inadempienti ha attuato provvedimenti di recupero per il 2007 e una quota di essi ha mancato l'obiettivo per il 2008 anche a causa dell'aggravio imposto per il recupero.

Comuni - Risultati aggregati per area geografica

(in migliaia di euro)

COMPETENZA MISTA						
	AREA GEOGRAFICA	Saldo finanziario 2008	Saldo finanziario al netto dei provvedimenti di recupero	Obiettivi 2008	Differenza	Enti interessati
comuni esaminati	Centro	82.077	55.322	-197.750	253.072	331
	Isole	119.136	96.870	-104.354	201.224	197
	Nord Est	-172.785	-191.822	-396.013	204.191	422
	Nord Ovest	-74.594	-99.751	-603.537	503.786	580
	Sud	61.140	-39.713	-304.798	265.085	417
	Totale complessivo	14.974	-179.094	-1.606.452	1.427.358	1.947
	comuni che rispettano il patto	Centro	91.603	65.151	-202.086	267.237
Isole		154.701	148.628	-97.872	246.500	181
Nord Est		-116.050	-122.911	-399.627	276.716	394
Nord Ovest		-28.569	-51.358	-614.561	563.203	550
Sud		87.395	62.427	-315.552	377.979	385
Totale complessivo		189.080	101.937	-1.629.698	1.731.635	1.832
comuni che non rispettano il patto		Centro	-9.526	-9.829	4.337	-14.166
	Isole	-35.565	-51.758	-6.482	-45.276	16
	Nord Est	-56.735	-68.911	3.614	-72.525	28
	Nord Ovest	-46.025	-48.393	11.024	-59.417	30
	Sud	-26.255	-102.140	10.753	-112.893	32
	Totale complessivo	-174.106	-281.031	23.246	-304.277	115

Gli enti adempienti che hanno adottato il sistema di competenza mista riportano nel complesso un saldo positivo di 102 milioni a fronte di un obiettivo di disavanzo di 1.600 milioni, con ciò realizzando un miglioramento superiore alle attese. Il saldo degli enti inadempienti è in deficit di 281 milioni a fronte di un obiettivo di avanzo di 23 milioni. Lo scarto negativo è comunque ampiamente compensato dal differenziale positivo generato dagli enti adempienti.

Anche gli enti adempienti che hanno adottato il sistema di competenza e cassa riportano nel complesso saldi che superano gli obiettivi programmatici.

Nel 2008 i comuni inadempienti considerati nell'insieme esponevano un obiettivo di saldo complessivamente positivo, e circa il 79% di essi rientrava tra gli enti "virtuosi" cioè con saldo di cassa nel periodo di riferimento positivo ed ai quali la disciplina non imponeva un ulteriore sforzo di miglioramento per tale esercizio. Tale situazione, analoga a quella

rilevata lo scorso anno, evidenza che, anche se a tali enti non è stato richiesto un ulteriore sforzo di correzione, essi hanno incontrato difficoltà a mantenere invariato il loro risultato.

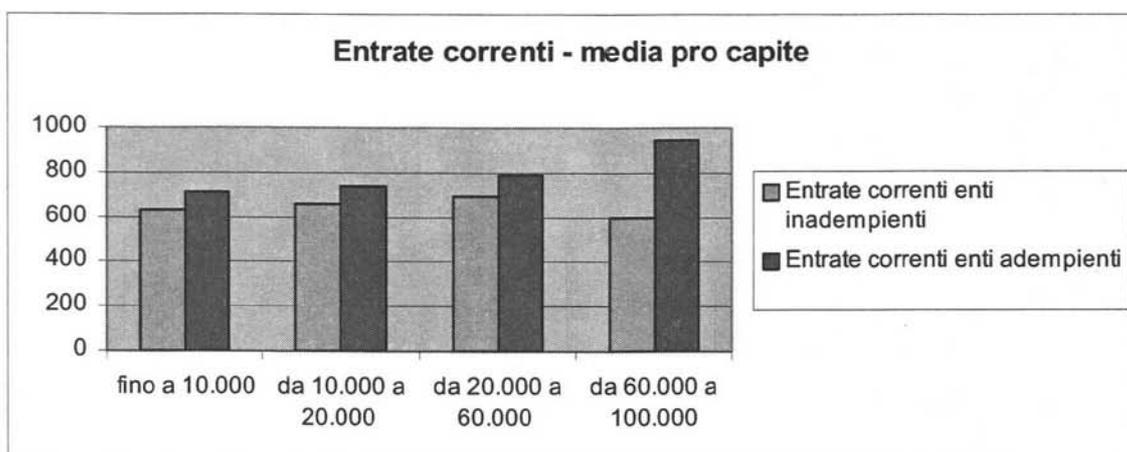
Ciò dimostra che, nonostante la disciplina abbia preso in considerazione tale condizione, affrancando questi enti dalla necessità di operare ulteriori correzioni, in molti casi la situazione di base particolarmente favorevole potrebbe essere stata determinata da fattori che non si sono dimostrati ripetibili.

Si è già osservato in passato che una disciplina che fonda il livello degli obiettivi su comportamenti pregressi degli enti può provocare effetti distorsivi, specie se il periodo di riferimento è limitato ad un solo esercizio (come è previsto nel 2009) allorché si verificano situazioni particolari e non ripetibili. Un caso emblematico che ha impegnato il legislatore riguarda le alienazioni immobiliari che una volta realizzate sono difficilmente ripetibili e che possono aver prodotto risultati particolarmente positivi in un esercizio nel quale potrebbero non essere state contestualmente effettuate le correlative spese.

Nella successiva disciplina del patto è stata rivolta maggiore attenzione a differenziare gli obiettivi sulla base della situazione di adempienza degli enti e del saldo riportato; tale maggiore cura nel classificare la storia pregressa al fine di determinare gli obiettivi potrebbe eliminare qualche effetto anomalo, tuttavia una disciplina che deve condurre a parametri comuni un complesso così vasto di enti non può riuscire ad abbracciare tutte la particolarità che si possono verificare per cui difficilmente potranno essere superate queste criticità.

Nei comuni adempienti prevale, invece, il saldo obiettivo negativo e il saldo complessivamente considerato è in disavanzo. Anche in questo insieme la maggior parte degli enti apparteneva alla categoria dei "virtuosi": la manovra correttiva pari a zero ed obiettivi di saldo in disavanzo potrebbero aver reso più agevole il rispetto delle regole per tali enti. Si può ipotizzare, altresì, che essi perseguano obiettivi espansivi al di sopra delle loro effettive necessità per cui si generano questi differenziali positivi ingenti.

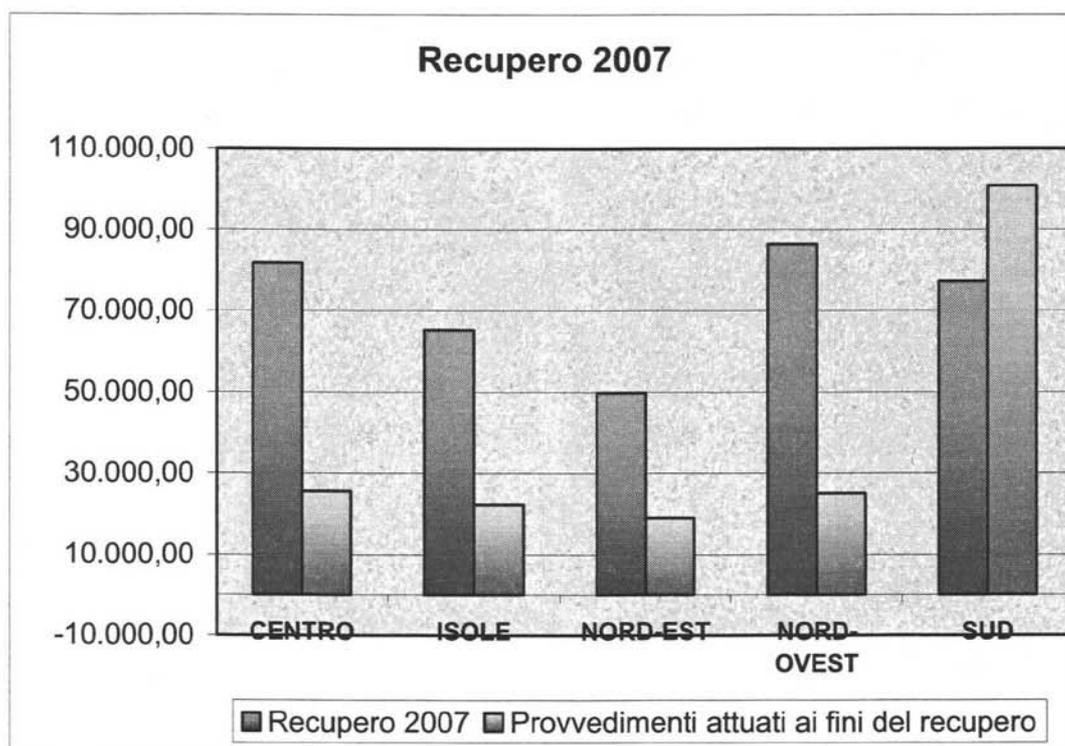
Tra gli enti inadempienti, quelli di minori dimensioni (fino a 20.000 abitanti) considerati nel complesso registrano un disavanzo (-222 milioni) particolarmente rilevante a fronte di un obiettivo in avanzo (13 milioni). Questa situazione è emblematica del notevole impegno dell'obiettivo rispetto alla effettiva situazione di questi enti che dispongono di margini di manovra più ristretti rispetto a quelli di maggiori dimensioni e nei quali, data la ridotta rilevanza dei loro bilanci, si verifica una maggiore sensibilità nei confronti di eventi non ordinari, quali la realizzazione di opere pubbliche ecc.



Le entrate correnti *pro-capite* degli enti di minori dimensioni inadempienti sono significativamente inferiori alle media di quelli di analoghe dimensioni.

Dal lato della spesa, invece, si registrano frequentemente livelli di impegni correnti *pro-capite* inferiori alla media, ma pagamenti in conto capitale superiori.

Per una parte non indifferente dei comuni inadempienti (circa il 20%) il mancato rispetto del Patto (secondo quanto dichiarato dagli stessi al riguardo) sarebbe connesso a pagamenti concernenti spese per investimenti, effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa; situazione questa che in concorso con altre condizioni comporterebbe il mancato assoggettamento alle sanzioni.



Passando ad osservare l'incidenza dei provvedimenti di recupero sui risultati del 2007 emerge che solo 117 enti, rispetto ai 233 che erano tenuti a farlo, hanno adottato provvedimenti per il recupero 2007. Tra i comuni che si sono assoggettati al recupero 21 non hanno rispettato il patto 2008.

È necessario soffermarsi sull'effettiva coerenza della disciplina del patto e dell'applicazione delle relative sanzioni, in quanto in molte occasioni si è assistito ad interventi volti a rendere inefficace il sistema delle sanzioni.⁵² In particolare nel 2007 l'applicazione del sistema di rilevazione delle inadempienze e della verifica delle manovre di rientro messo a punto con il decreto del Ministero dell'economia e finanze in data 5 maggio 2008, non ha ricevuto un ulteriore seguito. Infatti, a seguito dell'emanazione del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, sono insorti dubbi sulla effettiva applicabilità delle manovre di rientro a fronte del nuovo blocco della leva fiscale.⁵³ Tuttavia non sembra possa essere accolta una interpretazione, che non trova alcun riscontro testuale, secondo la quale ne risulterebbe travolta l'intera disciplina finalizzata al recupero dell'obiettivo.

L'effetto che può connettersi al mancato completamento degli adempimenti per rendere operativo il sistema sanzionatorio per il 2007 (non è stato più emanato il regolamento proposto dal MEF sulla cui bozza era stato chiesto il parere del Consiglio di Stato) consiste nell'aver rimesso le azioni di recupero allo spontaneo adeguamento degli enti a tale normativa, sempre rimasta in vigore.

Ne è risultato che, come le rilevazioni effettuate dimostrano, una quota non indifferente degli enti tenuti al recupero non ha inserito nel computo del saldo per il 2008 le relative quote per cui la manovra di bilancio per il 2008 è stata finalizzata esclusivamente al raggiungimento dell'obiettivo dell'anno.

A questo punto non può non osservarsi come si generi un evidente fattore di iniquità; gli enti che hanno seguito scrupolosamente le norme per il recupero dell'obiettivo 2007, che non sono mai state abrogate, hanno dovuto sopportare un aggravio in termini di correzioni necessarie per ottenere il risultato nell'esercizio successivo ed alcuni di essi in ragione di ciò sono risultati inadempienti dovendo successivamente sottoporsi alle previste sanzioni. Gli enti che hanno disatteso le norme sul recupero hanno potuto affrontare nel 2008 minori restrizioni alla loro gestione.

⁵² Nell'esercizio 2006 è stata disposta la completa cancellazione delle sanzioni effettuata in più tempi con una serie di interventi normativi.

⁵³ Tale normativa fa salve le maggiorazioni e gli aumenti già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo al consiglio. Per gli enti che non avessero già provveduto a tale adempimento attuare un percorso di rientro che dovrebbe fondarsi esclusivamente sulle entrate extratributarie e sulla riduzione della spesa si dimostrerebbe di notevole impegno.

Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

L'analisi che precede non ha considerato gli enti locali di alcune regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano per i quali la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata autonomamente, in deroga rispetto a quella nazionale.⁵⁴

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono state già tracciate nelle precedenti relazioni alle quali si rimanda; nell'ultimo anno, sul piano della disciplina particolare, si registrano alcune innovazioni che contengono elementi di originalità, discostandosi dalla disciplina generale.

Mentre la Valle d'Aosta e le due Province autonome hanno sostanzialmente confermato le discipline precedenti, qualche novità si può osservare nel Friuli Venezia Giulia,⁵⁵ dove per l'anno 2007 –con valenza sul triennio 2007-2009– sono stati posti due obiettivi decisamente innovativi, ritenuti più in linea con quelli previsti a livello europeo. Si tratta del conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e della riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale. Sono stati assoggettati obbligatoriamente al patto i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province, mentre è stata data facoltà di aderire ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e alle comunità montane.⁵⁶

La Valle d'Aosta, secondo un disegno di continuità con la normativa precedente, ha provveduto a disciplinare il Patto di stabilità con il Protocollo d'Intesa, approvato da apposite deliberazioni della Giunta regionale (si prevede il miglioramento del saldo finanziario per i comuni, un semplice monitoraggio finanziario per le comunità montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti).⁵⁷

⁵⁴ Le province autonome di Trento e Bolzano, e alcune regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre alle due province autonome. Per la Sardegna nel 2007 la disciplina del patto non si è discostata da quella nazionale, mentre nel precedente esercizio aveva previsto limitate deroghe al Patto che avevano portato all'impugnazione della legge finanziaria regionale per il 2006 davanti alla Corte Costituzionale (questione poi dichiarata non fondata).

⁵⁵ Le regole relative al patto di stabilità sono stabilite attraverso un iter che prevede un parere di merito sul Regolamento, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale, del Consiglio delle Autonomie locali, cui segue l'approvazione giuntale definitiva. Nella fattispecie il regolamento, che detta criteri e modalità di adesione al patto per il 2007, è stato approvato con decreto del Presidente della Giunta n. 064/2007 (coordinato con le modifiche apportate nel 2008 con decreti del Presidente della Regione n.82/2008 e n.102/2008).

⁵⁶ Nel 2007 hanno optato per tale scelta 37 comuni e 3 comunità montane. Per quanto attiene il secondo obiettivo (riduzione del rapporto debito/Prodotto interno lordo nazionale), dovrà essere conseguito annualmente dalle province e dai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; dovrà essere raggiunto per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti alla fine del triennio (quindi il 31/12/2009 rispetto al rapporto esistente al 31/12/2006); è solo consigliato - infine - per gli enti che hanno facoltativamente aderito al patto di stabilità.

⁵⁷ Si noti che la l.r. n. 34/2007 (art.2, comma 1) ha definitivamente trasfuso nell'art. 2bis della l.r. n. 48/1995 il contenuto dell'art. 8 della l.r. n. 34/2005.

Per la Provincia Autonoma di Trento, anche nel il biennio di riferimento la Legge finanziaria provinciale 2009 (L.P. 12 settembre 2008, n. 16) ha confermato le disposizioni già in vigore negli esercizi precedenti.⁵⁸

La provincia autonoma di Bolzano, con l'accordo sulla finanza locale per l'anno 2008, stipulato in data 7 gennaio 2008, ha confermato -sulla base dell'accordo precedente⁵⁹- l'assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato sul criterio del saldo per tutti i Comuni della Provincia Autonoma di Bolzano.

Le risultanze relative al Patto di stabilità interno di seguito riportate sono state comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio degli enti locali con dati definitivi per il 2007 insieme a qualche prima risultanza relativamente all'esercizio 2008 sulla base dei dati previsionali o di consuntivo non ancora assestati. Tali risultanze dimostrano nel complesso come nell'esercizio 2007 la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenti variegata, ma nell'insieme positiva.

Degli enti locali del Friuli soggetti a vincolo, per il 2007 solo uno non ha rispettato uno degli obiettivi previsti dal patto di stabilità e precisamente il raggiungimento dell'equilibrio economico, esclusivamente per la parte riguardante la gestione di cassa. Gli enti tenuti alla riduzione del debito hanno conseguito tale obiettivo; tuttavia per i comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, detto obiettivo potrà essere valutato solo alla fine del triennio. Gli obiettivi previsti per il 2007 sono stati estesi anche agli esercizi successivi del triennio.

Per la Valle d'Aosta, nella quale il Patto è applicato a tutti i comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni demografiche, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico. Si può sottolineare che, per il 2007, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario raggiungono una percentuale di circa il 4 %, dato comunque in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, nel quale il peso percentuale degli enti inadempienti era il doppio. Non sono disponibili i dati relativi al 2008 in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2009, data finale di approvazione dei consuntivi.

Nella provincia autonoma di Trento, il comparto dei Comuni e loro Unioni, ha raggiunto l'obiettivo prefissato per il 2007. In tale ambito, i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, erano chiamati a contenere il proprio saldo finanziario di parte corrente riferito al 2007 entro i limiti della media dei saldi del 2003, 2004 e 2005, peggiorata del 6%. Dei 201 Enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità provinciale, il 94% ha raggiunto

⁵⁸ Si prevede l'impegno al contenimento dell'andamento tendenziale del saldo finanziario di parte corrente entro il tasso annuo del 2% rispetto alla media dei saldi degli esercizi finanziari 2003-2005. Questo a prescindere dalla dimensione demografica dei singoli Enti locali. Per gli enti inadempienti le misure di rientro potranno definirsi in termini di riduzione dei trasferimenti provinciali, blocco delle assunzioni, limitazioni del ricorso al credito, azioni volte a promuovere la realizzazione delle modalità di gestione dei servizi.

⁵⁹ Si prevede il confronto dei dati del conto consuntivo 2007 con quelli del 2008. L'accordo prevede che i saldi tra entrate e spese possano diminuire, nei Comuni con più di 5.000 abitanti, del tasso di inflazione stabilito dall'Ufficio Provinciale di Statistica (ASTAT), che nel periodo di riferimento è pari al 3,8 per cento. Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è ammissibile una diminuzione del 4 per cento.

l'obiettivo di contenimento del proprio saldo finanziario 2007 entro il limite del saldo-obiettivo. Per quel che concerne il contenimento della spesa corrente netta - obiettivo imposto agli Enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti⁶⁰ - tutti i 24 Enti monitorati (13 Comuni e loro Unioni e 11 Comprensori) hanno raggiunto a livello aggregato l'obiettivo. Per quel che riguarda, infine, il contenimento del livello d'indebitamento, i dati evidenziano una complessiva riduzione del debito residuo nel 2007 (-12,7% in termini reali). Gli Enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti registrano un complessivo miglioramento della propria situazione debitoria nel corso del 2007, con un debito residuo che diminuisce dell'8,9% (sempre in termini reali). Per il 2008, sulla base dei dati di previsione, il comparto dei Comuni e loro Unioni ha conseguito l'obiettivo del miglioramento tendenziale del saldo finanziario.

Nella provincia autonoma di Bolzano tra i comuni con più di 5.000 abitanti uno solo non ha raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2007; tale ente ha, comunque, presentato un piano di risanamento ai sensi dell'accordo sulla finanza locale per l'anno 2007. Bolzano, capoluogo della Provincia ed unico Comune con più di 60.000 abitanti, ha raggiunto gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale 2007 con un miglioramento del saldo ampiamente superiore a quello imposto.

Dei 99 Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, 92 hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2007, mentre quelli che non sono riusciti a rientrare nei parametri hanno presentato un piano di risanamento.⁶¹

Per l'esercizio 2008 è emersa, sulla base di dati provvisori, una situazione complessiva di adempimento sovrapponibile a quella rilevata nel precedente esercizio.⁶²

⁶⁰ Tali enti erano chiamati anche a contenere la crescita della spesa corrente netta del 2007 entro il tasso dell'1,8% rispetto all'anno precedente.

⁶¹ Il saldo medio di tutti i 116 Comuni della Provincia di Bolzano ha dimostrato un miglioramento nel periodo 2006 - 2007, sulla base dei dati definitivi desunti dai rispettivi conti consuntivi, che si colloca intorno al 13 per cento, dato che supera ampiamente i parametri previsti dall'accordo sulla finanza locale 2007. È stato altresì previsto che ai fini del monitoraggio del patto di stabilità i Comuni entro il 31 gennaio 2009 trasmettano all'ufficio vigilanza della Provincia un prospetto con i dati provvisori inerenti il patto di stabilità 2007/2008.

⁶² Complessivamente hanno rispettato i parametri 99 Comuni su un totale di 116. Bolzano, ha raggiunto gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale, facendo registrare un miglioramento del saldo pari al 21,59 per cento. Degli enti inadempienti 5 Comuni hanno più di 5.000 abitanti e 12 meno di 5.000 abitanti.

3.4 Considerazioni conclusive

I risultati del patto per il 2008 hanno dimostrato che sia le Province che i Comuni si sono complessivamente adeguati agli obiettivi imposti realizzando anche considerevoli scarti positivi rispetto alla correzione richiesta. Anche il numero degli enti inadempienti si riduce notevolmente rispetto a quello rilevato nel precedente esercizio.

Questa situazione di ampio adempimento degli enti e di pieno raggiungimento del risultato complessivo richiesto al comparto degli enti locali potrebbe condurre ad una valutazione positiva senza riserve del risultato raggiunto nel 2008, tuttavia un esame critico di tali esiti induce a svolgere alcune considerazioni.

Come già detto sono due gli aspetti da valutare per un esame del risultato che non si limiti ad una semplice presa d'atto dell'aspetto quantitativo. Da un lato la correzione imposta del 2008, specie per gli enti in avanzo nel periodo di riferimento, è stata decisamente meno severa di quella del precedente esercizio nel quale era stato richiesto un eccessivo sforzo per gli enti in avanzo per i quali si dimostrava difficile migliorare risultati già positivi.

Un ulteriore fattore che induce ad un vaglio critico del risultato è dato dal fatto che utilizzando il criterio della competenza mista, importanti aggregati contabili sono stati sottratti al controllo nella sede del patto interno.

Il non imporre misure alla competenza in conto capitale potrebbe essere considerata una misura atta a non comprimere ulteriormente tale comparto di spesa che ha risentito negli ultimi anni sia di una situazione complessiva poco dinamica della finanza locale che dei limiti imposti nella sede del patto. L'affrancarsi dal limite di competenza consente l'avvio dei nuovi programmi di investimento anche attraverso l'utilizzo degli avanzi di amministrazione generati in esercizi pregressi e per questa ragione può essere considerato una misura utile al rilancio del settore.

Diversamente deve essere considerata l'esclusione dal controllo nella sede del patto dell'andamento di cassa della spesa corrente che per una serie di ragioni potrebbe consentire conseguenze non auspicabili.

Va ricordato che la situazione di cassa corrente è quella sulla quale si addensano le maggiori criticità, in quanto per tale categoria di spesa sussistono notevoli elementi di rigidità e di norma i pagamenti dovrebbero seguire in rapida successione agli impegni.

Nell'ultimo esercizio non è stato possibile operare valutazioni al riguardo nella sede del patto non essendo disponibili i relativi dati, tuttavia dal confronto con i dati di cassa emergono elementi problematici.

Sia per le province che per i comuni il saldo di competenza di parte corrente (rilevato dai dati del patto) espone un avanzo che va a compensare il disavanzo della gestione di

cassa in conto capitale nel cui saldo secondo le disposizioni del patto non rientrano le entrate da indebitamento.

Diversa situazione si evidenzia dal raffronto con il dato di cassa laddove il saldo tra entrate e spese correnti fa emergere, specie per i comuni, avanzi esigui che, applicando al risultato i pagamenti per il rimborso prestiti, si trasformano in disavanzi per entrambe le categorie di enti.

Il risultato della gestione della cassa corrente potrebbe, quindi, aver risentito oltre che delle tensioni connesse all'applicazione del nuovo contratto per il personale, anche degli effetti della disciplina del patto che, non ponendo limiti all'erogazione di spesa, ha consentito di procedere a pagamenti in conto residui sistemando situazioni pregresse di accumulo che si erano generate anche in relazione alle regole del patto.

Potrebbe, quindi, risultare auspicabile superare il criterio del c.d. saldo misto posto che spesa corrente e spesa di investimento hanno natura, procedure ed effetti fortemente divaricati.

Da più parti è emerso l'auspicio di porre minori vincoli alla capacità di spesa di investimento specie da parte degli enti che dimostrino di possedere capacità di erogazione senza mettere in pericolo l'equilibrio di bilancio, potendo con ciò essere favorito lo sviluppo economico

Le decisioni relative all'adozione di misure correttive per assicurare la stabilità sono, comunque, rimesse alle autonome scelte politiche degli enti che dovrebbero realizzare interventi di riduzione della spesa corrente supportati da azioni strutturali atte a selezionare gli interventi sostenibili; mentre nel breve periodo le possibilità di manovra si muovono in spazi piuttosto ristretti.

La disciplina del patto impone regole fissate in modo uniforme per enti che operano in diversi contesti per cui la loro applicazione non risulta immune da aspetti critici. Le amministrazioni con minore capacità fiscale hanno sempre incontrato maggiori difficoltà per il rispetto del patto specie nelle prime versioni nelle quali erano esclusi i trasferimenti dall'entrata.

Inoltre si è avuto occasione di notare anche in esercizi pregressi che al rispetto degli obiettivi del patto, che a livello di comparto risulta sempre ottenuto, corrisponde una situazione della finanza locale non in linea con gli obiettivi generali di stabilità. Nell'ultimo esercizio si è rilevato, in linea generale, un minore ricorso all'indebitamento cui fa riscontro una flessione della spesa in conto capitale, l'aumento più deciso della spesa corrente, mentre la dinamica delle entrate perde di slancio. Ciò dimostra come le regole del patto, complessivamente rispettate, non hanno comportato significativi correttivi ad alcuni aspetti critici della finanza locale. Ciò potrebbe discendere dal fatto che esse non siano idonee a

comportare conseguenze di tale genere oppure che il loro rispetto, che in alcuni casi avviene esclusivamente a livello formale, non riesce ad assicurare concreti risultati in quanto ottenuto attraverso sistemazioni contabili.

La difficoltà di applicare le sanzioni o, comunque, di effettuare le azioni di rientro è una conseguenza degli effetti non uniformi della disciplina che deve essere applicata nei confronti di tutti gli enti a prescindere da situazioni particolari che in alcuni casi potrebbero giustificare il mancato adempimento.

Ciò ha portato in diverse occasioni al ridimensionamento o alla totale abolizione delle sanzioni attraverso successivi interventi normativi.

Il mancato completamento degli adempimenti per rendere operativo il sistema sanzionatorio per il 2007, non essendo stato emanato il relativo regolamento, ha sostanzialmente rimesso le azioni di recupero allo spontaneo adeguamento degli enti a tale normativa, sempre rimasta in vigore. Infatti l'intervenuto blocco della leva fiscale locale non avrebbe dovuto comportare la conseguenza di travolgere l'intera disciplina finalizzata al recupero dell'obiettivo, che avrebbe dovuto ricevere una pur parziale applicazione.

In questo scenario incerto una quota non indifferente degli enti tenuti al recupero, come le rilevazioni effettuate dimostrano, non ha inserito nel computo del saldo per il 2008 le relative quote, per cui ha affrontato una manovra di minore impegno. Ciò ha comportato un evidente fattore di iniquità, gravando gli enti che hanno seguito scrupolosamente le norme per il recupero dell'obiettivo 2007, di un più oneroso percorso correttivo.

4 Analisi particolari

4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo

Cons. Maria Teresa Polito

L'attività delle Sezioni regionali di controllo anche nell'anno 2008 si è caratterizzata per la grande mole e per il particolare rilievo delle tematiche trattate, evidenziando una produzione nell'intero territorio nazionale, con riguardo alle diverse forme di controllo, pari a circa n. 4.347 deliberazioni, mentre nei primi cinque mesi del 2009 le deliberazioni complessivamente emesse sono state 1.615⁶³ confermando mediamente il *trend* dell'anno precedente (2008).

Nel periodo 2003/2008 si è registrato un consistente incremento dei provvedimenti emessi dalle Sezioni regionali di controllo di circa 27 volte rispetto al 2003, di 19 volte rispetto al 2004, di 15 volte in confronto al 2005 e di 2,4 volte rispetto al 2006. Nel 2007, pur registrando in quasi tutte le funzioni consistenti incrementi di provvedimenti (attività consultiva +60%, controllo sulla gestione e altre deliberazioni 180%), in materia di controllo di regolarità contabile, le pronunce emesse ai sensi dell'art. 1, comma 168 della legge n. 266/2005, fanno registrare una flessione, che va letta con attenzione rappresentando, nella maggior parte dei casi, un fenomeno di adeguamento *in itinere* degli enti locali alle osservazioni della Corte, controllo che in tal modo adempie appieno alla funzione di supporto e di ausilio tipica del controllo collaborativo indirizzata alla buona gestione finanziaria degli enti.

L'arco temporale preso in esame è stato caratterizzato dall'entrata in vigore della legge 131/2003 che, nel dare attuazione al nuovo assetto dei poteri locali derivanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha assegnato alla Corte dei conti funzioni di controllo rilevanti per gli equilibri e la sana gestione della finanza locale e dall'emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, norma che ha attribuito il preciso obbligo, a carico dei revisori degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio finanziario (art. 1, c. 166), mentre ha assegnato alla Corte dei conti la definizione annuale e unitaria dei criteri e linee guida a cui i revisori nella citata relazione devono attenersi, relazione che, in ogni caso, deve dar conto del rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119 Cost e di ogni irregolarità contabile in ordine alla quale l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione (art. 1, co. 167). Dall'esercizio finanziario 2006 in poi, la Sezione delle Autonomie ha approvato le Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-

⁶³ Il dato è frutto di uno specifico monitoraggio svolto in contraddittorio con le Sezioni regionali di controllo. Il dato relativo al numero di pareri emessi nel 2009 è aggiornato al 30.06.2009.

finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sui bilanci di previsione e sui conti consuntivi.⁶⁴ Ciò ha contribuito a determinare il rilevante incremento di produttività delle Sezioni regionali attribuibile in misura prevalente, alla funzione di controllo di regolarità contabile (controllo-segnalazione) sui bilanci e rendiconti degli enti locali (l'86,4% della produzione complessiva delle sezioni per il 2007 e il 63,5% per il 2008) e, in misura minore, dai controlli sui bilanci delle ASL, dai controlli sulla gestione degli enti territoriali, dal controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni decentrate dallo Stato e dall'esercizio dell'attività consultiva; quest'ultima attività in forte ascesa (il 6,6% della produzione complessiva delle sezioni per il 2007 e il 11,4% per il 2008) e finalizzata anch'essa a migliorare la gestione finanziaria e le collegate *performance* degli enti locali. Il numero di pareri emesso dalle Sezioni nei primi sei mesi del 2009 (n. 313), rispetto a quello dello stesso arco di tempo del 2008 (n. 199), si è incrementato del 57% circa.

L'anno 2008 è stato altresì caratterizzato da una ulteriore attività. Infatti, la legge finanziaria per il 2008 (l. 24 dicembre 2007, n. 244) ha dettato nuove regole a cui gli enti locali debbono conformarsi per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca, nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione, prevedendo l'emanazione, da parte di ciascun ente locale, di norme regolamentari in materia con l'obbligo di trasmissione del relativo provvedimento alla competente Sezione regionale della Corte dei conti entro trenta giorni dall'adozione. Con la deliberazione n. 6/Aut/2008 del 14 marzo 2008 la Sezione delle Autonomie ha approvato le "linee di indirizzo ed i criteri interpretativi dell'art.3, commi 54-57 della legge 24/12/2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) in materia di regolamenti degli enti locali per l'affidamento degli incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza". L'esame dei regolamenti ha costituito, per le Sezioni regionali un incremento delle attività nel biennio 2008-2009, in tale periodo sono stati complessivamente emesse n. 883 deliberazioni relative ai regolamenti degli enti (di cui 495 nel 2008 e 388 nei primi cinque mesi del 2009).

Va altresì segnalato che, nel corso del 2008, è stata approvata una nuova manovra finanziaria di cui alla legge n. 133/2008 che ha prodotto radicali modifiche nella gestione finanziaria degli enti locali sotto diversi profili; ciò ha inciso sull'attività delle Sezioni regionali, in particolare sull'attività consultiva che nella sua funzione di interpretazione delle norme ha manifestato, in modo sempre più pregnante, la funzione di ausilio e di supporto agli enti locali.

⁶⁴ Le predette linee guida sono state approvate con le seguenti deliberazioni: con la deliberazione n. 6 del 27 aprile 2006 la Sezione delle Autonomie ha approvato quelle relative ai bilanci di previsione del 2006, con la n. 11/2006 del 7 luglio 2006 quelle relative ai rendiconti 2005, con la n. 2/Aut/2007 del 19 marzo 2007 quelle relative ai bilanci di previsione 2007, con la n. 5/Aut/2007 del 4 giugno 2007 quelle relative ai rendiconti 2006, con la n. 3/Aut/2007 del 14 marzo 2008 quelle relative ai bilanci di previsione 2008, con la n. 9/Aut/2007 del 4 luglio 2008 quelle relative ai rendiconti 2007 e con la n. 6/Aut/2009 del 23 aprile 2009 quelle relative ai bilanci di previsione 2009.

DELIBERAZIONI EMESSE DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO 2003-2009

Sezioni regionali	2003		2004		2005		2006*			2007			2008				2009 (fino al 30.05.2009)					
	Delib.	Pareri	Delib.	Pareri	Delib.	Pareri	Delib.	Pronunce ee.ll.	Pronunce asi	Pareri	Delib.	Pronunce ee.ll.	Pronunce asi	Pareri	Esame Regolam .collab	Delib.	Pronunce ee.ll.	Pronunce asi	Pareri ****	Esame regolam. collab		
Abruzzo**	10		12	1	17		28	57	6	59	614	1	6	34	466	6	5					
Basilicata	6		7		7	5	9	22	4	3	266		21	8	163						10	
Bolzano**	3		2		6		3			4				7								
Calabria	14		10	2	6	9	24	66	5	13	342	8	9	25	353	9	25	14	7	252	3	
Campania***	8		11	2	5	10	8	44	23	5	64	8	18	229	18	3	31	3	37	5	1	
E. Romagna	8		7		8	4	5	34	7	6	57	2	14	6	83	1	16	9	2	227	15	
Friuli.V.G.	8		22	3	11	2	18	67	1	13	127	1	2	43	157	1	7	255	7		4	
Lazio	3		7	5	6	9	11	51	15	12	91	13	5	9	58		7		2	10	8	
Liguria	7	1	26	2	7	13	8	32	9	6	197	1	12	14	106	1	8			0	5	
Lombardia	7		5	1	8	10	13	215	27	25	622		60	20	222	1	104		14	61	78	
Marche	7		8		8	6	7	11	4	8	78	1	9	4	144	1	21		3	57	6	
Molise**	4		1			3	14	138		6	47	4	6	23	32	1	7		5	15	11	
Piemonte	5		9	1	5	19	7	39	7	9	332		21	5	288	1	41		2	0	1	
Puglia	3		4		6	4	7	117	5	5	65	1	18	4	93	2	34		3	34	18	
Sardegna	21		15	2	14	6	40	47	16	28	481		19	25	146	9	26		1	1	15	
Sicilia*	13		21	1	21	11	17	118	28	25	131	22	33	33	171	2	40		8	38	24	
Toscana	10		12	1	9	5	19	166	8	14	362	1	21	27	100		31	214	12	24	19	
Trento**	10		9		6		7			10			1	6		1			3		2	
Umbria	8		5		5		4	20	4	3	24		12	14	35	12	11		6	13	3	
Veneto	6		8	1	13	7	6	98	20	3	107	1	21	12	124	1	48		5	40	1	
Totale	161	1	201	22	168	123	255	1.342	5	190	257	4.007	64	308	548	2.795	51	494	495	119	787	8
Totale compl. per anno	162		223		291			1.792				4.636			4.347					1.615		

* I pareri sono resi dalle Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva. Il dato di 171 pronunce relative agli enti locali emesse nel 2008 dalla Sezione Sicilia è comprensivo di 73 pronunce relative ai rendiconti 2006. Tale ultimo dato è modificativo rispetto a quello di 32 pronunce indicato nella deliberazione n. 11/SEZ.AUT/2009/IADC

** I dati relativi al 2008 e 2009 delle Sezioni regionali di controllo per l'Abruzzo, per il Molise, per le province autonome di Trento e Bolzano sono stati reperiti sul sito internet della Corte.

*** Alcune delle 229 deliberazioni (n. 191) indicate nelle "altre deliberazioni" emesse dalla Sezione di controllo per la Campania nel 2008 consistono nei solleciti sia ai Collegi dei revisori che ai Consigli comunali, per il mancato invio dei questionari sui bilanci degli enti locali. Si evidenzia altresì che alcune pronunce emessa dalla stessa Sezione riguardano più tipologie di bilanci (ad es. sia rendiconto 2006 che previsione 2008).

**** Il dato relativo al numero dei pareri emessi nel 2009 è aggiornato al 30 giugno 2009.

L'attività delle Sezioni è stata indirizzata prevalentemente alle seguenti tipologie:

- controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005;
- attività consultiva;
- esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione;
- controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003;
- controlli di legittimità su atti delle amministrazioni decentrate dello Stato.

Solo le prime tre attività sono oggetto della presente trattazione.

Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005

La legge finanziaria 2006 ha previsto una forma aggiuntiva di controllo sulla gestione degli enti locali stabilendo la possibilità, per ciascuna Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di eseguire ogni anno su tutti gli enti autonomi della regione un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o alle disfunzioni eventualmente segnalati a preventivo.

La locuzione "gravi irregolarità contabili" riveste un carattere ampio e residuale, essendo idonea ad intercettare tutti i potenziali comportamenti, suscettibili di alterare la sana gestione finanziaria. È comunque una fenomenologia più circoscritta rispetto all'ampio concetto di illegittimità amministrativa e riguarda l'articolazione e la tenuta delle scritture contabili rispetto alle quali i fatti economici, finanziari e patrimoniali in esse illustrati, sono collegati solo in base ad un rapporto di conformità-veridicità, principio base della correttezza contabile.⁶⁵ Per assumere, quindi, connotati di gravità, le ipotesi di irregolarità devono di regola essere in grado di pregiudicare l'equilibrio di bilancio o il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. Il carattere pregiudizievole può anche non essersi verificato in concreto, ma essere valutato in astratto per la sua intrinseca capacità di generare rischi al conseguimento o al raggiungimento degli equilibri, al rispetto dei limiti di spesa o di indebitamento, con riguardo agli obiettivi di finanza pubblica. La potenziale casistica delle irregolarità è molto vasta e sicuramente influenzata dalle dimensioni e dalle tipologie degli enti.

Un'analisi dei commi 167 e 168, in senso più aderente alla volontà legislativa, riguarda proprio l'oggetto dell'accertamento demandato alle Sezioni regionali di controllo e la

⁶⁵ La Sezione delle Autonomie, nelle prime deliberazioni di approvazione delle linee guida, nn. 6 e 11/2006, ha precisato che l'oggetto dell'esame non pertiene ai profili dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa, perché sono inidonei a qualificare la gestione contabile.

individuazione delle condizioni che obbligano a deferire alla sede collegiale la valutazione delle irregolarità rilevate dal magistrato istruttore. L'emissione di tale pronuncia, nel dettato legislativo, è ancorata, come già rilevato, all'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e dal mancato rispetto del patto di stabilità.

In tale ambito gioca un ruolo rilevante la modalità collaborativa che caratterizza il predetto controllo, indirizzato non a sanzionare ma a costituire allerta per gli enti sulle situazioni pregiudizievoli per la sana gestione finanziaria al fine di stimolare processi di autocorrezione, funzione che non è esercitata nell'interesse del controllato, quanto nel superiore e generale interesse dello Stato Comunità ed è rivolta a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e la sana gestione da parte di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, secondo il costante indirizzo della Corte Costituzionale.⁶⁶

Infatti l'art. 1, comma 168, legge n. 266/2005 citata, attribuisce alla Corte un compito di vigilanza⁶⁷ sull'applicazione delle misure correttive di pertinenza degli enti locali, stabilendo l'obbligo di comunicare alla Corte le misure consequenzialmente adottate, in tal modo si conferisce effettività al controllo esercitato.⁶⁸

a) Rendiconti di gestione per l'esercizio 2006

Nel 2008 le Sezioni regionali di controllo hanno analizzato le relazioni dei revisori relativamente al rendiconto di gestione per l'anno 2006.

In attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) sono state approvate dalla Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 4 giugno 2007, con la deliberazione n.5/AUT/2007, le linee guida all'indirizzo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali relative al predetto rendiconto.

Con la relazione sul rendiconto 2006 il controllo sulla regolarità finanziaria e contabile dei bilanci degli enti locali è attuato, per la prima volta, integralmente sull'intero ciclo bilancio-rendiconto. Le Sezioni possono, infatti, confrontare i programmi contenuti nel bilancio di previsione con le realizzazioni conseguite e verificare, attraverso il rendiconto, la salvaguardia degli equilibri economici e finanziari ed il rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità.

⁶⁶ Corte Costituzionale sentt. nn. 247/2006; 179/2007.

⁶⁷ Fra le tante si veda *Sezione reg. di controllo per la Lombardia* delib. n. 448/2007.

⁶⁸ Si rinvia alle delib. della Sez. delle Autonomie n.12/2007/AUT del 14.11.2007 e n. 3/2009/IADC del 16.02.2009 con le quali è stata approvata la relazione di sintesi dell'attività svolta dalle Sezioni regionali di controllo rispettivamente sul rendiconto 2005 e sul bilancio di previsione 2007.

Nell'esercizio di tale funzione le Sezioni regionali di controllo hanno emesso più di 1.700 deliberazioni,⁶⁹ la maggior parte delle quali nell'anno 2008. Le deliberazioni esaminate hanno riguardato 18 Sezioni regionali.⁷⁰

Va precisato che fra le Sezioni a statuto ordinario, solo quella per la Campania ha recepito le citate linee guida emettendo una nuova deliberazione, la n. 5/2007, mentre quattro Sezioni hanno, con apposita deliberazione, fissato il termine ultimo per l'invio, da parte degli organi di revisione degli enti locali, della relativa relazione.⁷¹

Nella maggior parte dei casi, le Sezioni hanno adottato pronunce aventi ad oggetto un singolo ente, ma vanno segnalate altre modalità organizzative: la Sezione Piemonte ha emesso un'unica pronuncia a cui ha allegato 232 schede, relative alle irregolarità accertate in diversi enti, le Sezioni Emilia Romagna,⁷² Campania, Friuli Venezia Giulia, Molise, Toscana⁷³ hanno adottato modalità di tipo misto, infatti, accanto a pronunce che hanno come destinatario un singolo ente, hanno emesso alcune pronunce che hanno trattato cumulativamente più enti.

Le Sezioni di controllo delle regioni a statuto speciale, tenuto conto che l'applicabilità delle norme in esame è condizionata, ai sensi dell'art.1 c.610 della legge 266 del 2005, dalla compatibilità di esse con le norme dei relativi statuti di autonomia, hanno sostanzialmente recepito le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con la fissazione del termine per l'adempimento, rispettivamente con le deliberazioni n. 90 del 2007 per la Sardegna, n. 28 del 2007 per la Sicilia e n. 25/I°C del 2007 per il Friuli Venezia Giulia. Invece per il Trentino Alto Adige, le due Sezioni ubicate presso gli enti con autonomia differenziata (le Province autonome di Trento e Bolzano), per problemi di compatibilità con lo statuto, non hanno applicato immediatamente le linee guida. La Sezione di controllo per la provincia di Trento, a seguito di accordi intercorsi con l'Amministrazione provinciale, ha riaffermato il principio della legittimazione della Sezione ad esercitare, seppure in forma *sui generis*, i controlli di cui alla legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), in tal senso si è espressa con le deliberazioni n. 3 e 6 del 2007. Va poi rilevato che, con la deliberazione n. 2/2009, la stessa Sezione ha approvato una relazione con la quale ha analizzato i conti consuntivi 2006 dei comuni della provincia autonoma di Trento,

⁶⁹ Sono per l'esattezza 1.725 al 30.5.2009, come può rilevarsi dalla relazione e dal notiziario, atti allegati alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n.11/SEZ AUT/2009/IADC.

⁷⁰ Per quanto riguarda i rendiconti 2006, le Sezioni regionali che hanno svolto tale attività di controllo sono state: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto.

⁷¹ Sezioni regg. di controllo per l'Abruzzo delib.n.278/2008, per la Lombardia delib. n.441/2007, per il Lazio delib. n.90/g/2007, per la Campania delib.n. 5/2007.

⁷² La Sezione di controllo per l'Emilia Romagna ha osservato che la stessa "ha emesso *specifiche pronunce* per le ipotesi previste dall'art.1, co. 168, della L.266/2005 e delibere cumulative per le ipotesi di irregolarità non grave e/o criticità, accomunando, in quest'ultimo caso, gli enti per bacino provinciale e monitorando tutti i 341 Comuni e le 9 Province esistenti sul territorio".

⁷³ La Sezione Toscana ha analizzato diversi enti in un'unica deliberazione nei casi di assenza di irregolarità (Delib. 4 e 34 del 2008 per 27 Comuni), o di criticità non grave (Deliberazioni n. 5, 14, 35, 36, 37, 43, 44, 45 del 2008 che hanno riguardato 208 Comuni e 8 Province); anche la Sezione Molise (Deliberazioni n. 40/2007, 5,6,7,11 del 2008) ha analizzato diversi enti in un'unica deliberazione.

esercitando un controllo sulla sana gestione finanziaria, comparata ai programmi inseriti nel bilancio di previsione e valutando altresì la coerenza con gli obiettivi previsti per il patto di stabilità interno ed il rispetto dei limiti dettati per l'indebitamento dall'art. 119 Cost.

La Sezione di controllo di Bolzano, invece, alla luce della specificità dell'assetto ordinamentale, ha svolto i suddetti controlli in via indiretta, nell'ambito del controllo sulla gestione dell'attività di vigilanza e controllo espletata dalla Provincia autonoma di Bolzano sugli enti locali del territorio (deliberazione della Sezione n. 2/2008 del 17 aprile 2008).

Nella Regione Valle d'Aosta la mancata istituzione della Sezione regionale di controllo impedisce l'esercizio di tale tipologia di controllo.

Fra le irregolarità rilevate aventi riflessi contabili di non scarso rilievo si segnalano le problematiche più significative.⁷⁴

La mancata approvazione del rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo⁷⁵ (art. 227, co. 2, del d. lgs. n. 267/2000) costituisce una irregolarità in grado di dispiegare effetti anche negli altri esercizi, compromettendo la sana gestione finanziaria dell'Ente, considerato che a tale mancanza la legge riconnette rilevanti conseguenze. Infatti l'avvenuta approvazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello in cui si intende deliberare l'indebitamento è una delle condizioni, dettate dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL, per il ricorso all'indebitamento ed il risultato contabile di amministrazione deve essere accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso. Tale irregolarità ha interessato circa il 14% degli enti.

Il mancato rispetto del patto di stabilità interno⁷⁶ è stato riscontrato da diverse Sezioni regionali e ha costituito circa il 20% delle problematiche sollevate nelle pronunce. Esso è stato esaminato, sia sotto il profilo della spesa corrente in termini di competenza e di cassa sia sotto l'aspetto della spesa in conto capitale.

⁷⁴ Il relativo monitoraggio è oggetto di specifica relazione che è stata approvata dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n.11/SEZAUT/2009/IADC del 2009 nell'adunanza del 20/07/2009.

⁷⁵ La mancata o tardiva approvazione del rendiconto nei termini di legge è stata rilevata nelle seguenti Sezioni Regionali: Basilicata (fra le altre deliberazioni nn. 34, 35, 36 del 2008), Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 6, 8, 9 del 2008), Campania (deliberazione n. 8 del 2008), Lazio (fra le altre deliberazioni nn. 28, 69, 80 del 2008), Liguria (fra le altre deliberazioni nn. del 2008), Molise (deliberazione n. 38 del 2008), Puglia (deliberazioni nn. 60, 86 del 2008), Sicilia (deliberazioni n. 57 del 2008) e Umbria (deliberazioni n. 23 del 2008).

⁷⁶ Tale grave irregolarità è stata rilevata complessivamente in 337 casi con le seguenti specifiche: per 57 enti in Veneto (fra le altre deliberazioni nn. 46, 47, 50 del 2008), per 45 enti in Puglia (fra le altre deliberazioni nn. 2, 3, 4 del 2008), per 29 enti ciascuna nel Lazio (fra le altre deliberazioni nn. 27, 30, 31 del 2008) e nella Sardegna (fra le altre deliberazioni nn. 17, 22, 23 del 2008), per 25 enti in Emilia Romagna (fra le altre deliberazioni nn. 11, 12, 13 del 2008), per 23 enti in Piemonte (deliberazione n. 2 del 2008), per 21 enti in Abruzzo (fra le altre deliberazioni nn. 13, 14, 16 del 2008), per 15 enti in Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 37, 38, 39 del 2008), per 13 enti nelle Marche (fra le altre deliberazioni nn. 10, 22, 27 del 2008), per 12 enti in Toscana, (fra le altre deliberazioni nn. 42, 57, 63 del 2008) per 11 enti ciascuna in Liguria (fra le altre deliberazioni nn. 11, 13, 15 del 2008) e in Lombardia (fra le altre deliberazioni nn. 25, 35, 36 del 2008), per 10 enti in Friuli Venezia Giulia (fra le altre deliberazioni nn. 372, 375, 379 del 2008), per 9 enti ciascuna in Sicilia (fra le altre deliberazioni nn. 25, 31, 47 del 2008) ed in Umbria (fra le altre deliberazioni nn. 1, 2, 3 del 2008), per 8 enti ciascuno in Campania (fra le altre deliberazioni nn. 7, 9, 11 del 2008) e in Basilicata (fra le altre deliberazioni nn. 191, 194, 199 del 2008) e per 2 enti in Molise (deliberazioni nn. 18, 20 del 2008).

Ulteriore profilo di irregolarità è stato costituito dal mancato rispetto dei limiti imposti per la spesa del personale, sia con riguardo agli enti superiori ai 5000 abitanti che a quelli inferiori.⁷⁷

L'irregolarità di gran lunga più diffusa presso gli enti, si da costituire il 30% dei casi evidenziati dalle Sezioni, è quella relativa al mancato aggiornamento annuale degli inventari dei beni mobili ed immobili e la incompleta o errata compilazione del conto patrimoniale,⁷⁸ documenti fondamentali per la corretta rilevazione della consistenza del patrimonio.

Sono stati, altresì, segnalati profili di criticità riferiti a operazioni di finanza derivata; tale fenomeno ha interessato, con situazioni di rilevante impegno finanziario, ben tredici Regioni.⁷⁹

È stato ritenuto comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria l'attivazione di operazioni finanziarie i cui rischi, struttura e complessità non sono in linea con le esigenze finanziarie dell'Ente e con la effettiva capacità del medesimo, in relazione agli strumenti conoscitivi e valutativi e alle professionalità di cui dispone, di comprendere appieno e gestire adeguatamente i relativi rischi. È stato sottolineato che in tali contratti, la dichiarazione di operatore qualificato ai sensi dell'art. 31, comma 2, Reg. CONSOB n. 11522/1998, ove effettuata senza il necessario presupposto della disponibilità da parte dell'Ente di professionalità dotate di specifica competenza ed esperienza nella materia finanziaria, costituisce una dichiarazione non veritiera che lo espone ai maggiori rischi derivanti dalle minori tutele giuridiche e informative che l'ordinamento collega all'*expertise* tipica ed esclusiva degli operatori qualificati ed integra pertanto un comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria.

Poiché le decisioni suscettibili di produrre ingenti impatti sugli equilibri finanziari futuri dell'Ente implicano valutazioni politiche relativamente al riparto intergenerazionale degli oneri e rischi finanziari, esse spettano, come tali, anzitutto alla competenza del Consiglio, quale organo esponenziale della popolazione di riferimento, il quale è pertanto chiamato *in primis* a valutare l'opportunità e la convenienza di porre vincoli all'utilizzo delle risorse future. Alla

⁷⁷ Il mancato rispetto dei limiti imposti per la spesa del personale è stato evidenziato nelle seguenti regioni: Basilicata (deliberazioni nn. 37, 108 del 2008), Calabria (deliberazioni nn. 42, 87, 156, 197, 199 del 2008), Emilia Romagna (deliberazioni nn. 19, 21, 34, 57, 62 del 2008), Lazio (5, 25, 26 del 2008), Lombardia (36, 38, 39, 40, 47, 64, 76, 119, 128, 138, 139, 144 del 2008), Marche (deliberazioni nn. 31, 42, 53, 54, 87, 88, 90, 99 del 2008), Molise (deliberazioni n. 11, 15, 16, 18 del 2008), Puglia, (deliberazioni nn. 36, 43, 56, 86), Piemonte (deliberazione n. 2 del 2008), Sardegna (deliberazioni nn. 9, 66, 89, 111, 134 del 2008), Veneto (deliberazioni nn. 25, 30, 36, 43, 55, 62, 74, 80, 102 del 2008).

⁷⁸ Il mancato aggiornamento dell'inventario è stato rilevato nella seguenti Regioni: Abruzzo (fra le altre deliberazioni nn. del 2008), Basilicata (fra le altre deliberazioni nn. 38, 39, 41 del 2008), Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 7, 9, 10 del 2008), Campania (fra le altre deliberazioni nn. 7, 9, 15 del 2008), Emilia Romagna (fra le altre deliberazioni nn. 8, 10, 18 del 2008), Friuli Venezia Giulia (fra le altre deliberazioni nn. 372, 374, 376 del 2008), Lazio (fra le altre deliberazioni nn. 19, 20, 21 del 2008), Liguria (fra le altre deliberazioni nn. 2, 3, 4 del 2008), Lombardia (fra le altre deliberazioni nn. 41, 42, 43 del 2008), Marche (fra le altre deliberazioni nn. 12, 25, 55 del 2008), Piemonte (deliberazione n. 2 del 2008), Puglia (fra le altre deliberazioni nn. 4, 12, 14 del 2008), Sardegna (fra le altre deliberazioni nn. 8, 10, 11 del 2008), Sicilia (fra le altre deliberazioni nn. 20, 30, 36 del 2008), Toscana (fra le altre deliberazioni nn. 18, 23, 26 del 2008), Umbria (fra le altre deliberazioni nn. 4, 5, 8 del 2008) e Veneto (deliberazioni nn. 93 del 2008).

⁷⁹ I profili di criticità riferiti a operazioni finanziarie di *interest rate swap* sono stati rilevati nelle seguenti Regioni: Basilicata (deliberazione 81/2008 e 15/2009), Calabria (delibb. nn. 34-40, 41-48-51-53-114-117-155-162-810/2008), Campania (deliberazioni nn. 4, 9, 17 del 2008), Emilia Romagna (deliberazioni nn. 10, 18, 20, 23 del 2008), Lazio (delib. n. 9 del 2009), Liguria (11, 19, 77 del 2008), Lombardia (52, 62, 63, 140, 141, 142, 169, 180 del 2008), Marche (fra le altre deliberazioni nn. 13, 23, 37 del 2008), Puglia (delib. n. 57/2008), Sardegna (deliberazione n. 26, 120 del 2008), Toscana (deliberazione n. 65 del 2008), Umbria (delibb. nn. 23 e 33 del 2008) e Veneto (delibb. nn. 125, 127 e 137 del 2008).

luce di ciò, l'organo consiliare non può limitarsi ad autorizzare l'operazione in modo generico, ma deve indicare i principali obblighi e vincoli finanziari che l'ente intende assumere, in relazione ai quali il dirigente responsabile può procedere solo ad aggiustamenti o integrazioni che non comportino una modifica sostanziale dell'operazione.⁸⁰ È stata altresì segnalata l'errata allocazione contabile dell'*up front* e il suo utilizzo per il finanziamento di spese correnti e la risoluzione della questione relativa alla finanziabilità delle penali e delle indennità di estinzione attraverso forme di indebitamento; "dette penali non possono qualificarsi come spese d'investimento in quanto estranea all'elencazione tassativa di cui all'art. 3 c. 17 L. 350 del 2003, ma sono piuttosto da ricomprendere fra gli oneri di gestione del debito, destinati a gravare sugli equilibri correnti e finanziabili con entrate di pari natura."⁸¹

Altre osservazioni hanno avuto ad oggetto il mancato rispetto dei vincoli di specifica destinazione di alcune entrate (proventi delle sanzioni per violazione del codice della strada⁸² e proventi derivanti dai permessi di costruzione⁸³), nonché la scarsa attenzione prestata nell'osservare la regola di buona amministrazione che consiglia di non utilizzare entrate straordinarie per la copertura di spese correnti di carattere ripetitivo. Il fenomeno è sintomo di precarietà per la tenuta degli equilibri e va efficacemente contrastato, allo scopo di evitare il formarsi di squilibri negli esercizi successivi.

È stato segnalato, in molti casi (in circa il 20% degli enti esaminati), l'elevato grado di vetustà dei residui e la loro considerevole mole⁸⁴ senza che, per molti anni, si fosse proceduto ad una attenta verifica ("riaccertamento") del permanere delle ragioni del credito o del debito; in alcuni casi è stata riscontrata l'omessa cancellazione di residui rivelatisi o divenuti "insussistenti".

Le Sezioni non hanno mancato di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulle conseguenze di ordine economico-finanziario di tali condotte, osservando che la contabilizzazione di crediti insussistenti o di dubbia esigibilità rende inattendibili gli avanzi di amministrazione che essi concorrono a determinare, dando luogo in molti casi a situazioni di

⁸⁰ Sez. Veneto delib.127/08.

⁸¹ Sezione Lombardia deliberazione n. 63 del 2008.

⁸² Il mancato rispetto dei vincoli di specifica destinazione dei proventi delle sanzioni per violazione del codice della strada si è verificato nelle seguenti regioni: Calabria (deliberazioni nn.10, 139, 141 del 2008), Emilia Romagna (deliberazione n. 61 del 2008), Lazio (deliberazione n. 78 del 2008), Liguria (fra le altre deliberazione n. 12, 20, 70 del 2008), Sicilia (deliberazioni nn. 26, 31, 64) e Toscana (deliberazione n. 53 del 2008).

⁸³ Il mancato rispetto dei vincoli di specifica destinazione dei proventi derivanti dai permessi di costruzione si è verificato nelle seguenti regioni: Calabria, Emilia Romagna (18, 45 del 2008), Lazio (27, 32, 54, 79 del 2008), Liguria (12 del 2008), Marche (44, 70, 76 del 2008), Sardegna (deliberazioni nn. 61, 98, 104 del 2008), Toscana (deliberazione n. 64 del 2008) e Umbria (deliberazione n. 35 del 2008).

⁸⁴ Il mancato riaccertamento dei residui è stato rilevato dalle seguenti Sezioni regionali: Abruzzo (fra le altre deliberazioni nn. 104, 190, 152 del 2008), Basilicata (fra le altre deliberazioni nn. 31, 33, 194 del 2008), Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 3, 6, 196, del 2008), Campania (fra le altre deliberazioni nn. 6, 17, 19 del 2008), Emilia Romagna (fra le altre deliberazioni nn. 8, 10, 14, del 2008), Friuli Venezia Giulia (fra le altre deliberazioni nn. 372, 387, 403 del 2008), Lazio (fra le altre deliberazioni nn. 27, 28, 45 del 2008), Liguria (fra le altre deliberazioni nn. 17, 19, 28 del 2008), Lombardia (deliberazione n. 83 del 2008), Marche (fra le altre deliberazioni nn. 11, 15, 16 del 2008), Molise (fra le altre deliberazioni nn. 11, 15, 16 del 2008), Piemonte (deliberazione n. 2 del 2008), Puglia (deliberazione nn. 27, 71 del 2008), Sardegna (fra le altre deliberazioni nn. 16, 21, 67 del 2008) Sicilia (fra le altre deliberazioni nn. 20, 21, 29 del 2008), Toscana (fra le altre deliberazioni nn. 16, 18, 23 del 2008) e Umbria (fra le altre deliberazioni nn. 21, 22, 26 del 2008).

reale disavanzo con rischi di compromissione degli equilibri futuri di bilancio. Né è stata suggerita la eliminazione con l'iscrizione nell'apposito fondo del conto del patrimonio. Tale ultima irregolarità, seppur più contenuta nella casistica, ha sempre interessato il bilancio di molti enti anche nelle altre precedenti annualità.

La maggior parte delle Amministrazioni locali, nelle deduzioni presentate, ha assicurato di avere avviato, ed in alcuni casi già effettuato, le occorrenti operazioni di ricognizione della situazione dei residui, pervenendo alla loro cancellazione, così riconducendo i risultati di amministrazione al loro valore reale.

In particolare è stato valutato, in termini di durata e di importo, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria. L'uso prolungato nel tempo e per importi di un certo rilievo è stato ritenuto un indice di utilizzazione delle anticipazioni non consentito, visto che le stesse, di norma, debbono sopperire a momentanee esigenze di cassa dell'esercizio.⁸⁵

L'anticipazione è comunque un indicatore di prolungate sofferenze di cassa, i cui flussi vanno monitorati e corretti.

Altre irregolarità segnalate vanno ascritte:

- all'eccessivo ricorso ai debiti fuori bilancio o a procedure di riconoscimento non rispettose della normativa in materia;⁸⁶
- al superamento dei limiti previsti per l'indebitamento;⁸⁷
- al risultato economico d'esercizio negativo ed in rilevante peggioramento rispetto all'esercizio precedente⁸⁸;
- alle erronee rappresentazioni contabili.

L'esame dei questionari ha messo in luce la crescente propensione delle Amministrazioni locali ad affidare a terzi la gestione dei servizi e delle attività strumentali all'esercizio di funzioni amministrative (c.d. esternalizzazione), con conseguenze destinate a

⁸⁵ L'eccessivo ricorso o la mancata estinzione a fine esercizio delle anticipazioni di cassa o di tesoreria è stato rilevato nella seguenti Regioni: Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 17, 20, 28 e 34 del 2008), Campania (deliberazioni n. 19/2008 e 3/2009), Lazio (fra le altre deliberazioni nn. 32, 43, 49 del 2008), Liguria (deliberazione n. 22 del 2008), Lombardia (deliberazioni nn. 86, 121 e 122 del 2008), Marche (deliberazione n. 82 del 2008), Molise (deliberazione n. 11 del 2008), Piemonte (deliberazione n. 2 del 2008), Sicilia (deliberazioni nn. 53, 63 del 2008), Toscana (deliberazioni nn. 18, 27, 28 del 2008).

⁸⁶ Le problematiche relative all'esistenza dei debiti fuori bilancio sono state rilevate nelle seguenti Regioni: Abruzzo (deliberazioni nn. 11, 15, 269 del 2008), Basilicata (deliberazioni nn. 38, 39, 45 del 2008), Calabria (deliberazioni nn. 11, 33, 37 del 2008), Campania (deliberazione n. 17 del 2008), Emilia Romagna (deliberazioni nn. 10, 23 del 2008), Friuli Venezia Giulia (deliberazioni nn. 383, 388, 391 del 2008), Lazio (deliberazioni nn. 33, 63, 66 del 2008), Liguria (deliberazioni nn. 18, 33 del 2008), Lombardia (deliberazioni nn. 47, 113 del 2008), Marche (deliberazioni nn. 35, 47, 54 del 2008), Molise (deliberazioni nn. 11, 15 del 2008), Piemonte (deliberazione n. 2 del 2008), Puglia (deliberazione n. 32 del 2008), Sardegna (deliberazioni nn. 16, 21, 22 del 2008), Sicilia (deliberazioni nn. 20, 28, 29 del 2008), Toscana (deliberazioni nn. 16, 18, 24 del 2008), Umbria (deliberazioni nn. 32, 33 del 2008) e Veneto (deliberazione n. 115 del 2008).

⁸⁷ Il mancato rispetto dei limiti di indebitamento è stato rilevato nelle seguenti regioni: Abruzzo (deliberazione n. 108 del 2008), Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 78, 83, 87 del 2008), Emilia Romagna (deliberazioni nn. 14, 32, 59, del 2008), Marche (deliberazione n. 82 del 2008), Puglia (deliberazione n. 93 del 2008).

⁸⁸ Il risultato economico d'esercizio negativo si è riscontrato in Basilicata (deliberazioni nn. 73, 74, 125, 164 del 2008), Calabria (deliberazione n. 43 del 2008), Campania (deliberazione n. 6 del 2008), Emilia Romagna (fra le altre, deliberazioni nn. 8 (per 1 provincia e 22 comuni), 10 (per 1 provincia e 24 comuni), 11), Marche (fra le altre, deliberazioni nn. 10, 58, 62) Sardegna (deliberazione n. 61 del 2008).

mutare la fisionomia degli enti territoriali che, da enti tradizionalmente portati alla gestione diretta, tendono a muoversi come soggetti regolatori dei servizi. Non sempre, però, le scelte in tale direzione sono state organicamente inserite in processi di programmazione e precedute da un'attenta valutazione economica in termini di costi-benefici, così come non sempre l'operazione che ne è conseguita ha sortito esiti coerenti con gli obiettivi, voluti dalla legge, di contenimento della spesa o di miglioramento dell'efficienza gestionale, da cui discende spesso l'onere dell'ente locale al ripianamento delle perdite.⁸⁹

Sono state riscontrate insufficienze nella disciplina dei rapporti contrattuali fra Comune e soggetti gestori, relativamente ai sistemi di informazione nei confronti dell'utenza ed ai controlli sulle effettive erogazioni, sulle modalità di svolgimento e sui livelli qualitativi e quantitativi dei servizi da rendere. In alcuni casi il controllo ha evidenziato l'inutilità della società a causa del mancato avvio del servizio con contestuale maturazione di spese di gestione (stipendi del personale e gettoni agli amministratori), con consistenti perdite che gravano sui bilanci degli enti. In qualche caso, i controlli effettuati hanno condotto l'ente locale alla dismissione delle società inutili, direttamente ed indirettamente partecipate per i riflessi negativi sugli equilibri del proprio bilancio. In generale sono state evidenziate le conseguenze negative sugli equilibri del bilancio degli enti locali a causa delle reiterate perdite delle società partecipate, ripianate, anche per diverse annualità, con le risorse dell'ente.⁹⁰

b) Bilanci di previsione dell'esercizio 2008

Le linee guida all'indirizzo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali relative al bilancio di previsione dell'esercizio 2008, sono state approvate dalla Sezione delle autonomie, nell'adunanza del 14 marzo 2008, con la deliberazione n.3/AUT/2008.

Nell'esercizio di tale funzione le Sezioni regionali di controllo hanno emesso circa 1.000 deliberazioni.⁹¹

Le deliberazioni esaminate hanno riguardato 18 Sezioni regionali.⁹²

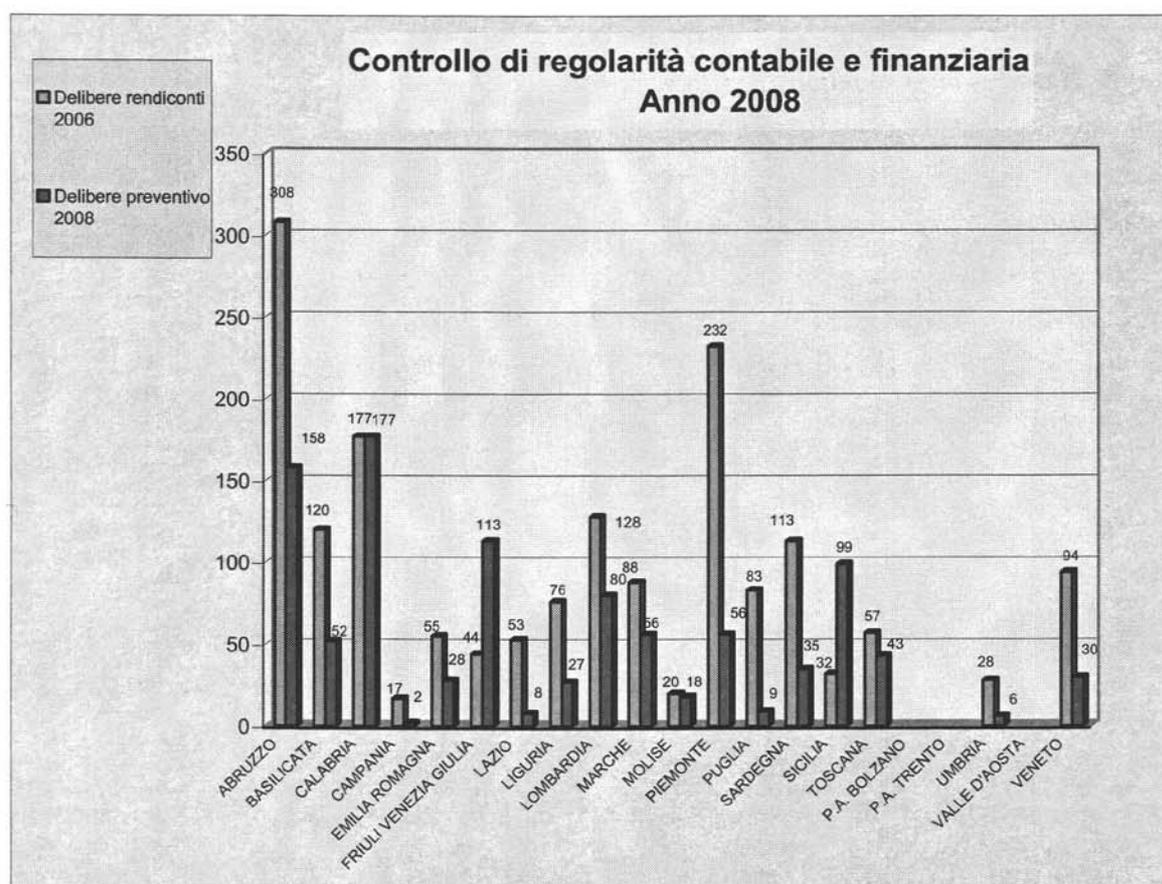
⁸⁹ Le problematiche relative all'esternalizzazione dei servizi sono state rilevate nelle seguenti regioni: Basilicata (deliberazione n. 190 del 2008), Calabria (deliberazioni nn. 40, 64, 75, 81 del 2008), Marche (13, 14, 19, 24, 27, 29, 38, 68, 75, 82 del 2008), Molise (11 del 2008).

⁹⁰ Le problematiche relative alla perdite delle società partecipate sono state rilevate nelle seguenti regioni: Abruzzo (deliberazione n. 322 del 2008), Basilicata (deliberazione nn. 73, 163 del 2008), Calabria (fra le altre deliberazioni nn. 4, 5, 7 del 2008), Campania (deliberazione n. 27 del 2008), Emilia Romagna (fra le altre deliberazioni nn. 8, 10 e 18 del 2008), Lazio (deliberazioni nn. 68, 77 del 2008), Liguria (deliberazioni nn. 9, 67 del 2008), Marche (fra le altre deliberazioni nn. 13, 14 e 19 del 2008), Puglia (fra le altre deliberazioni nn. 8-30-69, 74,102-105), Sardegna (deliberazioni nn. 16, 21, 22, 139, 141 del 2008), Sicilia (deliberazioni nn. 27, 44, 57 del 2008), Toscana (delib. 8-10-18-23-29-33-44-61, 46), Umbria (deliberazioni nn. 32, 33, 35 del 2008), Veneto (deliberazione n. 69 del 2008).

⁹¹ Relativamente al bilancio di previsione 2008, le deliberazioni sono esattamente 997, delle quali 969 nel 2008 e 28 nel 2009.

⁹² Mancano le Sezioni per la Valle d'Aosta, non ancora costituita e quella presso le Province autonome di Trento e Bolzano per problemi connessi allo Statuto di Autonomia della regione Trentino Alto Adige. La Sezione di controllo di Bolzano alla luce della specificità dell'assetto ordinamentale, sta svolgendo i controlli in parola in via indiretta, nell'ambito del controllo sulla gestione dell'attività di vigilanza e controllo espletata dall'ente tutorio (Provincia autonoma di Bolzano) sugli enti locali del territorio, con esiti di referto al Consiglio provinciale (deliberazione della Sezione n. 2/2008 del 17 aprile 2008).

Le Sezioni di controllo delle Regioni a statuto speciale, tenuto conto che l'applicabilità delle norme in esame è stata condizionata dalla compatibilità di esse con le norme dei relativi statuti di autonomia, ai sensi dell'art.1 c.610 della legge 266 del 2005, hanno sostanzialmente recepito le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con la fissazione del termine per l'adempimento, rispettivamente con le deliberazioni n.15 del 2008 per la Sardegna, n. 15 del 2008 per la Sicilia e n. 109 /III C./2008 del 2008 per il Friuli Venezia Giulia. Invece, per il Trentino Alto Adige le due Sezioni ubicate presso gli enti con autonomia differenziata (le Province autonome di Trento e Bolzano), per problemi di compatibilità con lo statuto, non hanno dato applicazione immediata alle linee guida. La Sezione di controllo per la provincia di Trento, a seguito di accordi intercorsi con l'Amministrazione provinciale, ha stabilito il principio di legittimazione della Sezione ad esercitare, seppure in forma *sui generis*, i controlli di cui alla legge 266/2005, in tal senso si è espressa con le deliberazioni n.3 e 6 del 2007.



Alcune delle Sezioni regionali di controllo delle Regioni a statuto ordinario e precisamente, quelle per l'Abruzzo, per la Lombardia, per il Lazio e per la Campania, rispettivamente con deliberazioni nn. 292/2008, 48/2008 13/g/2008 e 133/2008, hanno fissato il termine ultimo per

l'invio, da parte degli organi di revisione degli enti locali, della relativa relazione e la Sezione Campania ha altresì emesso deliberazione di recepimento delle relative linee guida.

Nella maggior parte dei casi, le Sezioni hanno adottato pronunce aventi ad oggetto un singolo ente, ma vanno segnalate altre modalità organizzative: la Sezione Piemonte ha emesso un'unica pronuncia a cui ha allegato 58 schede, relative alle irregolarità accertate in diversi enti, le Sezioni Emilia Romagna,⁹³ Campania, Friuli Venezia Giulia, Molise, Toscana⁹⁴ hanno adottato modalità di tipo misto, infatti, accanto a pronunce che hanno come destinatario un singolo ente, hanno emesso alcune pronunce che hanno trattato cumulativamente più enti.

Le pronunce emesse dalle Sezioni regionali hanno riguardato diverse tematiche fra cui si evidenziano le più rilevanti.

La mancata approvazione del bilancio di previsione nel termine del 31 maggio 2008, previsto dal combinato disposto dell'art. 151, comma 1, del d. lgs. 267/00 (TUEL), come modificato dal Decreto del Ministero dell'Interno del 2 marzo 2008, comporta l'applicazione della sanzione consistente nello scioglimento del Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. c, del richiamato TUEL.⁹⁵

I vincoli del rispetto degli obiettivi previsti dal patto di stabilità devono essere stabiliti sin dal documento di previsione⁹⁶ e la lesione del patto costituisce grave irregolarità tanto nel bilancio preventivo, quanto nel bilancio pluriennale.⁹⁷

Il legislatore impone agli enti territoriali di predisporre il bilancio preventivo rispettando il parametro del Patto di stabilità che assurge a condizione di legittimità del bilancio di previsione. Conseguentemente, l'adozione di un bilancio difforme implica non una semplice irregolarità, ma una grave irregolarità finanziaria alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza.⁹⁸ Inoltre, occorre sottolineare che il criterio in uso per verificare il rispetto del Patto di stabilità interno è quello della competenza mista, che utilizza quale riferimento delle spese di investimento la "cassa". Tale scelta del legislatore, però, può comportare problemi agli enti che negli anni precedenti avevano avviato la costruzione di opere pubbliche⁹⁹. Il legislatore, con la manovra finanziaria per il 2009 (art. 76, del d.l.

⁹³ La Sezione di controllo per l'Emilia Romagna ha osservato che la stessa "ha emesso *specifiche pronunce* per le ipotesi previste dall'art.1, co. 168, della L.266/2005 e delibere cumulative per le ipotesi di irregolarità non grave e/o criticità, accomunando, in quest'ultimo caso, gli enti per bacino provinciale e monitorando tutti i 341 Comuni e le 9 Province esistenti sul territorio".

⁹⁴ La Sezione Toscana ha analizzato diversi enti in un'unica deliberazione nei casi di assenza di irregolarità o di criticità non grave, così come la Sezione Molise.

⁹⁵ Sez. Molise Delib. n. 38/08.

⁹⁶ Sez. Lomb. Delibb. nn. 241/08, 246/08, 250/08, 251/08.

⁹⁷ Sez. Lomb. Delibb. nn. 202, 204, 231, 232, 233, 235 del 2008.

⁹⁸ Sez. Lomb. Delibb. nn. 227/08, 241/08, 246/08, 247/08, 250/08, 251/08.

⁹⁹ Sez. Lomb. Delibb. nn. 227/08, 246/08.

n. 112/08, conv. in l. n. 133/08), ha reintrodotto specifiche sanzioni per gli enti che non rispettano le previsioni del Patto di stabilità interno.¹⁰⁰

Dalla necessaria coerenza tra le regole che disciplinano il Patto di stabilità e il bilancio di previsione degli enti locali soggetti al Patto, consegue l'obbligo, per l'ente locale, di apportare le necessarie variazioni di bilancio per ricondurre le previsioni di entrata e di uscita all'obiettivo programmatico del Patto.¹⁰¹

Con riferimento alla verifica degli equilibri e vincoli di bilancio, in sede di programmazione, l'Ente locale è, tra l'altro, tenuto al rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità nelle previsioni di entrata; tali principi devono, altresì, essere sempre coniugati al principio di prudenza, da intendersi quale procedimento valutativo generale di formazione del sistema di bilancio, soprattutto con riferimento a quelle voci di entrate straordinarie, variabili per loro stessa natura. Pertanto, appare necessario che le previsioni di incremento debbano essere valutate con riferimento all'andamento degli accertamenti del triennio precedente, onde limitare il più possibile il "range" di oscillazione. Inoltre, l'iscrizione nel bilancio di tali entrate, in misura prossima o corrispondente alla percentuale massima consentita dalla legge, ancorché legittima, rischia di esporre l'Ente a pericolose ricadute sugli equilibri di bilancio. Ove l'equilibrio finanziario complessivo sia comunque correlato a tali entrate, è necessario procedere ad un'attività di monitoraggio costante, per l'adozione di eventuali tempestive azioni correttive in sede di variazione e/o di assestamento.¹⁰² Ciò al fine di evitare la sovrastima delle entrate da recupero evasione tributaria¹⁰³ o delle entrate relative a contributi per permessi di costruire, rispetto all'accertato degli esercizi precedenti,¹⁰⁴ o delle entrate relative a sanzioni pecuniarie per violazione del codice della strada.¹⁰⁵

Altra irregolarità è riconducibile alla prassi -diffusamente seguita dagli enti locali- di applicare al bilancio di previsione l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio precedente a copertura di spese di investimento, in contrasto con la previsione dell'art. 187, comma 3, del TUEL che limita la facoltà di applicazione di tale avanzo alle sole categorie di spesa elencate alle lettere a), b) e c) del comma 2 dello stesso articolo, implicitamente escludendo le spese di investimento indicate alla lett. d), e prevedendo che l'attivazione delle spese elencate possa avvenire a condizione che si tratti di avanzo accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto.¹⁰⁶ A seguito delle osservazioni formulate dalla

¹⁰⁰ Sez. Lomb. Delib. n. 227/08.

¹⁰¹ Sez. Lomb. Delib. n. 242/08.

¹⁰² Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna deliberazione n. 96 del 2008.

¹⁰³ Sezione reg. di controllo per la Calabria deliberazioni nn. 229, 232, 233, 238, 240, 278, 279, 280, 281, 282, del 2008.

¹⁰⁴ Sezione reg. di controllo per la Calabria deliberazioni nn. 230, 235, 238, 278 del 2008.

¹⁰⁵ Sezione reg. di controllo per la Calabria deliberazioni nn. 232, 233, 234, 235, 237, 238, 240, 278, 280 del 2008.

¹⁰⁶ Sezione reg. di controllo Molise deliberazione n. 41 del 2008.

Corte, in alcuni casi, l'ente ha comunicato di aver avviato, per i relativi importi, il riconoscimento dei corrispondenti debiti fuori bilancio.

A tale riguardo va altresì segnalato l'irregolare raggiungimento degli equilibri finanziari, per violazione dell'art. 187 del TUEL, in relazione alla sovrastima delle poste attive presunte laddove la percentuale di aumento sull'esercizio precedente risultasse superiore al 10%, ovvero per la prevista copertura di spese correnti continuative con entrate di natura straordinaria, come per i proventi da attività edilizia e da contravvenzioni al codice della strada.¹⁰⁷

È stato altresì evidenziato che la copertura del debito mediante ricorso ai proventi delle alienazioni di beni patrimoniali disponibili va considerata una modalità di carattere eccezionale e le situazioni di disequilibrio devono essere scongiurate attraverso una definizione dei programmi attenta ed oculata. Inoltre, l'art. 193 del TUEL consente di utilizzare, ai fini della copertura del disavanzo di amministrazione, per l'anno in corso e per i due successivi, tutte le entrate disponibili ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili.¹⁰⁸

Si sottolinea che la maggior parte delle pronunce delle Sezioni regionali si sono occupate del mancato contenimento delle spese per il personale. A tale riguardo il legislatore è intervenuto nella disciplina, dettando modalità diversificate per gli enti "sottoposti al Patto di stabilità interno rispetto a quelli non sottoposti. I primi debbono raggiungere un risultato all'interno del quale vanno conteggiate anche le spese di personale, mentre per i secondi non è previsto alcun limite generale di contenimento della spesa e l'unico vincolo specifico è stabilito in relazione alle spese del personale¹⁰⁹. Tale distinzione di disciplina, peraltro, è stata mantenuta anche dall'art. 76 della legge n. 133/08, di conversione del D.L. n. 112/08. A proposito degli enti con popolazione superiore a 5000 abitanti, la legge ha sancito il principio di riduzione della spesa per il personale da attuare attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico - amministrative (art. 1, co. 557, della legge n. 296/06)¹¹⁰. Eventuali deroghe sono consentite solo nel rispetto delle condizioni indicate dallo stesso co. 557 dell'art. 1 della legge n. 296/06, come modificato dall'art. 3, co. 120, della legge n. 244/07 (legge finanziaria per il 2008).¹¹¹

¹⁰⁷ Sezione reg. di controllo per la Liguria deliberazioni nn. 83, 88, 91 del 2008, Sez di controllo per la Campania deliberazione n.4 del 2009, Sezione di controllo per la Sicilia deliberazione n. 153, 174 del 2008.

¹⁰⁸ Sez. Umbria Delib. n. 45/08.

¹⁰⁹ Sez. Lomb. Delib. nn. 219, 239, 240, 242 del 2008.

¹¹⁰ Il mancato rispetto dell'art. 1, co. 557 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 3 co. 120 della legge n. 244/2007, è stato riscontrato in numerosi enti della Regione Friuli con le deliberazioni nn. 165, 166, 170, 171, 173 del 2008 e della regione Calabria deliberazioni nn. 229, 231, 236, 237, 239, 278, 280, 293 del 2008.

¹¹¹ Sez. Lomb. Delib. n. 242/08.

In relazione ai Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti, il legislatore ha modificato l'art. 1 co. 562 della legge n. 296/06, prevedendo che gli enti¹¹² debbano continuare ad osservare il rispetto del limite del corrispondente ammontare del 2004,¹¹³ a meno che non sia possibile applicare le deroghe previste dall'art. 19, comma 8, della legge n. 448/01 (legge finanziaria per il 2002).¹¹⁴

Tuttavia, nell'ambito della recente manovra finanziaria "estiva", il legislatore ha nuovamente modificato la disciplina e ha stabilito, altresì, che, in attesa dell'emanazione del predetto D.P.C.M., "le deroghe previste dall'art. 3, comma 121, della legge n. 244/07, sono sospese, ad eccezione dei comuni con un numero massimo di dipendenti a tempo pieno non superiore a dieci" (art. 76, co. 2, della citata legge n.133/08). Il legislatore ha pertanto inteso modificare, in corso d'esercizio, la disciplina relativa alle spese per il personale, con significative ripercussioni sull'attività e la gestione degli enti interessati e, in particolare, sulla programmazione della loro attività.¹¹⁵ Va osservato che le modifiche di fatto apportate al c. 562, dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, come modificato dalla finanziaria per il 2008, possono valere solo per le attività gestionali che comportino una maggior spesa rispetto a quella storica e che non siano ancora terminate, restando pienamente valide le procedure concluse prima dell'entrata in vigore della manovra finanziaria per il 2009.¹¹⁶

Particolare interesse ha poi sollevato la problematica delle società partecipate.

Alla luce delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2008, le partecipazioni anche minoritarie in società possono essere assunte o conservate dagli enti solo se necessarie alla produzione di beni e servizi che rientrino nelle finalità istituzionali degli enti stessi. In riferimento al termine fissato dal comma 29 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008, è opportuno evidenziare che il suo rispetto non può prescindere dall'adozione di una serie di azioni propedeutiche alla realizzazione di forme di controllo e di *governance* esterna che evidentemente necessitano di tempi piuttosto lunghi di predisposizione.¹¹⁷

Negli ultimi anni, specie da parte del diritto comunitario, è stato evidenziato come l'affidamento diretto, che connota l'istituto dell'*in house providing*, possa avvenire nei soli casi nei quali l'ente di riferimento abbia sulla società un "controllo analogo" a quello che esercita sui propri uffici. All'ente devono comunque essere riconosciuti rilevanti poteri di controllo in ordine all'organizzazione interna e all'attività della società di capitali. Infatti ciascun detentore di partecipazioni in una società di capitali è tenuto a verificare se i consigli di amministrazione delle

¹¹² Il mancato rispetto dell'art. 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come modificato dall'art. 3 comma 121 della legge n. 244/2007, è stato riscontrato in numerosi enti della Regione Friuli, fra le altre si veda deliberazione n. 168 del 2008, fra le altre si veda Sez. Calabria deliberazione n. 190 del 2008.

¹¹³ Con riguardo all'anno al quale fare riferimento, per il rispetto del limite, di richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8 del 2008.

¹¹⁴ Sez. Lomb. Delibb. n. 185/08, 186/08, 187/08, 188/08, 189/08, 190/08, 205/08, 219/08, 225/08, 239/08, 240/08.

¹¹⁵ Sez. Lomb. Delibb. nn. 219/08, 225/08, 239/08, 240/08.

¹¹⁶ Sez. Lomb. Delibb. nn. 183/08, 219/08, 225/08, 239/08, 240/08.

¹¹⁷ Sez. Umbria Delib. n. 5/09.

società partecipate abbiano assunto o meno decisioni che si possano porre in contrasto con la disciplina legislativa introdotta dalla legge finanziaria per il 2007.¹¹⁸

La determinazione del compenso dell'amministratore delegato costituisce atto di amministrazione che eccede l'attività ordinaria, soprattutto nelle società che operano *in house*. Trattandosi di una materia nella quale sono intervenute regole di finanza pubblica che disciplinano esplicitamente la determinazione dell'ammontare del compenso, i Consigli di amministrazione delle società hanno l'obbligo di comunicare al socio la decisione di riconoscere un ulteriore compenso all'amministratore delegato. Vi è, peraltro, un preciso ed ineludibile obbligo del Comune di attivarsi affinché il compenso degli amministratori venga ricondotto all'interno della previsione legislativa, peraltro ben conosciuta dagli stessi amministratori al momento della loro nomina. Se il Cda non dovesse attivarsi per ripristinare la situazione conforme a legge, si configurerebbe una grave violazione, idonea ad arrecare pregiudizio non solo alla società, ma allo stesso ente di riferimento, il quale, pertanto, dovrà attivarsi nei confronti dei componenti del Consiglio di amministrazione stesso.¹¹⁹

Sotto il profilo dei compensi agli amministratori delle società a partecipazione pubblica locale, secondo la disciplina contenuta nella legge finanziaria per il 2007, il compenso deve essere determinato entro precisi parametri collegati all'indennità percepita dall'organo di vertice (Sindaco del Comune o Presidente di Provincia) azionista di riferimento, anche in relazione ai riflessi che presenta sulla gestione sia finanziaria che amministrativa degli enti locali. Nell'ambito della manovra finanziaria per il 2009, si è fatto riferimento a quanto previsto per gli enti territoriali dai commi 725, 726 e 728 della legge n. 296/06 (finanziaria per il 2007), procedendo ad una loro modifica in senso restrittivo, riducendo la percentuale di riferimento rispettivamente al 70% ed al 60% dell'indennità percepita dall'organo di vertice (Sindaco e Presidente di Provincia) e, al contempo, prevedendo una limitazione dell'eventuale quota variabile collegata agli utili. È tuttavia prevista, ai sensi del comma 3 dell'art. 2389 cod. civ., la possibilità di riconoscere all'amministratore delegato un compenso aggiuntivo, mentre nel caso specifico di società miste, la percentuale prevista dalla norma può essere incrementata di una frazione (2% o 1%, a seconda che la partecipazione pubblica sia maggioritaria o minoritaria), pari al 5% di capitale posseduto.

Viene in tal modo a delinearci, seppur in modo non organico, una normativa speciale che, al di fuori delle previsioni codicistiche, delinea un modello societario proprio degli enti pubblici. Quest'ultimo rileva, non solo al momento della costituzione o della conferma della società, ma anche nei rapporti gestionali fra ente e società, caratterizzandosi in special modo per i poteri di indirizzo e di controllo in capo all'ente.¹²⁰

¹¹⁸ Sez. Lomb. Delib. n. 220/08.

¹¹⁹ Sez. Lomb. Delib. n. 220/08.

¹²⁰ Sez. Lomb. Delib. n. 220/08.

Sono state altresì riproposte le criticità connesse con la gestione in perdita di società partecipate dagli enti locali per le quali gli enti non avevano posto in essere misure prudenziali per far fronte alle sopravvenienze passive e non avevano adottato iniziative di indirizzo e controllo, con seri rischi al mantenimento degli equilibri di bilancio.¹²¹

Altre tematiche evidenziate hanno riguardato il tema dei debiti fuori bilancio per l'acquisto di beni e servizi: ai sensi dell'art. 194 del TUEL, comma 1, lett. e), l'ente può procedere al riconoscimento del debito che deriva dall'acquisizione del bene o servizio in assenza del previo impegno di spesa, riportando, in tal modo, l'attività irregolarmente svolta all'interno della contabilità dell'ente. Il riconoscimento del debito non è conseguenza di alcun automatismo, ma presuppone una valutazione da parte dell'ente e, in particolare, da parte dell'organo consiliare che può ricondurre l'acquisto del bene o del servizio all'interno della contabilità dell'ente solo se accerta l'esistenza delle condizioni espressamente previste dalla norma. Dalla normativa in vigore si evince che ogni volta che l'ente abbia seguito una procedura irregolare può procedere ad una sorta di regolarizzazione a posteriori che, però, non è automatica poiché viene demandata al Consiglio una valutazione discrezionale in ordine all'esistenza dei presupposti della norma e, solo in caso positivo, potrà procedersi all'effettivo riconoscimento. Il Consiglio, dal canto suo, deve valutare l'utilità dell'acquisto e, in caso positivo, si assumerà la responsabilità di riportare la procedura nella contabilità, senza che, però, l'irregolarità venga meno. Inoltre, ai sensi dell'art. 194 lett. e), il riconoscimento da parte del Consiglio comunale potrà avvenire solo in presenza di particolari ragioni, da evidenziarsi nella delibera e previo accertamento di eventuali responsabilità, anche al fine di evitare che si ripetano situazioni che denotano anomalie nella gestione contabile.¹²²

Anche il fenomeno della finanza derivata è stato affrontato dalle Sezioni regionali con particolare interesse, tenuto conto che, ai sensi dell'art.1 c.383, L. 296/2006, gli enti dovevano evidenziare, in apposita nota allegata al bilancio, gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da tale attività.

Molte Sezioni¹²³ hanno posto in evidenza che i maggiori problemi sono legati: alla durata, all'ammortamento delle somme, alle condizioni di applicazione dei tassi, ai costi di remunerazione dei servizi degli intermediari finanziari (spesso occulti), alla loro qualificazione, alle modalità di scelta degli intermediari. Al riguardo si è ritenuto che non risponda alla sana gestione finanziaria dell'ente la scelta di un *advisor* che studi e

¹²¹ Sez.ione reg. di controllo per il Molise deliberazione n. 41 del 2008 e Liguria n. 88 del 2008.

¹²² Sez. Lomb. Delib. n. 226/08.

¹²³ Si segnalano le deliberazioni delle seguenti Sezioni regionali di controllo: Calabria con deliberazioni nn. 230, 232, 233, 236, 237, 238, 278, 280, 282, 292 del 2008., Lombardia (deliberazioni nn. 273, 274, 275, 276 del 2008), Marche (deliberazioni nn. 112, 128, 130 del 2008), Umbria (delibb. nn. 37/08, 45/08, 5/09). Molise (deliberazione n. 41 del 2008) Piemonte (deliberazione n.7 del 2008).

predisponga uno specifico intervento e che poi venga incaricato di realizzare l'operazione in veste di contraente finale.

In relazione alla figura dell'operatore finanziario, si è ritenuto necessario differenziare il caso in cui si tratti con soggetti qualificati da quello in cui, questi ultimi, non siano tali. In quest'ultimo caso, l'operatore finanziario è tenuto ad effettuare alcuni adempimenti informativi previsti dal TUF. Al contrario, se l'operatore è qualificato, l'intermediario finanziario non è tenuto all'osservanza di questi obblighi.¹²⁴

Sotto il profilo poi dei fondi incassati, le Sezioni hanno costantemente affermato che i flussi differenziali positivi generati dai contratti di *swap* sono da considerarsi entrate straordinarie ed aleatorie essendo essenzialmente legate all'andamento dei tassi di interesse ed in quanto tali, andrebbero prudenzialmente accantonati per fronteggiare, nel medio-lungo periodo, il pagamento di eventuali flussi differenziali negativi, anziché essere utilizzati nella copertura di spese correnti ripetitive; pertanto il corrispettivo versato al Comune al momento della conclusione dell'operazione di *swap*, per compensare l'iniziale valore negativo del contratto (*upfront*), è entrata straordinaria, da allocare correttamente al titolo IV piuttosto che al titolo III, in quanto riguarda la rimodulazione del debito precedentemente contratto per investimento; mentre molte amministrazioni usano tale modalità di ristrutturazione per ottenere liquidità immediata per spese correnti, lasciando forme di indebitamento sempre più onerose alle amministrazioni successive e alle generazioni future.¹²⁵ Le summenzionate situazioni sono state poste, ulteriormente, sotto attenzione dalla legge finanziaria per l'anno 2008 n. 244/2007 (art 3, cc. 381/384).

È stato poi considerato il caso particolare della rinegoziazione di un precedente contratto di *swap*, si è ritenuto che il prodotto risultante dall'operazione costituisca a tutti gli effetti un nuovo contratto e che pertanto è necessario contabilizzare il valore del contratto di mutuo, ormai concluso, riportandolo in bilancio al titolo I, intervento 8 e quindi, inserendolo come spesa corrente di natura straordinaria.

c) Rendiconti di gestione per l'esercizio 2007

Le linee guida all'indirizzo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, relative al rendiconto dell'esercizio 2007 sono state approvate dalla Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 4 luglio 2008, con la deliberazione n.9/AUT/2008.

Nel corrente anno sono state emesse dalle Sezioni regionali di controllo più di 700 deliberazioni relative a tale controllo. Ma i dati esposti non sono definitivi e sono pertanto suscettibili di variazione visto che, in diverse Sezioni, l'attività di controllo è ancora in corso.

Le Sezioni hanno ribadito l'esigenza dell'obbligo di una tempestiva approvazione del rendiconto.¹²⁶

Nell'esaminare i questionari relativi al consuntivo 2007, nei confronti degli enti che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità, qualche Sezione ha affermato che l'inefficacia delle sanzioni previste dalla legge finanziaria 2006, ad opera della legislazione successiva, espunge solo gli specifici effetti negativi ma non legittima il comportamento inosservante dell'ente. Ne consegue che il mancato raggiungimento degli obiettivi, che va certificato con un'apposita delibera, è rilevante in tutti i casi in cui le norme collegano effetti positivi o non negativi al rispetto degli obiettivi del patto per uno o più esercizi. Inoltre è stato precisato che l'ente inadempiente deve attivarsi, in relazione alla tipologia di obiettivo mancato, per individuare specifiche forme di riequilibrio. In tal senso sono state indirizzate ai Consigli comunali delibere, che normalmente hanno trovato riscontro da parte degli enti.¹²⁷

Nel corso dell'esame dei questionari alcune Sezioni hanno individuato diverse discrasie nella costruzione degli obiettivi del patto di stabilità che hanno dato luogo a difficoltà gestionali:

- 1) la mancata differenziazione delle sanzioni in relazione all'obiettivo non osservato, ha fatto sì che l'ente non in grado di raggiungere anche un solo obiettivo fosse indotto a superare anche " tutti gli altri;
- 2) per quanto riguarda la spesa per investimenti, gli obiettivi del patto nella forma della competenza mista stabilita nella finanziaria 2007, non hanno tenuto conto delle necessità di procedere ai pagamenti dei corrispettivi per opere pubbliche¹²⁸ legittimamente commissionate, in coerenza con la normativa delle leggi finanziarie dell'epoca. Il fatto ha messo l'ente nella condizione di non rispettare il patto o di subire le conseguenze del ritardo di pagamenti dovuti.

¹²⁶ Si sono verificati, come nei precedenti esercizi, la mancata o ritardata approvazione del rendiconto nel termine del 30 giugno dell'anno successivo previsto dall'ordinamento finanziario e contabile con gli effetti sanzionatori e le conseguenze pregiudizievoli che possono derivare, direttamente o indirettamente (Sezione Molise, fra le altre deliberazioni nn. 13, 14, 15, 16 del 2009).

¹²⁷ Sez. Lombardia deliberazione n. 120/2008.

¹²⁸ Si richiama l'ordinanza n. 129 del 5.5.2009 con cui la Sezione regionale per la Lombardia ha rinviato alla Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda il personale, il divieto di assunzione è stato particolarmente penalizzante per i comuni più piccoli, non avendo tenuto conto del rapporto preesistente tra dipendenti ed abitanti e delle situazioni contingenti di ciascun ente.

Sono state segnalate dalle Sezioni ulteriori ipotesi di irregolarità.

Costituisce comportamento difforme da una sana e prudente gestione finanziaria il ricorso ad anticipazioni di tesoreria per l'intero esercizio seppure nei limiti consentiti dall'art. 222 del TUEL e anche se la predetta anticipazione non sia utilizzata per l'intero importo concesso. Sulle somme concesse in anticipazione maturano, inoltre, interessi che determinano ulteriori oneri a carico delle finanze comunali".¹²⁹

Costituisce irregolarità contabile e finanziaria la mancata adozione, in sede di redazione del rendiconto 2007, dei modelli obbligatori imposti dal DPR n. 194/1996, dettato in attuazione dell'art. 114 del D. Lgs. 25/02/1995 n. 77, che impone specifici modelli per tutti i documenti contabili degli Enti locali anche se di modeste dimensioni.¹³⁰

La prassi di iscrivere provvisoriamente tra i servizi in conto terzi poste pervenute in prossimità della chiusura dell'esercizio costituisce comportamento contabile poco corretto, in quanto pone a rischio i principi di veridicità, annualità ed attendibilità del bilancio.¹³¹

La contabilizzazione tra i servizi per conto terzi deve essere conforme ai principi di veridicità ed attendibilità del bilancio; pertanto, l'utilizzo del capitolo "anticipazione di somme per conto pubblico e privato" come strumento di pagamento immediato dell'intera somma relativa ai debiti fuori bilancio, poi contabilizzata nel triennio 2007-2009, comporta che tali somme risultino sottratte dal computo relativo al calcolo del saldo finanziario di cassa, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno. Infatti, la corretta contabilizzazione delle poste, erroneamente imputate come servizi per conto terzi, avrebbe comportato un livello di spesa ben più alto di quello effettivamente indicato, con conseguente scostamento dall'obiettivo.¹³²

¹²⁹ La Sezione Regionale di Controllo per la Puglia con le deliberazioni del 18/03/2009 n. 16/PRSP, Comune di Salice Salentino (LE) e n. 18/PRSP, Comune di Trepuzzi (LE); del 15/04/2009 n. 37/PRSP, Comune di Lizzanello (LE) e n. 28/PRSP Comune di Racale (LE); e del 20/05/2009 n. 50/PRSP.

¹³⁰ Sezione Puglia deliberazione 10//2009.

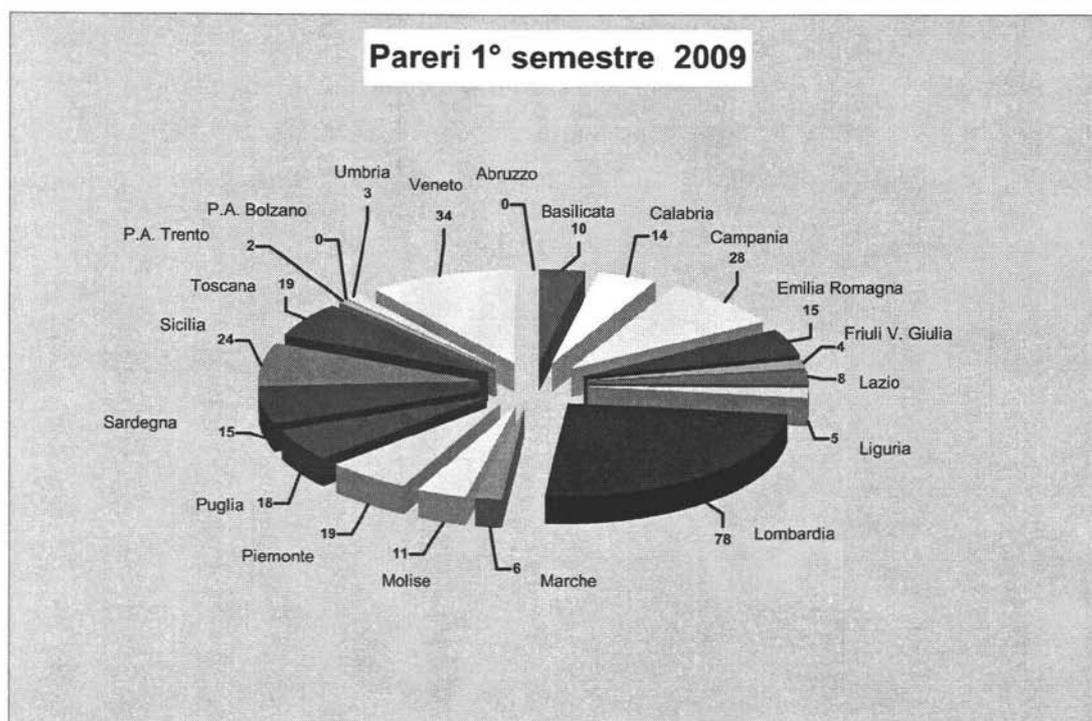
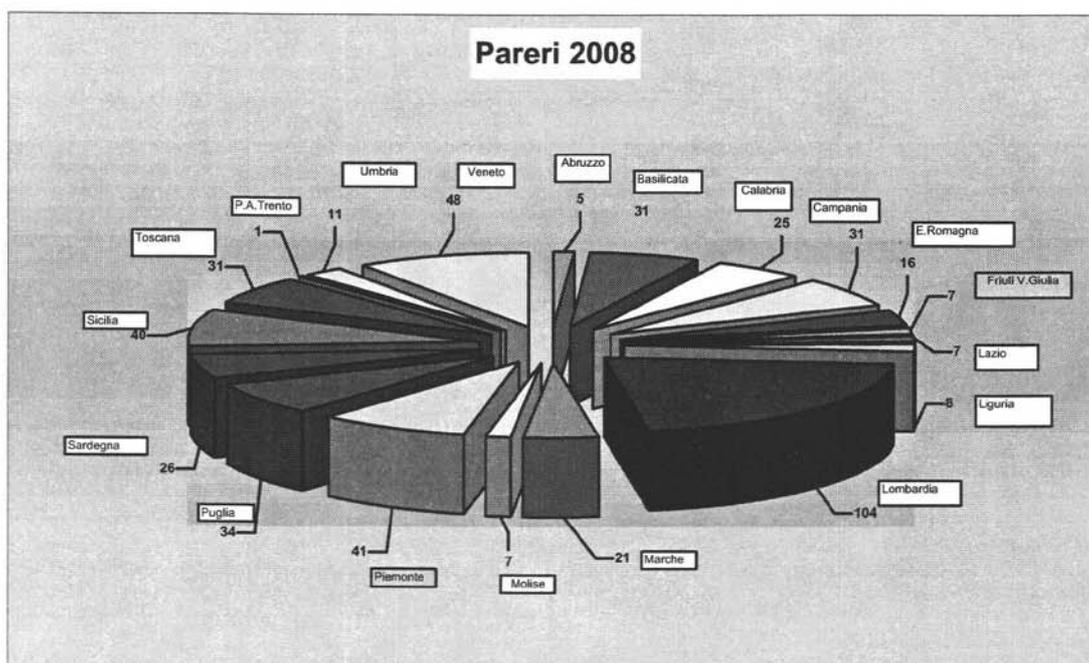
¹³¹ Sez Puglia deliberazione n.20/ 2009.

¹³² Sez Puglia deliberazione n. 55/2009.

Attività consultiva

Nell'anno 2008 sono stati resi n. 493 pareri e nell'anno 2009, fino al 30 giugno, n. 313.

L'attività consultiva ha registrato nell'anno 2008 un rilevante incremento rispetto all'attività svolta nel 2007 (n. 308), pari a circa il 60,71%.



Dopo una prima fase caratterizzata da richieste a tutto campo, spesso determinate dall'esigenza di risolvere problemi pratici, si è passati alla fase attuale nella quale l'attività consultiva, strettamente connessa alle materie di contabilità pubblica, si esplica in sinergia con la funzione di controllo in una equilibrata applicazione dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, essa svolge a pieno titolo una funzione di ausilio nei confronti degli enti territoriali, come dimostra la maggior parte dei quesiti formulati nell'anno, rivolti a dare attuazione alla legge finanziaria, alle regole del patto di stabilità, alla disciplina delle spese del personale svolgendo, in via generale, a favore degli enti, un ruolo di guida nella maggior parte dei casi, a servizio dei controlli contabili e finanziari previsti dall'art. 1, commi 166 e seguenti, legge n. 266/2005.

Sono state affrontate questioni di particolare rilievo che investono tematiche di carattere generale.

Si segnalano di seguito, in modo non esaustivo,¹³³ le problematiche più rilevanti.

L'art. 7, co. 8 della l.n. 131/2003 nel prevedere che le Regioni possano chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti "ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri ..." fa riferimento a due diverse tipologie di richieste: da un lato è possibile richiedere, da parte della magistratura contabile, forme di collaborazione, non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; dall'altro, con la funzione consultiva, è possibile richiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Relativamente alla formulazione della norma, il Legislatore non ha specificato quali siano le "ulteriori" forme di collaborazione, ma ne ha indicato solo le finalità, lasciando in questo modo all'autonomia degli enti territoriali la libertà di definire l'ambito della richiesta di collaborazione, in relazione alle specifiche esigenze di ciascuna amministrazione.¹³⁴

L'autonomia organizzativa che il Legislatore riserva agli enti locali nella materia del controllo di gestione non può essere interpretativamente estesa sino a vanificare il divieto normativo (non derogabile) di affidamento ai componenti degli organi di revisione contabile di incarichi o di consulenze presso l'ente locale, di cui all'art. 236, co.3 del TUEL, sicché l'affidamento ai componenti di detto organo della funzione di componente della Commissione, per la redazione del referto di gestione, integra un'ipotesi di incompatibilità, ai sensi della menzionata disposizione normativa.¹³⁵

¹³³ Per una disamina analitica si rinvia alla Rassegna dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, predisposta dalla Sezione delle Autonomie, ufficio di Coordinamento, inserita nel sito internet della Corte dei conti.

¹³⁴ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.20/Par./2008.

¹³⁵ Sez. reg. di controllo per la Campania, delib. n.13/2009.

Con riguardo alle spese per il personale, relativamente agli enti soggetti alla disciplina del patto di stabilità, le disposizioni di cui all'art.76, commi 4 e 7, d.l. n.112/2008 fissano un divieto assoluto di assunzione che si attiva al verificarsi alternativamente di due condizioni (violazione del patto nell'anno precedente e incidenza delle spese del personale sulle spese correnti pari o superiori al 50%). Pertanto, tali enti, possono procedere ad assunzioni di nuovo personale solo se ricorrono simultaneamente le seguenti condizioni: non incidenza delle assunzioni sull'obbligo generalizzato di riduzione delle spese di personale o, in alternativa, possibilità di deroga ex art.3, co.120, l.n.244/2007; rispetto del patto nell'anno precedente; incidenza delle spese di personale inferiore al 50% delle spese correnti.¹³⁶

La riduzione della spesa del personale dell'esercizio 2008 deve attuarsi ponendo come parametro di raffronto la spesa del personale per il precedente esercizio 2007, nel confronto del quantum di tale voce rispetto all'esercizio precedente, occorre verificare l'omogeneità delle due "basi di calcolo"¹³⁷.

Relativamente agli enti non soggetti al patto di stabilità, la possibilità di effettuare nuove assunzioni (scelta peraltro afferente la sfera dell'autonomia gestionale) non fa venir meno il generale principio della riduzione della spesa per il personale e l'eventuale deroga a tale limitazione legislativamente fissata, deve esplicitare analiticamente le motivazioni che ne sono alla base¹³⁸.

La norma di cui all'art.76, co.4 l. 133/2008 è di immediata applicazione e non consente -agli enti che non abbiano rispettato il patto nell'esercizio precedente- di procedere ad assunzioni ad alcun titolo. Eventuali difficoltà, in ordine alla corrente erogazione dei servizi essenziali da parte dell'ente stesso, possono -anzi devono- essere superate effettuando una riorganizzazione del personale e graduando per importanza le varie attività da svolgere. La "spesa per il personale" deve essere quantificata ricomprendendovi tutte le tipologie di costi che -indipendentemente dall'allocazione in bilancio- siano riferibili a tale aggregato; soprattutto nel confronto del quantum di tale voce rispetto all'esercizio precedente, occorre verificare l'omogeneità delle due "basi di calcolo" riclassificando -ove occorra- le varie voci secondo criteri che consentano di verificare gli andamenti di tale aggregato.¹³⁹

In materia di vincoli all'assunzione di personale, per gli enti non soggetti al patto di stabilità, si è precisato che, al di fuori del quadro normativo risultante dal comma 562 dell'articolo unico della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) e dal comma 121 dell'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), nonché dalle novità introdotte, da ultimo, dall'articolo 76 del Decreto Legge 15 giugno 2008,

¹³⁶ Sez. reg. di controllo per il Veneto, delib. n. 117/2008.

¹³⁷ Sez. reg. di controllo per la Puglia, delib. n. 17/Par/2008.

¹³⁸ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n. 35/Par./2008.

¹³⁹ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n. 104/Par./2008.

n. 112, convertito con modifiche dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133, resta preclusa ogni possibilità di incrementare, nell'anno in corso, le spese di personale rispetto al 2004. In particolare, eventuali risparmi derivanti dalla riduzione delle indennità degli amministratori, operata ai sensi dell'art. 1, comma 201 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), non possono di per sé legittimare incrementi di spesa per il personale.¹⁴⁰

Per un ente non soggetto al patto di stabilità, nuove assunzioni di personale sono, nel 2008, condizionate al rispetto dei limiti fissati dalla legge finanziaria 2007 (spesa complessiva non superiore a quella del 2004 e cessazioni dal servizio verificatesi dal 2004), con le eventuali deroghe fissate dalla legge finanziaria 2008¹⁴¹.

Le deroghe previste dall'art.3, co.121, l.n.244/2007 sono state sospese dall'art.76, l.n.133/2008; "...pertanto, i contenuti dell'art.1, co.562, l.n.296/2006 riacquistano piena valenza dovendosi far riferimento, da un lato, al limite della spesa del personale stabilito nell'onere sostenuto a tale titolo nell'anno 2004 e dall'altro, al numero di assunzioni realizzabili, costituito dalle cessazioni di personale intervenute nell'anno precedente che va considerato come riferimento cronologico ultimo di un arco temporale più lungo, con inizio nel 2004, all'interno del quale possono essere calcolate le complessive cessazioni di rapporti di lavoro". In ogni caso, deve comunque essere rispettato il disposto normativo di cui all'art.76, comma 7.¹⁴²

Tali deroghe sono riferibili agli enti non sottoposti al patto di stabilità con un numero di dipendenti a tempo pieno non superiore a n.10.¹⁴³

Il numero di dipendenti di cui all'art.76 co.2 del d.l.112/2008, convertito nella l. 133/2008, deve intendersi con riferimento ai posti coperti nella dotazione organica, quindi comprensiva anche dei dipendenti assenti a vario titolo; la presenza di anche un solo dipendente part-time, comportando il superamento di tale soglia, vanificherebbe la ratio legislativa di contenimento della spesa per il personale attraverso la fissazione di un tetto massimo per le assunzioni¹⁴⁴

Nella materia degli incarichi l'art. 3, cc. 54-57, legge 244/2007 ha previsto l'invio alla Corte dei conti dei relativi regolamenti. Al riguardo, appare necessario segnalare all'ente l'obbligatorietà dell'invio del menzionato atto regolamentare. La succitata legge ha confermato la tendenza alla riduzione del conferimento di incarichi esterni introducendo, relativamente agli enti locali, una maggiore procedimentalizzazione dell'iter previsto per gli stessi e, fondamentale, la necessità del rispetto di due obblighi di legge. Il primo -imprescindibile e strumentale

¹⁴⁰ Sez. reg. di controllo per il Piemonte parere n. 35/2008; con riferimento al parametro temporale si fa rinvio alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2008.

¹⁴¹ Sez. reg. di controllo per la Toscana, delib. n. 6/2008.

¹⁴² Sez. reg. di controllo per la Toscana, delib. nn. 19 e 21/2008, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.28/2007.

¹⁴³ Sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna, delib. n.103/2008 – parere n.14).

¹⁴⁴ Sez. reg. contr. per la Lombardia, delib. n.96/Par./2008.

all'evidenza pubblica- è rappresentato dalla necessità che il Consiglio dell'ente locale abbia approvato un programma relativo all'an del conferimento all'esterno di tali incarichi (art.3, co.55 l.n.244/2007). Ulteriore obbligo è previsto dal successivo comma 56 che prevede la specifica fissazione, nel regolamento emanato ai sensi dell'art.89 TUEL, dell'individuazione dei limiti, dei criteri e del tetto massimo di spesa annua.¹⁴⁵

L'elemento indefettibile dell'incarico esterno è l'affidamento ad esperti di "particolare e comprovata specializzazione universitaria", anche alla luce dell'art.7, co.6 d.lgs. n.165/2001 così come modificato dall'art.3, co.76 l.n.244/2007.¹⁴⁶

L'art.3, comma 76 della legge 244/2007 rende imprescindibile il requisito della laurea, oltre alla particolare e comprovata specializzazione, si ricorda, inoltre, che a norma del d.lgs. 165/2001, art. 7, comma 6 non è possibile assegnare incarichi *intuitu personae*.¹⁴⁷

Gli uffici di supporto degli organi di direzione politica, i c.d. "staff", che assumono carattere solo eventuale poiché la loro costituzione è rimessa alla potestà regolamentare dell'Ente, possono avvalersi di collaboratori esterni assunti esclusivamente con contratto di lavoro a tempo determinato secondo il disposto dell'art.90 del Tuel. I relativi incarichi devono essere inclusi nel programma da redigersi dal Consiglio Comunale e nel regolamento emesso ai sensi dell'art.3, comma 56 della finanziaria 2008. Il programma deve ritenersi circoscritto agli incarichi di studio o di ricerca ed alle consulenze da individuarsi secondo le definizioni fornite dalle SS.RR. nella deliberazione n.6/2005 e dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 6/2008. Ne sono esclusi gli incarichi di rappresentanza in giudizio e patrocinio mentre vi risultano incluse le consulenze fornite al di fuori dei casi di rappresentanza processuale.¹⁴⁸

La specifica disciplina di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici deve ritenersi applicabile agli incarichi di progettazione, ferma restando l'applicazione dei principi generali in materia di conferimento di incarichi e consulenze, come delineati dalle previsioni normative ed enucleati dalla giurisprudenza in materia. La disciplina di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici, infatti, non esclude in *toto* l'applicazione della disciplina generale, ma condividendone la finalità primaria di pervenire ad un contenimento della spesa pubblica, ne specifica i contenuti, avendo riguardo anche alle ulteriori esigenze sopra evidenziate. Pertanto, ai fini dell'individuazione dei destinatari degli incarichi di progettazione, non sarà sufficiente fare riferimento ai generici dati di esperienza contemplati nella disciplina generale, ma i soggetti destinatari degli incarichi dovranno appartenere alle categorie elencate al comma 1, lettere d), e), f), g) e h) dell'articolo 90 del codice dei contratti pubblici

¹⁴⁵ Sez. reg. di controllo per la Basilicata, delib. n.9/2008 – parere n.5/2008.

¹⁴⁶ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.10/2008.

¹⁴⁷ Sez. reg. di controllo Veneto, delib. n.9/Par/2008/Cons.

¹⁴⁸ Sez. reg. di controllo per la Puglia, delib. n.4/Par/2008.

e possedere i requisiti richiesti al comma 7 del medesimo articolo. Così il generico requisito dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili all'interno dell'Amministrazione potrà essere riscontrato avendosi riguardo alle ipotesi attraverso le quali il legislatore, nel codice dei contratti pubblici, declina detto requisito, con riferimento agli incarichi di progettazione.¹⁴⁹

Sotto tale ultimo profilo altre Sezioni,¹⁵⁰ nell'interpretare le prescrizioni indicate dall'art.92, comma 5 del d.lgs. n.163/2006, in materia di corrispettivi e incentivi per la progettazione, ha previsto che gli stessi siano da correlarsi sempre alla effettività delle prestazioni, da valutarsi secondo parametri predeterminati, assunti in sede di contrattazione e trasferiti nel previsto regolamento. Le risorse finanziarie corrispondenti alle quote-parti, non distribuite per insussistenza dei presupposti, in caso di affidamento esterno, sono destinate ad economie di bilancio secondo l'espressa previsione normativa.¹⁵¹

Nelle somme erogate a titolo di compensi professionali (art.27 CCNL 14/9/2000 o di incentivo alla progettazione interna), fra gli oneri "riflessi" e "gli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione", non va considerata l'IRAP, che deve intendersi onere tributario pertanto non assimilabile agli oneri previdenziali ed assistenziali.¹⁵²

Con riguardo a specifiche entrate ed alla loro finalizzazione, alcune Sezioni hanno previsto che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada non possano essere ricompresi tra i c.d. "tributi propri" dell'ente; infatti, anche se le relative sanzioni vengono devolute a Regioni, Province e Comuni quando comminate dai rispettivi funzionari, ufficiali ed agenti (art.208, comma 1, d.lgs. n.285/1992), essi conseguono all'accertamento di illeciti amministrativamente sanzionati in ragione della tutela di interessi pubblici. L'ente, quindi, non può disciplinarne la definizione agevolata ex art.13, l.n.289/2002 né avvalersi della potestà regolamentare generale in materia di entrate proprie di cui all'art.52 del d.lgs. n.446/1997.¹⁵³

Nel caso in cui l'iscrizione ad un Albo sia il presupposto per l'assunzione ad un pubblico impiego è onere del dipendente far sì che tale requisito sia mantenuto per tutta la durata del rapporto di lavoro, costituendo esso *condicio sine qua non* della sua assunzione o dello svolgimento della relativa professione. Ad identica conclusione deve pervenirsi nell'ipotesi in cui l'iscrizione divenga obbligatoria per lo svolgimento della funzione nel corso

¹⁴⁹ Sez. reg. di controllo per il Piemonte, delib. n.3/2008.

¹⁵⁰ Sezione reg. di controllo per la Sardegna parere n.16/2007; per la Campania parere n. 7/2008.

¹⁵¹ Relativamente a contributi recenti, vedasi Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. nn.5,48,209 e 210/Par./2009.

¹⁵² Sez. reg. di controllo per la regione Umbria, delib. n.1/2008; Sez. reg. controllo Liguria, deliberazione n. 7/PAR/2008; *contra*: Sez. reg di contr Lombardia deliberazione n. 4/PAR/2008.

¹⁵³ SS. RR. in sede consultiva per la regione siciliana, delib. n.28/2008.

del rapporto lavorativo già iniziato, configurandosi in tal caso, quale requisito necessario, non per l'instaurazione, bensì per la prosecuzione del rapporto stesso.¹⁵⁴

Diverse sono state le richieste di parere in materia di società. Fra le altre si è osservato che la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), all'art. 3, comma 27, prevede la costituzione da parte di amministrazioni pubbliche di nuove società che abbiano per oggetto attività di produzione di beni e di servizi strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali e la costituzione di società che producono servizi di interesse generale da parte delle amministrazioni, di cui all'art. 1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. Con questa disposizione il legislatore ha posto una stretta correlazione fra finalità proprie dell'ente pubblico e utilizzo dello strumento societario.¹⁵⁵ L'analisi della più recente normativa evidenzia una *voluntas legis* sempre più indirizzata verso l'adozione di misure di contenimento delle spese delle società a partecipazione pubblica, spesso destinatarie di cospicue risorse pubbliche e pertanto corrisponde a principi di prudenza e di sana gestione finanziaria evitare l'incrementarsi delle spese per incarichi esterni, delle spese per lavoro flessibile e delle spese del personale delle società totalmente partecipate dall'Ente locale rilevato che tali costi potrebbero finire per gravare direttamente sulle casse comunali. Deve, infatti, richiamarsi l'attenzione sulla ratio giustificatrice della esternalizzazione di servizi degli Enti locali mediante il ricorso a strumenti societari, anche in *house*, che deve individuarsi nel precipuo fine di garantire agli Enti concreti risparmi di spesa nel perseguimento delle finalità istituzionali.¹⁵⁶

L'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo nei confronti "anche" di società per azioni a totale partecipazione provinciale non può dar luogo all'applicazione della maggiorazione prevista dal comma 3 dell'art. 241 del TUEL. Il testuale riferimento normativo alle "istituzioni" dell'ente deve essere infatti interpretato in senso tecnico e cioè quale "organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale". Ulteriore ragione ostativa all'assimilazione tra istituzione e società per azioni a totale partecipazione provinciale è soprattutto il fatto che l'istituzione, in quanto unità organizzativa priva di personalità giuridica ed autonomia gestionale è legata all'ente da un rapporto di strumentalità e dipendenza così stretto da limitarne l'autonomia alla pura gestione dei compiti affidati. In tale contesto, l'organo di controllo interno dell'istituzione è il medesimo organo di revisione amministrativo-contabile dell'ente locale mentre, per le società per

¹⁵⁴ Sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna, delib. n.10/2009; conforme: Sez. reg. di controllo per la Puglia, delib. n.29/Par./2008 e Sez. reg. di controllo per la Sardegna, delib. n.1/2007; Sez. reg. di controllo per la Toscana, delib. n.11/2008 e Sez. reg. di controllo per il Piemonte, delib. n.2/2007.

¹⁵⁵ Sez. reg. di controllo per la Basilicata, delib. n.30/2008 – parere n.25; nello stesso senso: Sez. reg. di controllo per il Friuli Venezia Giulia, delib. n.367/II/C/2008.

¹⁵⁶ Sez. reg. di controllo per la Puglia, delib. n.15/2008.

azioni, si è in presenza di un autonomo collegio sindacale e di autonome forme di verifica della gestione. Tale circostanza chiarisce l'intrinseca diversità tra le funzioni esercitate dal revisore dell'ente locale nei confronti dell'istituzione provinciale e quelle attinenti al controllo di gestione sulle società per azioni partecipate da quest'ultimo. In conclusione, le funzioni di collaborazione con il Consiglio provinciale non integrano la fattispecie di cui al comma 3° dell'art. 241 TUEL bensì sono inquadrabili tra le "ulteriori funzioni" del comma precedente.¹⁵⁷

In materia di società partecipate dagli enti locali, è interessante il parere espresso dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia che, alla luce della particolare disciplina legislativa dettata dalle norme di attuazione dello statuto (che consente agli enti strumentali degli enti locali di formulare richieste di pareri), ha ritenuto legittimata a richiedere i pareri la società in *house*.¹⁵⁸

Agli eventuali debiti contratti e non onorati dalla propria partecipata, l'ente deve provvedere con procedura ordinaria di iscrizione in bilancio attraverso il reperimento di risorse ordinarie, mentre gli immobili, nell'intero valore di cessione, devono essere destinati a investimenti, in ossequio al principio di buon andamento. La normativa (art. 193, comma 3, del TUEL) consente di utilizzare la plusvalenza (e non il valore complessivo della cessione dell'immobile) per spese correnti, che in questo caso sono da considerare di carattere straordinario e, quindi, non ripetitive e idoneamente finanziabili con un'entrata avente la medesima natura.¹⁵⁹

L'art.1, co.729 della l.n.296/2006 nel prevedere –relativamente alle società partecipate– il numero massimo dei componenti il consiglio di amministrazione e l'obbligo di adeguamento dei relativi statuti, ha recepito un'esigenza di tipo ordinamentale, che si esprime nelle modalità partecipative dell'ente alla società, tramite la nomina stessa degli amministratori. L'eventuale modifica statutaria è perciò un atto deliberativo proprio del Consiglio Comunale che rientra nell'autonoma determinazione di quest'ultimo il quale -in tale ottica- può anche deliberare una revisione del numero degli amministratori societari che vada oltre il limite fissato dalla norma in oggetto. In tale attività deliberativa discrezionale, il Comune, in quanto socio, dovrà rispettare i limiti e le regole che il codice civile detta in materia societaria il che, nel caso di specie, si traduce nel fatto che la riduzione del numero degli amministratori –implicando la revoca degli stessi (o addirittura la revoca del Consiglio) – dovrà essere supportata da idonea causa giustificativa non essendo (ai sensi dell'art.2383, co.3 cod.civ.) sufficiente la esclusiva motivazione economica del contenimento della spesa. La valutazione degli interessi coinvolti nell'azione di ristrutturazione degli organi di governo e la necessaria continuità nella *governance* societaria è –del resto– anche la *ratio* che ha

¹⁵⁷ Sez. reg. di controllo per la Campania, delib. n. 18/2009/Par.

¹⁵⁸ Sez. reg. di controllo per il Friuli Venezia Giulia, delib. n.55/2009.

¹⁵⁹ Sez. reg. di controllo per il Lazio, delib. n. 46/c/2008

indotto il Legislatore (relativamente alle società controllate da amministrazioni statali, art.3, co.12 l.n.244/2007) alla previsione di un regime transitorio disponendo lo slittamento della decorrenza delle modifiche statutarie dal primo rinnovo degli organi societari successivo alle stesse.¹⁶⁰

Con riguardo all'ipotesi di partecipazione indiretta dell'Ente locale, si è ritenuto che il legislatore non abbia fatto esplicita menzione nella disciplina di cui all'art.1, commi 725 e sgg. l.n. 296/2006, all'ipotesi della "partecipazione indiretta" dell'ente locale in una società. La Sezione, anche sulla scorta di specifico pronunciamento della Sezione delle Autonomie, ha ritenuto che l'interpretazione da privilegiarsi possa essere quella in base alla quale il comma 728 sia applicabile anche all'ipotesi *de qua* ragionando a *contrariis*, in base all'assunto che il legislatore –in base al principio *ubi voluit dixit*- laddove ha inteso introdurre misure contenitive della spesa nei confronti di un numero limitato di ipotesi, lo ha espressamente fatto (commi 725, 726 e 729). Si ritiene, pertanto, opportuno suggerire l'interpretazione che ha maggiori probabilità di consolidarsi a livello nazionale e di essere fatta propria anche da autorità e sedi sanzionatorie.¹⁶¹

Per la determinazione dei compensi, stante il richiamo dell'art. 82 del TUEL, non può che farsi riferimento, in applicazione dell'art. 1, co. 725, legge n. 296/2006, alla misura lorda mensile della indennità di funzione fissata per il Sindaco in data successiva al 31 dicembre 2006 e, comunque, non oltre la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112/2008, che ha interamente escluso ogni potere discrezionale di variazione dell'indennità. Tale importo comprende altresì gli effetti della decurtazione del 10% prevista dall'art. 1, co. 54, lett. a) l.n.266/2005.¹⁶²

Il Legislatore, relativamente al parametro di cui al comma 725 della finanziaria per il 2007, ha preso a riferimento non le indennità tabellari astrattamente individuate dal comma 8 e quantificate dal DM 119/2000, bensì quelle effettivamente spettanti al Presidente della provincia/Sindaco in base anche alle delibere adottate ai sensi del previgente comma 11, con le limitazioni di cui all'art.1, co.54 l.n.266/2005 e art.2, co.25, l.n.244/2007. Con l'entrata in vigore della l.n.133/2008, i compensi del Presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione delle società partecipate dagli enti locali, saranno soggette alle limitazioni fissate per le indennità del Sindaco; infatti, queste ultime non saranno più suscettibili di incremento con la delibera di Giunta o in virtù di aggiornamento triennale ma, dal 2009, potranno essere anche decurtate del 30% rispetto al *quantum* alla data del 30 giugno 2008 in caso di violazione del patto di stabilità interno nell'anno precedente.¹⁶³

¹⁶⁰ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n. 40/Par./2008.

¹⁶¹ Sez. reg. di controllo per la Toscana, delib. n.10/P/2008.

¹⁶² Sez. reg. di controllo per la Liguria, n. 4/Par/2008.

¹⁶³ Sez. reg. di controllo per il Veneto, delib. n.121/Par/2008/Cons.

Le modalità di resa del servizio non possono essere strumento per eluderne la copertura trasferendo al soggetto esterno la spesa e determinando –a carico del bilancio di quest’ultimo- perdite di bilancio. Il ripiano delle perdite di gestione di una società partecipata dall’ente locale deve essere effettuato con mezzi di parte corrente che devono essere individuati già in sede di previsione.¹⁶⁴

Le reiterate operazioni di ripianamento di perdite e di ricapitalizzazione delle partecipate costituiscono un rischio per gli equilibri di bilancio dell’Ente. Inoltre, il reiterarsi delle perdite di una società partecipata rivela un’insufficiente produttività ed utilità per l’Ente locale socio unico o di maggioranza di cui quest’ultimo, nell’esercizio delle sue autonome scelte gestionali, non può non tener conto. Infine si è evidenziato come le operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione incidano sulle finanze comunali destinate alla spesa di parte corrente. Se infatti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti di capitale costituiscono forme di investimento (cfr. art. 3, comma 18 della legge 24 dicembre 2003, n. 340 – finanziaria 2004), come tali finanziabili con ricorso all’indebitamento ovvero con l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione accertato e non altrimenti vincolato, non costituiscono investimento, ma rientrano nella spesa corrente le operazioni di ripiano delle perdite e di ricapitalizzazione (cfr. il principio contabile n. 2, punto 9, redatto dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali). Pertanto non solo non si può ricorrere all’indebitamento per il finanziamento di tali operazioni (cfr. art. 3, comma 19 della finanziaria 2004), ma trovano anche applicazione i limiti di cui all’articolo 187 del TUEL.¹⁶⁵

In materia di reinternalizzazione dei servizi si è ritenuto che la potestà organizzativa dell’ente locale comprenda la ri-modulazione delle scelte di gestione ritenute non più idonee all’espletamento delle funzioni tipiche. Qualora la gestione in forma esternalizzata di un servizio pubblico non risulti più confacente al raggiungimento della finalità che l’ente aveva individuate, quest’ultimo può legittimamente reintegrare nei propri ruoli il personale purché l’organico sia capiente e siano rispettati i limiti legislativi fissati relativamente alla quantificazione della spesa per il personale. La ri-modulazione della forma organizzativa dell’ente locale non può essere compiuta a detrimento delle norme che prescrivono il contenimento e la riduzione della spesa per il personale, pertanto, nel computo di tale aggregato di spesa, l’ente dovrà effettuare un “consolidamento”, computandovi anche quella relativa a tutti i soggetti utilizzati a vario titolo, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture ed organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti parte all’ente.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.82/par./2008.

¹⁶⁵ Sez. reg. di controllo per il Piemonte parere n. 15/2008.

¹⁶⁶ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. nn. 68 e99/Par./2008.

Sulla corretta interpretazione della valutazione della spesa per il personale in caso di reintegro dei dipendenti della società in *house* posta in liquidazione, la disciplina vincolistica in materia di spese del personale obbligherà l'ente a computare nella dotazione dei dipendenti in servizio, tutti i soggetti a vario titolo utilizzati in strutture e organismi variamente denominati e partecipati, o comunque facenti capo all'ente, utilizzando criteri di calcolo omogenei tanto per il 2008 che per il 2009, e avrà cura di mantenere le spese di personale in linea con i parametri normativi specificati dagli artt. 1 comma 557 della legge 296/2006, 3 commi 120 e 121 della legge 244/2007 e 76 della legge 133/2008.¹⁶⁷

A partire dal 1° gennaio 2008, in presenza di un eventuale diniego di autorizzazione al mantenimento, la cessione a terzi della partecipazione vietata è obbligatoria e non alternativa a processi di reinternalizzazione. Anche nei casi in cui il Consiglio si pronunci in senso favorevole, la reinternalizzazione del servizio già "dato all'esterno" deve scaturire da un'attenta valutazione dei vantaggi dell'operazione, sia in termini di efficienza che di economicità del servizio. Non è ammesso il "riassorbimento" del personale già trasferito all'azienda, che comporterebbe l'aumento della dotazione organica dell'ente locale e, conseguentemente, della spesa per il personale, contravvenendo alle disposizioni legislative in materia di rispetto del patto di stabilità e contenimento degli oneri del personale (l'ente, infatti, non aveva rispettato il patto nel 2005). Relativamente al personale assunto dalla società senza procedure concorsuali di carattere pubblicistico, si ribadisce che la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di amministrazioni pubbliche non può prescindere dall'osservanza dell'art.97, co.3 Cost., di cui l'art.35 d.lgs. n.165/2001 è applicazione. La riserva di legge che la Carta costituzionale ha stabilito per le eccezioni a tale principio, richiede l'espressione di una chiara ed univoca volontà da parte del Legislatore nazionale.¹⁶⁸

Ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale e, in particolare, della previsione contenuta nel co. 557 dell'art. 1, della legge finanziaria per il 2007, l'ente pubblico che decida di porre in liquidazione e di sciogliere una società in *house* nella base di calcolo presa a riferimento per la determinazione dei limiti di spesa futuri deve conteggiare anche la spesa sostenuta negli anni precedenti da quest'ultima in relazione alle attività svolte per conto dell'ente¹⁶⁹.

Con riguardo all'indebitamento, si rappresentano di seguito le tematiche più rilevanti.

Alcune Sezioni, con un più recente orientamento hanno esaminato la fattispecie dei "pronti contro termine" stabilendo che, nelle more dell'emanazione del regolamento di cui all'art.62 l.n.133/2008 così come sostituito dall'art. 3 della finanziaria per il 2009, le operazioni in "pronti contro termine" finalizzate ad esigenze di gestione della liquidità (*cash*

¹⁶⁷ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n. 41/2009/PAR..

¹⁶⁸ Sez. reg. di controllo per il Veneto, delib. n.18/2008.

¹⁶⁹ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delibb. nn. 193 e 195/2009/Par.

management) non ricadente nel regime di tesoreria unica, non sembrano essere soggette al divieto contenuto nella norma succitata, non ricadendo, dette operazioni ordinariamente nella tipologia degli strumenti derivati quale definita dall'art.1, comma terzo, del d.lgs. n.58/1998. Inoltre, l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2009 del nuovo sistema di tesoreria mista (art.77-quater, co.7, L.n.133/2008)¹⁷⁰, determina un aumento della disponibilità di "entrate libere" da poter destinare alla gestione, con conseguente formazione di temporanee eccedenze di liquidità sul cui provvisorio impiego nel breve termine si sono dunque accresciute le opportunità. L'ammissibilità delle operazioni di che trattasi va comunque condizionata ad una previsione contrattuale che mantenga le caratteristiche proprie delle tradizionali operazioni di pronti contro termine, senza strutturazioni o implicazioni sinallagmatiche che possano far ricadere le operazioni stesse tra gli strumenti finanziari derivati di cui sopra. È comunque opportuno –in ottemperanza al principio di sana gestione finanziaria– l'utilizzo di strumenti finanziari sottostanti che già risultino oggetto di valutazioni normative, anche indirette, in ordine alla affidabilità e l'individuazione di intermediari finanziari muniti di elevato merito di credito.¹⁷¹

In materia di operazioni di cartolarizzazione realizzate da pubbliche amministrazioni la decisione metodologica EUROSTAT n. 88/2007 del 25 giugno 2007 al punto n. 2 precisa che se esiste una clausola di prezzo d'acquisto differito o altre disposizioni simili, l'operazione di cartolarizzazione deve essere trattata come indebitamento dell'amministrazione. La nuova decisione non stabilisce una soglia, limitandosi ad enunciare un principio valido per tutte le ipotesi di cartolarizzazione strutturate con una clausola di prezzo d'acquisto differito o altre disposizioni simili. Avendo riguardo alla peculiare funzione svolta da EUROSTAT e dunque al valore ed alla precipua finalità della decisione in esame (segnalare, ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, le operazioni di cartolarizzazione che devono essere trattate come indebitamento), nonché alla diversa ratio delle disposizioni nazionali di cui all'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, (è necessario definire le operazioni di cartolarizzazione da considerarsi indebitamento ai fini del rispetto del limite di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione), sembra doversi ritenere ancora vigente il criterio stabilito dalla normativa nazionale. La decisione EUROSTAT, infatti, operando in un ambito diverso, non si pone in diretto contrasto con la disciplina nazionale. Tuttavia, considerato che i principi espressi nella nuova decisione EUROSTAT citata trovano comunque applicazione nel contesto del controllo sui disavanzi eccessivi con effetto sulle operazioni concluse dopo il 1° gennaio 2007, si ritiene corretto non realizzare, per finanziare spese diverse da quelle di

¹⁷⁰ Vedasi la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, IGEP, n.33 del 26 novembre 2008.

¹⁷¹ Sez. reg. di controllo per la Campania, deliberazioni. nn.23/2008 e 16/2009.

investimento, operazioni di cartolarizzazione che, in base alla decisione EUROSTAT, devono essere trattate come indebitamento delle pubbliche amministrazioni.¹⁷²

L'istituto della "delegazione di pagamento", regolato dall'art.206 del Tuel può essere utilizzato dagli enti locali solo per garantire il rimborso di mutui o di altri prestiti consentiti. Considerata la natura speciale ed eccezionale di tale istituto non se ne può estendere l'uso per analogia, infatti si potrebbero così ledere diritti di altri eventuali creditori (Sez. Reg. Contr. Calabria, delib. n.153/2008).¹⁷³

È da ritenersi contabilmente corretto l'impiego dell'avanzo di amministrazione 2007, non vincolato,¹⁷⁴ necessario a finanziare l'estinzione anticipata di un contratto di swap con la determinazione del c.d. *mark to market* in quanto la formazione del risultato positivo è stata alimentata e corroborata dai differenziali positivi non impiegati dall'ente per il finanziamento di oneri di natura corrente. L'onere conseguente all'estinzione anticipata del contratto di finanza derivata non assume le caratteristiche intrinseche di una spesa in conto capitale (non c'è incremento patrimoniale né un investimento indiretto) pertanto questo non può che essere contabilizzato al titolo I della spesa, intervento 8 – oneri straordinari della gestione corrente.¹⁷⁵

L'operazione di leasing finanziario può configurare una forma di indebitamento ammissibile ai sensi dell'art.62 della L.n.133/2008 solo a condizione che non contenga clausole tipiche del contratto di swap, che sia strutturata con un piano di ammortamento del canone complessivamente non superiore a trenta anni, che le rate di rimborso siano comprensive di capitale e interessi e che la somma prevista per il riscatto del bene non si traduca in un rimborso del capitale o del valore di mercato del bene in un'unica soluzione alla scadenza.¹⁷⁶

Con riguardo ai contratti di assicurazione stipulati per la copertura della responsabilità erariale alcune Sezioni hanno stabilito l'illegittimità della sottoscrizione di coperture assicurative stipulate dall'ente e relative alla responsabilità erariale per dolo o colpa grave di amministratori o dipendenti. La giurisprudenza contabile è, inoltre, orientata nel senso di riconoscere all'ente pubblico la possibilità di assicurare esclusivamente i rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale come le conseguenze di fatti causativi di danno posti in essere da amministratori e dipendenti pubblici senza dolo o colpa grave. Ciò in linea con la novella legislativa posta in essere dall'art. 3 c. 59 L. 244 del 2007.¹⁷⁷

¹⁷² Sez. reg. di controllo per il Piemonte Parere n. 12/2008.

¹⁷³ In merito alla non applicabilità delle delegazioni di pagamento alle operazioni in derivati concluse da enti territoriali vedasi la Circolare MEF, Dipartimento del Tesoro – direzione II, 22 giugno 2007, pubblicata nella G.U. del 2 luglio 2007 n.151.

¹⁷⁴ Sez. reg. di controllo per la Liguria, pronuncia n.127/2007 - art.1, co.166. l.n.266/2005.

¹⁷⁵ Sez. reg. di controllo per la Toscana, delib. n.22/P/2008.

¹⁷⁶ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.87/Par./2008.

¹⁷⁷ Sez. reg. di controllo per il Molise, delib. n. 34 /2008/Par.

In materia di tariffe dei servizi pubblici, si è osservato che la Corte Costituzionale, (sentenza n.335/2008) ha stabilito l'illegittimità dell'art.14, co.1° della l.n. 36/1994 (legge Galli) nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti "anche nel caso in cui la fognatura sia sprovvista di impianti centralizzati di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi" e dell'art.155, co.1° del d.lgs. n.152/2006 nella parte in cui prevede che la quota di tariffa riferita al servizio di depurazione è dovuta dagli utenti "anche nel caso in cui manchino impianti di depurazione o questi siano temporaneamente inattivi". Pertanto la quota di tariffa non è dovuta in difetto di erogazione del servizio da parte dell'ente pubblico o anche nel caso di inesistenza dello stesso. In coerenza con la motivazione della sentenza succitata, deve ritenersi che tale conclusione valga non solo per il servizio di depurazione ma anche per quello di fognatura.¹⁷⁸

La sospensione della potestà di deliberare aumenti relativamente alle aliquote dei tributi attribuiti all'ente locale, deve essere interpretata estensivamente sino a ricomprendere anche le ipotesi di nuova istituzione del tributo; un'interpretazione in senso letterale del testo (avulsa dalla ratio che ha guidato la manovra del legislatore attuata con la legge finanziaria), nel senso, quindi, di ammettere la facoltà di istituzione di un nuovo tributo, vanificherebbe la finalità della norma, che è quella di rendere "statica" la fiscalità locale sino all'effettiva realizzazione del federalismo fiscale.¹⁷⁹

Sull'interpretazione ed applicazione della disciplina relativa al Patto di stabilità interno per il 2009, con riferimento alla circostanza se i pagamenti previsti alla voce investimenti relativi alle cosiddette infrastrutture purché appositamente autorizzati dal Ministero dell'Economia possano intendersi esclusi dal calcolo del Patto di stabilità anche per l'anno 2009, gli enti territoriali sono tenuti ad osservare la disciplina del Patto di stabilità interno per l'anno 2009 e possono effettuare spese per investimenti in eccedenza ai saldi, solo nei casi previsti dalle norme derogatorie, introdotte dal legislatore nei vari provvedimenti che compongono la manovra finanziaria per il 2009 ed anche successivamente all'entrata in vigore della stessa. In particolare, in base a quanto previsto dall'art. 2, co. 48 agli enti che abbiano rispettato il Patto nel triennio 2005–2007 e che nel 2008 abbiano registrato impegni per spesa corrente, al netto di alcune voci individuate da detta disposizione, per un ammontare non superiore a quello medio del triennio 2005–2007, non si applicano le limitazioni amministrative previste dai commi 20 e 21 dell'art. 77 bis del d.l. n. 112, conv. in l. n. 133 del 2008, ove il mancato rispetto del vincolo, nel triennio 2009–2011, dipenda dall'effettuazione di nuovi interventi infrastrutturali, autorizzati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito della procedura disciplinata dalla stessa norma.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Sez. reg. di controllo per la Campania, delib. n.24/2008 e Sez. reg. per la Calabria, delib. n.386/2008.

¹⁷⁹ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.74/Par./2008.

¹⁸⁰ Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n. 26/2009/PAR.

Anche la materia dell'esenzione dall'ICI sull'abitazione principale è stata oggetto di esame. Si è precisato che essa ha trovato regolamentazione da parte del legislatore statale con l'art. 1 cc. 1 e 3 del D.L. n. 93/2008, convertito nella L. 126/2008 che, per la definizione di "abitazione principale" ha rimandato alla disciplina dettata in materia dai comuni, con la precisazione che essa sia quella vigente alla data di entrata in vigore dello stesso D.L. 93/2008 (art. 1, comma 2: "Per unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992.>").

Si è ritenuto che una limitazione della fattispecie di "abitazione principale" da parte del comune, che intervenga successivamente al citato D.L. n. 93/2008, contrasti con la finalità perseguita dal legislatore statale di salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie e quindi di ridurre (o comunque non aumentare) la pressione fiscale, oltre che con la stessa lettera della norma per la quale la definizione di abitazione principale del soggetto passivo è rimessa alla legge istitutiva dell'ICI (D.lgs. n. 504/1992 e s.m.i.) e al regolamento comunale, quest'ultimo così come vigente alla data di entrata in vigore del decreto medesimo. L'ipotizzata modifica del regolamento comunale provocherebbe infatti un inasprimento del prelievo tributario complessivo a carico dei contribuenti, portando a non concedere l'applicazione dei benefici per l'abitazione principale, ai fini ICI, ai proprietari di abitazioni date in comodato a parenti in linea retta o collaterale oltre il primo grado¹⁸¹.

È da intendersi, tuttavia, che i rimborsi dallo Stato ai Comuni per mancato gettito ICI - come previsto dall'art. 1, commi 4 e ss., del D.L. n. 93/2008, convertito nella Legge n. 126/2008 - debbano essere limitati alle fattispecie previste legislativamente, ossia: l'art. 3, comma 56, della Legge n. 662/1996; l'art. 59, comma 1, lett. e), del D.lgs. n. 446/1997; l'art. 1, comma 1ter, del D.L. n. 16/1993, convertito nella Legge n. 75/1993.¹⁸²

Con riguardo al Patto di stabilità, alcune Sezioni hanno osservato che le disposizioni in materia di patto di stabilità, riguardanti i vincoli di cassa, obbligano gli amministratori comunali che intendano dare corso ad appalti di lavori pubblici, anche se finanziati con entrate proprie, ad una attenta programmazione degli interventi, in modo tale che siano avviate solo quelle opere le cui procedure contabili risulteranno compatibili con i limiti stabiliti dalla legge, quando scadranno le date di pagamento. Una diversa programmazione di tali

¹⁸¹ confr. Sez. reg. di controllo per le Marche, parere n. 1/2009 e Sez. reg. di controllo per il Piemonte parere n. 9/2009.

¹⁸² Sez. reg. di controllo per la Lombardia, delib. n.208/Par./2009.

interventi, in base alla quale già risulti evidente l'impossibilità di portare a termine la fase relativa ai pagamenti, se non violando il patto, appare quindi inammissibile, sulla base del vigente quadro normativo. Ugualmente inammissibile deve considerarsi ogni ipotesi, di inserimento di clausole di anticipata previsione e regolamentazione di oneri aggiuntivi, cui gli enti andrebbero incontro per i ritardi nei pagamenti connessi ai vincoli di cassa imposti dal patto.¹⁸³

Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione.

Dal 1 gennaio 2008 al 30 maggio 2009 sono state emesse dalle Sezioni regionali di controllo 883 deliberazioni relative ai regolamenti degli enti locali per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio, di ricerca e di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione; rispettivamente n. 495 nel 2008 e n. 388 nei primi 5 mesi del 2009.

Alcune Sezioni hanno emesso una deliberazione,¹⁸⁴ riguardante i criteri generali per l'esame dei regolamenti. A cui hanno fatto seguito le delibere specifiche;¹⁸⁵ qualche Sezione ha approvato una relazione finale con gli esiti del monitoraggio effettuato.¹⁸⁶

Le Sezioni presso le quali il fenomeno ha assunto una più ampia rilevanza sono state il Friuli Venezia Giulia, con 306 deliberazioni, la Toscana con 260, la Calabria con 148, la Lombardia con 126 e, in misura minore, l'Umbria con 34, l'Emilia Romagna con 9, il Veneto con 7 e la Campania con 4.

Le deliberazioni emesse dalla Sezione dell'Emilia Romagna hanno riguardato gli enti del relativo ambito provinciale e sono relative ai regolamenti trasmessi da 231 Comuni e da 7 Province: in esse sono stati richiamati i principi generali delle norme in materia di conferimento di incarichi ed individuate le criticità delle singole disposizioni regolamentari. Le predette deliberazioni hanno costituito, alla luce della normativa vigente di cui all'art.3, commi 54-57, della legge 24 dicembre 2007, n.244, così come modificato dall'art.46 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, convertito con modificazioni dalla l. 06 agosto 2008 n.133, criteri generali di riferimento, indirizzati a tutti gli enti, al fine della redazione delle disposizioni regolamentari.

¹⁸³ Sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna, delib. n.5/2009.

¹⁸⁴ Sezione Toscana deliberazione n. 38/2008 e Friuli deliberazione n. 37 del 2009, Lombardia deliberazione n. 37 del 2008, Veneto deliberazione n. 14 del 2008.

¹⁸⁵ Toscana Delibere nn. 80/2008, 81/2008, 122/2008, 123/2008, 125/2008, 126/2008, in ultimo la delibera 9/09, Lombardia deliberazioni da n. 84/2009 a n. 132/2009 e da n. 147 a n. 169/2009.

¹⁸⁶ Toscana delib. 10/2008, Friuli Venezia Giulia n. 63/2009.

Il mancato aggiornamento o la mancata adozione del regolamento previsto dall'art. 3, c. 56 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 e successive modifiche sono state segnalate da qualche Sezione di controllo come irregolarità.¹⁸⁷

L'irregolarità maggiormente segnalata è rappresentata dalla mancata previsione di procedure comparative. La menzionata carenza condiziona la corretta determinazione dell'affidamento di un incarico. Le indagini condotte hanno evidenziato che questa prescrizione è risultata quella più frequentemente disattesa. In alcuni casi, inoltre, pur in presenza di una disciplina sul punto, i relativi regolamenti hanno previsto espressamente la possibilità di affidamenti diretti.

La disciplina vigente in materia richiede che le professionalità esterne alle quali si decida di ricorrere debbano essere individuate attraverso criteri predeterminati, certi e trasparenti. L'affidamento di incarichi "in via diretta" senza l'esperimento di procedure comparative non risulta contemplato dalle norme introdotte dal legislatore nella specifica materia, anzi il comma 6-bis dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede esplicitamente che ogni amministrazione disciplini e renda pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione. Eventuali deroghe a tale principio di carattere generale devono considerarsi eccezioni da motivarsi di volta in volta e potrebbero essere consentite soltanto in riferimento a prestazioni meramente occasionali che si esauriscano in una prestazione episodica non riconducibile a fasi di piani o programmi dell'ente, con un esborso equiparabile ad un rimborso spese, quali ad esempio: la partecipazione a convegni e seminari, la singola docenza, la traduzione di pubblicazioni e simili; sul presupposto che il compenso sia di modica entità, sebbene congruo a remunerare la prestazione resa.¹⁸⁸

Altri profili evidenziati sono stati: la non adeguata o generica motivazione sull'impossibilità di utilizzare risorse umane interne e l'assenza del possesso del requisito della laurea.

Per quanto riguarda il criterio dell'accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane proprie sono state formulate osservazioni allo scopo di richiamare l'attenzione sulla verifica dell'esistenza del presupposto voluto dalla norma, al fine di evitare che determinate terminologie riportate nei regolamenti (quali: per indifferibilità o coincidenza di altri carichi di lavoro; per esigenze di natura organizzativa o gestionale; perché la propria struttura è assorbita dall'attività che le compete; perché l'ente non ritiene conveniente istituire stabilmente un posto in organico; per particolari compiti esercitati dal personale) vengano utilizzate in modo discrezionale per eludere i principi della norma. Questi ultimi

¹⁸⁷ Sezione controllo Calabria deliberazioni nn. 187, 229, 230, 231, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 278, 280, 281, 282, 294 del 2008).

¹⁸⁸ In tal senso la Circolare n. 2 del 11 marzo 2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

impongono all'ente di riscontrare in concreto (cioè con riferimento a precisi parametri quali il numero e la qualificazione professionale del personale incardinato nel servizio istituzionalmente deputato a quella attività) la carenza, sia sotto l'aspetto qualitativo che quantitativo, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico.

Relativamente al contenuto dell'incarico costituito da attività altamente qualificate, connotate dall'esigenza di comprovata e particolare specializzazione anche universitaria, ad eccezione dei casi di cui all'art. 46 D.L. 112/08, si osserva che in alcuni casi è stata rilevata la previsione della possibilità di conferire incarichi anche per attività di carattere ordinario; in tali circostanze la Sezione ha sottolineato che l'eventuale ricorso a collaborazioni finalizzate a soddisfare esigenze ordinarie proprie del funzionamento della struttura amministrativa comunale è in evidente contrasto con i principi generali introdotti dalla legge finanziaria che disciplina la materia degli incarichi. In tutti gli altri casi è stata segnalata l'opportunità di riportare nel regolamento il requisito in esame poiché espressamente previsto dalla legge quale presupposto indispensabile, tenendo conto, inoltre, delle ipotesi derogatorie, introdotte dalla L. 133/08, in base alle quali si può prescindere dal requisito della specializzazione universitaria, nelle sole ipotesi di attività che devono essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, fermo restando l'accertamento del requisito della maturata esperienza nel settore di riferimento.¹⁸⁹

Alcune Sezioni¹⁹⁰ hanno ritenuto in contrasto con i principi ispiratori della norma prevedere delle liste o albi da aggiornare con cadenza periodica e/o in cui il criterio di scelta sia legato all'anzianità di iscrizione o ad altri elementi che, di fatto, non portano ad un'effettiva comparazione dei candidati.

Alcuni enti hanno previsto un ammontare base, al di sotto del quale è sempre possibile l'affidamento diretto, modalità censurata dalla relativa Sezione di controllo, in quanto non conforme ai parametri normativi individuati dalle Sezioni stesse.¹⁹¹

¹⁸⁹ Si veda Sez. contr Toscana deliberazioni n. 80, 81, 123, 125 del 2008 e n. 9/2009.

¹⁹⁰ Si veda Sez controllo Toscana deliberazioni nn. 80, 81 del 2008.

¹⁹¹ Si veda Sez. Lombardia deliberazioni nn. 169, 172, del 2009 e Calabria deliberazioni n. 165, 169 del 2009, Toscana deliberazione n. 10 del 2009.

4.2 Controlli interni

Cons. Carmela Iamele

Introduzione

L'art.7, comma 7 della L.131/2003 e l'art.2, comma 4 del Regolamento relativo al funzionamento degli Uffici della Corte dei conti, la cui Delibera delle SS.RR. n.14/2000 è stata emanata a seguito dell'entrata in vigore della stessa Legge 131/2003, stabiliscono che le Sezioni regionali dell'Istituto, tramite una preventiva programmazione del proprio operato, verificano anche il funzionamento dei controlli interni degli Enti locali, riferendo in chiave collaborativa, ai rispettivi organi consiliari.

In questo contesto s'inserisce l'attività d'indagine e di referto della Sezione delle Autonomie che esercita compiti di coordinamento tra le varie Sezioni locali, valutando e comparando gli esiti delle indagini portate a termine in sede regionale.

Il risultato principale e di immediata evidenza del presente lavoro è stato l'inequivocabile constatazione che ai controlli interni di cui al d.lgs.286/1999 non è stata data adeguata applicazione, mentre là dove si sono insediati, il loro funzionamento si è rivelato del tutto insoddisfacente.

Ciò nonostante, al di là delle valutazioni in ordine all'effettività dei controlli interni, questo sistema rimane comunque uno dei principali riscontri cui la Corte dei conti può fare affidamento, per disporre di un'attendibile base di conoscenza per le proprie indagini. Vista, inoltre, l'ormai consolidata prospettiva federalista, il controllo di gestione avrà necessariamente il compito di consentire una verifica attenta e tempestiva, oltre che dell'efficacia ed efficienza dell'operare delle amministrazioni locali, anche della rispondenza dei servizi resi al modello di prestazioni essenziali costituzionalmente garantite, così come dovrà verificare la congruità del rapporto esistente tra prelievo fiscale e servizi ottenuti. Quest'ultima analisi, da condurre su base comparativa, sarebbe in grado di realizzare, come insegnano le esperienze di altri Paesi, efficaci processi di emulazione e quindi di miglioramento delle gestioni.

La previsione, inoltre, di una tutela particolare dei livelli essenziali delle prestazioni, secondo standards stabiliti per legge, richiederebbe un'attenta valutazione dell'impiego delle risorse, dell'efficienza degli apparati che erogano servizi e della qualità dei risultati conseguiti. La Corte dei conti, articolata regionalmente, permetterebbe comparazioni tra le amministrazioni in termini di efficiente ed economica organizzazione delle risorse, nonché di efficace realizzazione degli obiettivi. A ciò si aggiunga che il ricorso al "fondo perequativo" richiederebbe un costante riscontro dell'economico impiego delle risorse affluenti alle Regioni meno dotate.

In quest'ottica l'autonoma organizzazione dei sistemi di controllo interno dovrebbe fondarsi sulla necessaria condivisione di parametri e metodologie, con la individuazione di comuni standard di riferimento, come, per l'appunto, i costi standard che consentono di valutare l'efficienza e l'economicità a fronte di parametri univoci. In un futuro sistema federale sarà tanto più necessario un assetto di controlli interni che serva, non tanto a reprimere, quanto piuttosto a conoscere al meglio i flussi finanziari e gli andamenti di entrata e di spesa, onde programmare le risorse, correggere gli interventi ed assicurare i necessari supporti. È quasi superfluo osservare che l'attuale assetto dei controlli interni potrebbe essere di ostacolo all'avvento del federalismo, mentre una sua rinnovata efficienza agevolerebbe il consolidarsi del nuovo scenario, tanto più che esso si fonda sull'efficienza dei servizi locali, così come sono promossi e salvaguardati proprio dai controlli interni.

Mentre presso le Sezioni regionali il contraddittorio instaurato con le Amministrazioni in vista delle delibere approvative delle relazioni conclusive delle relative indagini sui controlli interni, hanno permesso di affinare le tecniche conoscitive e di approfondire gli sviluppi dei controlli stessi, in sede di Sezione centrale all'acquisizione delle risultanze delle analisi locali si è aggiunto il vantaggio di muoversi da una sorta di osservatorio privilegiato sulla gestione, osservatorio che ha consentito alla Corte dei conti "romana" di rilevare comparativamente il sistema organizzativo e gestionale adottato dai Comuni nel loro complesso. Recentemente, grazie anche ai referti sul controllo di gestione che l'art.198 bis del TUEL ha imposto ai preposti organi degli Enti locali, di inviare anche agli Uffici della sede locale della Corte dei conti, la Sezione delle Autonomie ha potuto appropriarsi più agevolmente del quadro generale della situazione relativa all'insediamento e funzionamento dei controlli interni, potendo così riferire al Parlamento sullo stato dei controlli, così come si sono atteggiati e articolati negli Enti locali di più Regioni.

Le relazioni alle Assemblee legislative, già svolte sotto la disciplina delle norme preesistenti alla L.131/2003 (si vedano i Referti degli anni dal 2000 al 2003) hanno ripreso il loro cammino grazie al referto dello scorso anno e a quello attuale, entrambi accentrati sull'osservazione comparata del fenomeno dei controlli interni, limitatamente alle Regioni che hanno inserito l'indagine nel programma annuale e cercando, per quanto possibile, di mettere a punto una visione d'insieme che rivesta un qualche interesse per il Parlamento.

A ben guardare, infatti, il coinvolgimento degli organi di controllo interno è motivato dal fatto che essi, non solo costituiscono uno strumento di miglioramento della gestione, ma anche un canale informativo della Corte dei conti, affinché abbia un ulteriore strumento per approntare la verifica degli andamenti della finanza pubblica. Del resto, come ha sottolineato la Corte Costituzionale,¹⁹² l'obbligo degli organi di controllo interno di relazionare alla Corte

¹⁹² Vedi sentenze n.29/1995 e n.470/1997.

dei conti, discende da norme finalizzate ad attivare processi di autocorrezione, posti nell'esclusivo interesse dell'ente controllato.

La prospettiva futura dovrebbe essere nel segno di un sistema unitario, composto da controlli interni ed esterni, in cui i primi tendono a innescare meccanismi di autocorrezione, mentre i secondi, di tipo neutrale e magistratuale, tratteggiano un'unitaria garanzia di sistema. Inoltre rimane fermo che, mentre gli organi di controllo interno si appuntano principalmente sui bilanci e sui rendiconti, il controllo sulla gestione della Corte dei conti procede mediante indagini disposte appositamente sulla falsariga dei programmi stabiliti annualmente dalle Sezioni Riunite e ispirate anche alle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari su materie scelte a campione (art.1, comma 473 L. 296/2006-Finanziaria 2007 e art.11 L.15/2009). Questo profilo concorre a giustificare l'inserimento del capitolo sui controlli interni nell'ambito del referto annuale al Parlamento, che quindi, non solo riferirà ai sensi della Legge la Loggia, ma tenterà anche di utilizzare gli esiti dei controlli interni come strumento-spia, idoneo ad assodare se e in che misura siano state assolte le priorità indicate nelle previsioni programmatiche dell'Ente.

Negli ultimi periodi non si sono registrati provvedimenti normativi di modifica dell'assetto dei controlli interni e da ciò si deduce, sicuramente, un minor interesse del legislatore per questi strumenti di intervento interno. Dall'altra si registra l'assunzione di un ruolo preponderante da parte della Corte dei conti che, essendo rimasta l'unico organo di controllo esterno, si è cimentata anche a comparare gli esiti dei riscontri svolti in sede locale, riferendo alle Camere sulle gestioni più o meno soddisfacenti, con particolare attenzione a quelle che abbiano impiantato controlli-guida indirizzati ad una migliore amministrazione.

In un controllo di gestione che annoveri tra le principali esigenze quella di individuare i costi maggiormente sostenibili a fronte di servizi più efficienti, sia i controlli interni di cui al D.Lgs.286/1999 che il "controllo sui controlli" della Corte dei conti concorrono a verificare sul campo quali siano gli standard e gli indicatori più validi da assumere nelle scelte politiche, magari dopo un appropriato raffronto di benchmarking. In buona sostanza, solo se i controlli interni funzionano a dovere, permettendo una proficua acquisizione dei loro esiti, la Corte può effettuare i riscontri comparati tra costi, rendimenti e risultati, che consentono di individuare e indicare a modello le soluzioni economiche più valide. Il lavoro svolto dalla Corte dei conti sui controlli interni può, inoltre, essere utile ad integrare le varie forme d'istruttoria sulle svariate indagini intraprese sugli enti locali, il tutto ai fini di una più completa valutazione della sana gestione finanziaria.¹⁹³

¹⁹³ Non a caso molto spesso la relazione sulla sana gestione finanziaria di un Ente contiene un capitolo dedicato al funzionamento dei controlli interni.

Le difficoltà operative scaturiscono, notoriamente, dalla grande eterogeneità dei modelli attuativi e dei livelli di funzionamento, accentuati dall'ampia sfera di autonomia che l'art.2 della L.131/2003 ha attribuito, peraltro con delega ancora da attuare, alla potestà statutaria degli Enti Locali. Le indispensabili esigenze di coordinamento tra gli innumerevoli aspetti dei controlli sono state spesso compresse da fattori di diversificazione, quali l'entità della popolazione, la disponibilità a innovare, la consistenza delle risorse umane, finanziarie e professionali, la sussistenza di una cultura della gestione del servizio pubblico etc.

Attualmente l'interesse è volto alla ricerca di criteri omogenei per il coordinamento delle metodologie di rilevazione del funzionamento dei controlli. Solo grazie a criteri di verifica e di valutazione uniformi c'è la possibilità di effettuare confronti tra i vari sistemi, esprimendo motivati apprezzamenti nei confronti dei più idonei e dando vita a pronunciamenti che costituiscano veri e propri indirizzi operativi. Del resto l'art.1, comma 5 del D.L. 168/2004 già allora rafforzava quanto disposto dall'art. 3, comma 8 della L.20/1994 (che, a sua volta, già prevedeva una forma di raccordo tra controlli interni ed esterni). Le Relazioni della Corte dovevano, infatti, contenere valutazioni sul funzionamento dei controlli interni, potendo essa richiedere alle Amministrazioni e agli organi di controllo interno ogni atto o notizia, nonché effettuare o disporre ispezioni o accertamenti diretti.

Molto più di recente, invece, l'art.3, comma 60 della Finanziaria 2008¹⁹⁴ ha direttamente stabilito che quanto riferito al Parlamento può essere attinto anche da quanto acquisito dalle Sezioni regionali, per cui la Corte dei conti centrale ricorre agli esiti delle verifiche svolte in sede locale che, seppure comunicati in primis ai collegi degli Enti controllati, possono comunque essere utilizzati per ampliare la portata delle informazioni e dei dati raccolti a beneficio delle Assemblee legislative.

Gli strumenti riconosciuti alla Corte a fronte delle amministrazioni indagate hanno visto rafforzarsi la loro consistenza grazie alle Leggi Finanziarie del 2007 e del 2008 che hanno imposto, l'una di comunicare, entro sei mesi dall'invio della relazione agli organi consiliari, le misure autocorrettive adottate di conseguenza, mentre l'altra ha obbligato le Amministrazioni verso cui fossero mosse raccomandazioni di motivare, nel termine di un mese dalla loro ricezione, le cause del mancato adeguamento.

Il Legislatore ha ritenuto di venire incontro agli Enti locali, anche stabilendo che Statuti e Regolamenti possano disciplinare i controlli interni con una considerevole autonomia, prevedendo, eventualmente, l'istituzione di un unico organismo cui affidare tutti i controlli, con la sola esclusione di quello di regolarità amministrativa e contabile. Questa possibilità, accanto a quella di gestire il servizio in forma associata, ricorrendo ad apposite convenzioni con altri Comuni, dovrebbe aiutare gli Enti di piccole dimensioni che

¹⁹⁴ "... la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo."

risparmierebbero risorse umane e finanziarie per i vari adempimenti. Purtroppo anche queste possibilità non hanno ridotto la scarsa affezione degli Enti locali a questi istituti di verifica interna.

La recentissima Legge 15/2009, di conversione del D.L. "Brunetta", ha previsto che, entro tre mesi dalla sua emanazione venga emesso, sentito il Ministro dell'Economia, un D. P. C. M. che individui le misure idonee a rafforzare l'autonomia e ad accrescere le capacità di analisi conoscitive e valutative dei servizi di controllo interno, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. I Sindaci potranno confermare o revocare gli incarichi dirigenziali, in base alla "pagella" portata a casa dai responsabili di ciascun settore. Dovrà, infine, essere assicurata l'accessibilità dei dati sui servizi resi dalla P.A., tramite la pubblicità e la trasparenza degli indicatori e delle valutazioni operate da ciascuna Amministrazione.

Lungi dal voler ridefinire le caratteristiche e le finalità dell'Istituto si sottolineano qui alcuni aspetti legati alle esperienze più recenti del controllo di gestione, tenendo presente che per le caratteristiche dell'Istituto e i profili normativi va fatto rinvio alla relazione licenziata nel 2008.¹⁹⁵ Va detto intanto che molte informazioni che la Corte dei conti - Sezioni regionali possiedono derivano dall'applicazione dell'art.198bis del TUEL, introdotto dall'art.1, comma 5 del D.L. 12.07.2004 n.168, conv. dall'art.1, comma1 della L.30.07.2004 n.191, che ha stabilito che il referto sul controllo di gestione, destinato ordinariamente ad Amministratori e Dirigenti dell'Ente locale, sia trasmesso anche alla Corte.

Visto che i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sono obbligati all'adozione del PEG, i referti ricevuti negli ultimi anni dalla Corte hanno acquisito dati e notizie gestionali di portata più significativa degli esercizi precedenti. Gli Uffici della Corte hanno potuto valutare, ad esempio, il Piano dettagliato degli obiettivi, ne hanno raffrontato i costi effettivi rispetto a quelli stimati, così come i proventi effettivi hanno potuto essere paragonati a quelli previsti. È stato, inoltre, possibile misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi, calcolando, settore per settore il rapporto tra costi e risultati, nonché l'efficacia, efficienza ed economicità delle azioni intraprese. Se a questi elementi si aggiungono le richieste appositamente inoltrate a mezzo di questionari che riguardano l'uso delle risorse umane e il costo del lavoro, il ricorso ad incarichi e consulenze esterni, l'analisi prospettica dei costi con la stima dei risultati, il confronto tra costi di copertura e resa dei servizi, i casi e l'entità degli indebitamenti, comprendiamo quanto la verifica del controllo di gestione costituisca ormai un punto di visuale insostituibile sui circuiti interni all'Ente.

¹⁹⁵ Per questi aspetti si veda il referto sulla gestione finanziaria degli Enti Locali del 2008, pag.99.

Grazie al controllo di gestione sono entrati nella cultura del Comune il PEG¹⁹⁶, che attesta su costi standard il perseguimento degli obiettivi, gli indicatori che misurano il rapporto tra obiettivi programmati e risultati perseguiti (efficacia ¹⁹⁷), ovvero tra mezzi impiegati e risultati ottenuti (efficienza ¹⁹⁸) e i *reports* che evidenziano gli scostamenti tra preventivo e consuntivo. Le rilevazioni effettuate da questi ultimi inducono di per sé all'adozione delle misure correttive che sono il punto d'approdo e l'intima giustificazione di questo tipo di controllo. In caso di scostamento cosiddetto "rimediabile" le misure correttive consistono nella messa a punto di attività dirette ad incidere sulle unità organizzative, onde annullare o per lo meno limitare lo scostamento nel periodo immediatamente successivo. Viceversa, in caso di scostamento cosiddetto "irrimediabile", anziché "aggiustare il tiro" il controllo di gestione si attiva per riformulare gli obiettivi ritenuti ormai irrealizzabili.

L'applicazione del citato e importantissimo art.7, comma 7 della L.131/2003 affida alla Corte dei conti-Sezioni regionali la verifica della sana gestione finanziaria degli Enti territoriali sottoposti al suo controllo, alla luce delle norme che sovrintendono agli equilibri di bilancio, al rispetto del patto di stabilità e ai limiti posti all'indebitamento. La verifica si estende allo stato di funzionamento dei controlli interni che, secondo quanto concepito dal legislatore del D.Lgs.286/1999 e ribadito dall'art.147 del TUEL, avrebbero dovuto consentire all'Ente il superamento delle criticità che si frappongono alla sana gestione, permettendogli di correggere il tiro in corso d'opera, con l'adozione in spirito collaborativo di tempestive e adeguate misure correttive.

I Programmi annuali, elaborati per legge dalle Sezioni regionali, hanno inserito spesso, in seno alla verifica di sana gestione, l'indagine sui controlli interni dei Comuni esaminati, scelti prevalentemente a campione e focalizzando l'interesse soprattutto sul vaglio della gestione corretta ed efficiente. Questa impostazione che implica il c.d. "controllo sui controlli" ha permesso alla Corte di valutare nel dettaglio e su di un numero cospicuo di Enti lo stato di attuazione del sistema introdotto dal D.lgs.286/1999. Il pronunciamento delle Sezioni regionali sul funzionamento dei controlli interni ha, naturalmente, investito gli organi elettivi dei Comuni esaminati, anche se le relative indagini hanno anche consentito alla Sezione delle Autonomie sia di esprimersi sullo scenario d'insieme che di valutare lo stato generale di applicazione della normativa, permettendo la comparazione delle esperienze e, in qualche caso, anche la segnalazione delle esperienze più ragguardevoli, affinché siano di esempio e stimolo ai Comuni più carenti. Le ricognizioni delle indagini sui controlli interni hanno riguardato, lo scorso anno, il Piemonte, la Liguria, l'Emilia Romagna, la Toscana, le

¹⁹⁶ Nei Comuni inferiori ai 15.000 abitanti che non lo adottino per scelta c'è comunque un Budget che evidenzia le risorse da gestire a fronte degli obiettivi assegnati ai centri di responsabilità.

¹⁹⁷ Sono indicatori di efficacia quelli relativi alla qualità del servizio e al soddisfacimento della domanda dell'utenza.

¹⁹⁸ Sono indicatori di efficienza quelli relativi all'utilizzo delle risorse, alla produttività e al costo dei servizi.

Marche, il Lazio, l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria e la Sardegna, in cui alcuni Comuni erano stati appositamente inseriti nei programmi d'indagine. Non diversamente, nel corso del 2009, le stesse Sezioni della Corte hanno posto sotto osservazione i meccanismi interni dei Comuni rientranti nelle proprie Regioni, con il risultato che, nuovamente, il Piemonte, la Liguria, la Toscana e l'Abruzzo hanno evidenziato l'assetto e il funzionamento a campione dei propri controlli. Viceversa le Sezioni della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia, dell'Umbria, del Molise e della Campania hanno compiuto di recente le loro prime indagini. Se si tiene presente che la Sezione del Veneto si è occupata di un'ampia ricerca a tappeto sul solo controllo di gestione, al momento il Trentino Alto Adige, la Puglia e la Sicilia sarebbero le sole Regioni che attendono dagli Uffici della Corte un prossimo referto sui controlli interni.

PIEMONTE

La locale Sezione di controllo della Corte dei conti ha indagato, nel corso del 2008, sulla sana gestione finanziaria e sul funzionamento di ventiquattro Comuni, fra cui sette capoluoghi di Provincia e diciassette Enti appartenenti a dimensioni demografiche diverse ma accomunati dall'essere stati posti " sotto osservazione" per il mancato rispetto del Patto di stabilità.¹⁹⁹

L'applicazione delle norme sui controlli interni nei Comuni capoluogo registra la presenza di tutti i tipi di verifica, fatta eccezione per il controllo strategico, adottato solo a Torino, Asti ed Alessandria.

A Torino ab.900.569 il controllo di gestione è affidato ad una struttura permanente e dedicata, composta da un Dirigente e sette impiegati di categoria "D". La funzione è stata svolta in base ad un apposito programma che ha, tra l'altro, analizzato l'uso delle risorse per mezzo di una serie di indicatori predisposti.²⁰⁰ Il PEG riconduce l'ammontare di entrate e spese agli obiettivi assegnati ai centri di costo, con la conseguenza che, se l'organo di controllo attribuisce ad ogni obiettivo un numero percentuale, è pure in grado di misurarne lo stato di avanzamento e le criticità.

La Sezione della Corte ha espresso un giudizio complessivamente positivo, giustificato, in parte, dall'implementazione del controllo strategico affidato a un "Comitato coordinatore" deputato ad elaborare una programmazione economico finanziaria di lungo periodo. Nonostante la valutazione positiva, il controllo di gestione non ha comportato l'adozione di misure autocorrettive, con ricadute positive sull'Amministrazione.

¹⁹⁹ Così risulta dal Programma d'indagine formulato dalla Sezione Piemonte nel 2005, in vista della gestione in cui sono stati elencati una serie di Enti inosservanti al "Patto". La gestione interessata è stata principalmente il 2007, ma con casi risalenti al 2006.

²⁰⁰ A tal fine è stato anche insediato un apposito organo denominato "Osservatorio del rispetto delle regole di buona amministrazione" che risulta essere funzionante.

Anche ad Alessandria ab.91.724 esiste un Ufficio "Programmazione e controllo strategico", cui è preposto, a tempo pieno, un dipendente di area "D", mentre la struttura permanente dedicata al controllo di gestione è formata da due dipendenti della medesima qualifica che effettuano il monitoraggio dei servizi, ma con la particolarità che la loro qualità è verificata direttamente dall'utenza, cui l'organo di controllo rivolge appositi questionari per misurarne il grado di soddisfazione. Purtroppo però, ad Alessandria, come del resto anche ad Asti, alle rilevazioni effettuate dal controllo di gestione non ha fatto seguito l'adozione di conseguenti misure autocorrettive.

Ad Asti ab. 73.861 non vi è una struttura permanente dedicata al controllo di gestione i cui compiti sono comunque assicurati da quattro unità interne, di cui un dirigente, che hanno elaborato un PDO ed effettuato un monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti. L'Ente ha inoltre assicurato che l'implementazione del controllo interno ha garantito la sussistenza di quei presupposti che assicurano l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'agire amministrativo (cfr. art.197, commi 3 e 4 del TUEL). Anche qui si è insediato il controllo strategico, effettuato da un Comitato interno²⁰¹ e ugualmente non risultano adottati interventi correttivi determinati dal controllo di gestione, sulla cui "effettività", pertanto, la Corte non ha potuto che esprimere ampie riserve.

I Comuni di Cuneo, Novara e Verbania hanno tutti una struttura dedicata e permanente, anche qui ad esclusiva composizione interna.²⁰² Il controllo di gestione di Cuneo ab. 54.687 è chiaramente inadeguato perché è privo di un Programma ed è munito di un PDO che si rivela superfluo, visto che non sono rilevati i costi, proventi e risultati cui raffrontarlo. Del resto l'Ente stesso ha ammesso di non aver rapportato risorse e costi agli appositi parametri di valutazione dei risultati (mancata attuazione dei commi 3 e 4 dell'art.197 del TUEL). Il giudizio negativo sul controllo di gestione del Comune di Cuneo si ripete per Alessandria, che pure ha redatto un programma di controllo e formulato valutazioni sull'efficienza ed economicità della gestione, ai sensi del noto articolo del Testo Unico appena citato. L'assenza di concreti apporti al cambiamento hanno in qualche modo vanificato le particolarità di questo Comune che, in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile, aveva introdotto un controllo "collaborativo" che verifica la coerenza tra il procedimento amministrativo e gli obiettivi di PEG (sarebbe emerso lo scostamento tra gli impegni di spesa e i costi presunti dal relativo budget per il raggiungimento degli obiettivi).

Viceversa il Comune di Verbania ab.30.794 occupa un posto alle soglie della valutazione di eccellenza, non solo grazie ad un'adeguata implementazione del controllo di

²⁰¹ Insediato presso la Direzione Generale e composto dal Segretario Generale e due Dirigenti.

²⁰² Un solo dipendente preposto a Cuneo e Novara, due a Verbania.

gestione, ma anche grazie sia alla conseguente assunzione di misure autocorrettive che alle modifiche apportate alle singole attività. E poi ineccepibile l'adozione del programma di controllo, del PDO, nonché la verifica di efficienza dei singoli servizi.²⁰³ Le proposte emerse hanno riguardato, di volta in volta, la riorganizzazione di Uffici e servizi, le modalità di superamento delle criticità di un appalto e l'adozione di procedure rinnovate nel funzionamento di alcuni servizi.²⁰⁴

Solo nel Comune di Vercelli ab. 44.487 il controllo di gestione non è svolto da una struttura dedicata, ma dal personale del Servizio Bilancio che ha elaborato un programma di verifiche e un PDO L'applicazione dell'art.197, commi 3 e 4 del TUEL si risolve nella semplice allegazione di una tabella di indicatori al rendiconto annuale, mentre il referto di gestione si limita a riprodurre la relazione al rendiconto che la Giunta mette a punto abitualmente.²⁰⁵

Rispetto al controllo di gestione quello di valutazione presenta, in tutti i Comuni capoluogo, carattere di omogeneità, sia sotto il profilo della composizione dell'organo che sotto l'aspetto delle modalità operative. Così il Nucleo ha struttura mista con, in genere, tre membri tra interni ed esterni diversamente combinati.²⁰⁶

I metodi di valutazione sono analoghi nei Comuni di Torino, Asti, Novara, Verbania²⁰⁷ e Vercelli, dove si verifica il massimo livello percentuale di raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi di PEG. Alessandria ha diversificato in quote la retribuzione del dirigente, commisurandola al raggiungimento degli obiettivi e al comportamento organizzativo, mentre Cuneo ha affidato un peso percentuale a ciascuno dei tre parametri cui è ricorso e che sono la realizzazione degli obiettivi, i fattori comportamentali e l'attitudine propositiva.

I Comuni non capoluogo esaminati sono diciassette, con una netta prevalenza (dieci comunità) di quelli appartenenti alla V classe demografica (ab.da 5000 a 9999). Sono poi rappresentati gli Enti della VI e VII classe, con due esponenti per ciascuna categoria e non mancano i Comuni della II, III, e IV classe, presenti ciascuno con un solo Ente.

A Cassano Spinola ab. 1.874, il Comune più piccolo, è presente il solo controllo di gestione,²⁰⁸ che si avvale di un Programma di controllo e di un PDO La Sezione piemontese della Corte dei conti ha invitato l'Ente a ricorrere alla forma associata con altri Comuni, per

²⁰³ Su di essi sono stati redatti ben quarantasette referti, uno per ogni centro di costo.

²⁰⁴ Tanta vivacità di proposte nasce anche dal fatto che, nel 2006, sono stati redatti quarantasette referti, uno per ogni centro di costo.

²⁰⁵ In sede di Adunanza davanti alla Sezione regionale di controllo per il Piemonte, l'Ente è stato invitato a fornire entro il 30.06.2009 chiarimenti su cosa intenda intraprendere per migliorare il controllo di gestione.

²⁰⁶ Ad Alessandria e a Verbania ci sono il Segretario Generale e due esterni, ad Asti un dirigente interno e due liberi professionisti, a Cuneo un dirigente interno e due esterni, a Novara il Segretario Generale e il Direttore Generale più un solo esterno docente universitario. Solo a Vercelli i membri sono due: un dirigente interno ed un libero professionista. L'eccezione è Torino, dove l'organo si compone di soli membri interni.

²⁰⁷ A Verbania il 15% della valutazione è riservata al Sindaco. Si sono verificati casi di decurtazione dell'indennità di risultato.

²⁰⁸ Esercitato dal Segretario/Direttore Generale e due dipendenti.

implementare in convenzione i controlli mancanti. Briga Novarese ab. 2.850, che appartiene alla III classe, ha attribuito ad un'unica struttura²⁰⁹ il controllo di gestione e la valutazione di posizioni organizzative, che avviene in base al raggiungimento degli obiettivi di PEG. Nonostante l'assenza di un Programma e di un PDO il Comune si è dichiarato adempiente rispetto alla verifica di efficienza e di economicità di cui all'art.197 del TUEL. Il referto redatto per il 2007 è stato ritenuto dalla Corte una buona base su cui sviluppare in futuro ulteriori analisi gestorie sui costi di attività e servizi. Anche Bardonecchia ab. 3.063 ha affidato entrambi i controlli alla medesima struttura, composta dal Segretario e da due consulenti esterni, nonché integrata, nel caso del controllo di gestione, dal responsabile del Servizio finanziario. La valutazione avviene tramite schede che evidenziano i risultati attesi e quelli conseguiti, il "peso" percentuale attribuito ai singoli obiettivi ed il punteggio riservato al risultato finale. La corretta implementazione dei due tipi di controllo, l'adozione di un PDO e la costante verifica di efficienza dei servizi sono tra i motivi che hanno fatto guadagnare a Bardonecchia un positivo apprezzamento della Corte dei conti che ha sottolineato come, a seguito dei riscontri, siano stati decisi interventi aventi una positiva ricaduta sull'Amministrazione.²¹⁰

Dei dieci Comuni della V classe demografica cinque hanno attivato il controllo di gestione, affidandolo a un solo funzionario di area "D", proveniente dal Servizio Finanziario o di Ragioneria (cfr. Cavour ab. 5283, Castelnuovo Scrivia ab.5624, Villadossola ab.6908, Sommariva del Bosco ab. 7779, Bellinzago Novarese ab.8365), mentre le comunità di Cherasco ab. 7208 e Lanzo Torinese ab.5141 risultano del tutto inadempienti.²¹¹ A Cavallermaggiore ab. 5064 e Castelletto sopra Ticino ab.9.681 al funzionario di area "D", normalmente coinvolto, si affianca, nel primo caso, il Segretario mentre, nel secondo, l'impegno è suddiviso tra tre dipendenti di cui due di area "D" e uno di area "C". Solo Castelnuovo Scrivia, Villadossola e Sommariva del Bosco hanno redatto un programma di controllo, mentre buona parte degli altri Enti della V classe si avvalgono del Piano dettagliato degli obiettivi che consente loro di valutare la resa dei Servizi in base ai corrispondenti centri di responsabilità, da cui emergono costi, proventi e risultati di qualsiasi attività di cui si compongono analiticamente i servizi stessi.²¹²

L'assenza, nella generalità dei casi, dell'adozione di misure correttive conseguenti alle verifiche di gestione, assieme all'analisi dei referti pervenuti alla Corte dei conti ex art.198 bis del TUEL relativamente agli esercizi 2006 e, soprattutto, 2007 hanno indotto la Sezione di controllo del Piemonte a formulare giudizi in buona parte negativi sulla più parte di questi

²⁰⁹ Composta dal Segretario e da un Revisore dei conti ed integrata, nel controllo di gestione, da un esperto esterno e nella valutazione dal Responsabile del Servizio Ragioneria di un altro Comune.

²¹⁰ Sono stata inflitte penalizzazioni economiche ai responsabili dell'Ufficio L.L.P.P. e dell'Ufficio edilizia privata.

²¹¹ A Lanzo Torinese, però, il referto sul controllo di gestione è stato redatto dal Responsabile del servizio finanziario.

²¹² Anoverano il P.D.O. i Comuni di Cavour, Villadossola, Sommariva del Bosco e Castelletto sopra Ticino.

Comuni. Così, mentre il controllo di gestione di Cavallermaggiore ab.5236 e Lanzo Torinese ab. 5217 si sarebbe limitato agli aspetti finanziari, quello del Comune di Dronero ab.7.117 avrebbe utilizzato indicatori meramente contabili; per non parlare di Sommariva del Bosco il cui referto non recherebbe gli elementi minimi indispensabili a un documento di questo tipo. Il giudizio negativo si estende all'inadeguata implementazione dei controlli operata da Bellinzago Novarese ²¹³ ab. 8.832 e dal Comune di Cherasco che, nonostante conti 7842 abitanti e benché sia stato già esaminato e richiamato dalla Corte in una precedente occasione, non ha ancora attivato il controllo di gestione.

Non mancano però le notazioni positive. A Cavour ab. 5445, Castelnuovo Scrivia e Villadossola l'implementazione dei controlli è stata corretta, tanto che l'analisi dei servizi si è avvalsa di parametri di efficienza ed economicità e, talora, anche di indicatori più specifici. Il Comune che ha ricevuto l'apprezzamento migliore, replicato, peraltro anche rispetto all'esercizio precedente, è Castelletto sopra Ticino che, in sede di redazione del bilancio preventivo, ha verificato costi, proventi e risultati dell'esercizio precedente e, soprattutto, ha analizzato le singole attività rientranti nei vari Settori in base ai centri di costo.

La valutazione dei responsabili di posizioni organizzative è un compito svolto dalla generalità degli Enti che si avvalgono di un "Nucleo" apposito, in cui è sempre presente il Segretario, talora anche nelle vesti di Direttore Generale, coadiuvato o dal Sindaco,²¹⁴ o da membri esterni provenienti, in genere, da un'altra amministrazione.²¹⁵ Nei casi di assenza di una struttura dedicata, la valutazione è stata esercitata dal solo Segretario comunale,²¹⁶ oppure dall'organo esecutivo.²¹⁷

Sono meritevoli di considerazione i Comuni di Cavour e di Castelletto sopra Ticino che analizzano il raggiungimento degli obiettivi e le capacità organizzative tramite schede di misurazione che hanno evidenziato come l'uno si esprima in base ai criteri manageriali di competenza, capacità a relazionarsi, tempi di gestione del lavoro, rispetto delle scadenze e consulenze prestate e l'altro valuti i comportamenti a fronte dei parametri di rendimento e di capacità a dirigere, relazionarsi ed integrarsi. Come per il controllo di gestione, anche per la valutazione la migliore "performance" è quella di Castelletto sopra Ticino che, alla stregua di molti altri Enti ben più numerosi e attrezzati, è stato in grado di predisporre adeguati e approfonditi parametri di giudizio che permettono che ad ogni obiettivo specifico venga assegnato un diverso peso ed un diverso punteggio, a secondo, rispettivamente, della difficoltà e del grado di raggiungimento del medesimo. Va poi segnalata Villadossola che è

²¹³ Il Comune era stato già indagato per la gestione precedente, senza che sia emerso, nel 2008, alcun tipo di miglioramento.

²¹⁴ A Cavallermaggiore.

²¹⁵ A Cavour e Castelletto sopra Ticino.

²¹⁶ A Castelnuovo Scrivia e Cherasco.

²¹⁷ A Villadossola, Sommariva del Bosco.

stato l'unico Comune del gruppo ad insediare il controllo strategico, affidato al servizio finanziario che opera un monitoraggio dei servizi alla luce di indicatori strategici di origine finanziaria.

Nonostante questi aspetti positivi, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte è intervenuta nel contraddittorio, invitando alcuni Enti ²¹⁸ad ottimizzare i risultati, concludendo delle convenzioni che consentano di esercitare i controlli in forma associata, oppure ad insediare, ove non vi sia, il controllo di gestione, tanto più che l'inadempimento era stato già rilevato in precedenti indagini.²¹⁹ Due Comuni²²⁰ sono stati messi in mora al 30 giugno 2009, affinché comunicano tempestivamente alla Corte quali siano i provvedimenti assunti per predisporre l'insediamento dei controlli. L'invito a ricorrere a delle convenzioni e a farlo entro la citata scadenza ha colpito in specie il Comune di Bellinzago Novarese, dove è del tutto assente la valutazione dei dirigenti.

Vale per tutti, infine, la rinnovata critica riguardo sia all'assenza di provvedimenti autocorrettivi, che alla mancanza di iniziative in grado di produrre ricadute proficue sull'Amministrazione. Per molti Comuni l'applicazione del d.lgs. 286/1999 è stato vissuto più come un fastidioso adempimento burocratico, che come un'interessante occasione di miglioramento.

Le notazioni negative della Sezione regionale di controllo per il Piemonte sono le stesse nei confronti dei comuni indagati della VI classe, ovvero di Borgo San Dalmazzo ab.11.274 e di Avigliana ab.11.070. Quest'ultimo, avendo attivato la sola valutazione dei dirigenti, avvalendosi tra l'altro del solo Segretario generale, è stato messo in mora al 30.06.2009, per assumere provvedimenti organizzativi attuativi della legislazione sui controlli interni, ricorrendo, se del caso, alle note convenzioni con altri Enti. Identica misura è stata adottata nei confronti di Borgo san Dalmazzo che almeno ha avviato il controllo di gestione in forma associata con altri Comuni e una Comunità montana, dandosi un Programma e un PDO. Ciò nonostante, oltre a non esservi traccia di conseguenti misure autocorrettive, il Comune ha elaborato per il 2007 un Referto assolutamente inadeguato a spiegare se e in che modo sia stata data applicazione all'art. 197, commi 3 e 4 del TUEL.²²¹ Benché non manchi la valutazione dei dirigenti, svolta in sede di rendiconto annuale dal Segretario e due membri esterni, in base al grado di raggiungimento degli obiettivi di PEG, la Corte, attese le dimensioni dell'Ente, che non giustificerebbero ritardi e incompletezze di questa portata, ha ritenuto comunque opportuno fissare un termine di mora per la comunicazione degli avvenuti adempimenti organizzativi.

²¹⁸ Trattasi di Cavallermaggiore, Castelnuovo Scrivia, Dronero e Bellinzago Novarese.

²¹⁹ Trattasi di Cherasco e Sommaria del Bosco.

²²⁰ Trattasi di Dronero e Bellinzago Novarese.

²²¹ Si è trattato di un documento di appena sette pagine.

Passando all'esame dei Comuni indagati appartenenti alla VII classe, spicca quello di Biella che con i suoi 45740 abitanti risulta essere il Comune non capoluogo dove i controlli hanno funzionato meglio. Il controllo di gestione, affidato ad una struttura interna e permanente composta da un dirigente, un funzionario di area "D" e un impiegato di area "B", non solo ha adottato il PDO, analizzando costi proventi e risultati, anche alla luce di numerosi indicatori gestionali, ma ha anche messo a punto un conto economico che tiene conto dei fattori della produzione. Il referto relativo all'esercizio 2006 ha anche verificato la certificazione di conformità degli appalti di beni e servizi alle Convenzioni CONSIP. Il referto relativo all'esercizio 2007²²² è stato definito dalla Sezione di controllo di Torino come una buona base da cui intraprendere ulteriori analisi sui costi dei singoli servizi e delle singole attività, nonché sui tempi della loro esecuzione, onde ottenere quell'incremento di efficacia, efficienza ed economicità dell'amministrare che è la ragion d'essere del controllo di gestione²²³. Se la valutazione dei dirigenti è espletata secondo il diffuso metodo dell'attribuzione di un punteggio parametrato sulla difficoltà e sul grado di raggiungimento degli obiettivi, lo svolgimento del controllo strategico da parte della medesima struttura, composta da due dirigenti e un professionista esterno, appare encomiabile. Le scelte operate con il bilancio di previsione sono state, infatti, rimodulate alla luce dei diversi obiettivi formulati con la predisposizione del "programma strategico".²²⁴

Tutt'altro panorama presenta il Comune di Venaria Reale ab.34.908. Nonostante la consistente dimensione demografica, il controllo di gestione è stato avviato solo nel 2007 ed è svolto da un dipendente di categoria "D", mentre il Nucleo opera grazie al contributo del Segretario/Direttore Generale, affiancato da un docente universitario e da un secondo membro esterno proveniente da altra Amministrazione. La critica mossa dalla Corte dei conti si è soffermata sull'assoluta insufficienza del controllo di gestione, che andrebbe migliorato sia nei soggetti che nei contenuti, che sul controllo di valutazione, la cui spesa per il compenso ai componenti esterni è risultata eccessivamente gravosa.

LOMBARDIA

I sedici Enti locali indagati dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia, relativamente agli esercizi 2006 e 2007, hanno fornito elementi utili all'assunzione delle relative Delibere di sana gestione finanziaria, senza tuttavia trascurare l'assunzione di notizie e indicazioni sufficienti ad estendere la pronuncia allo stato di attuazione e al funzionamento dei controlli interni.

²²² Esso è frutto della sintesi di ben otto referti infrannuali.

²²³ L'ultimo Referto è in realtà la somma di ben otto infrannuali.

²²⁴ Sono stati modificati tempi di esecuzione e modalità di finanziamento del Piano annuale delle O.O.P.P.

Sono stati indagati due Comuni appartenenti alla IV e altrettanti alla V classe, mentre sono sette gli Enti della VI e cinque quelli della VII classe assoggettati ad esame. È risultato che hanno tutti attivato il controllo di gestione, modulando con impegno diverso la portata e l'intensità dei programmi e delle verifiche.

Mentre le comunità più numerose di San Giuliano Milanese ab.31.295, Lonate Pozzolo ab.11.480 e Treviolo ab. 9.801 si sono limitate ad esercitare la funzione, senza che ad essa fosse deputato un apposito organo,²²⁵ il più piccolo Comune di Cornate d'Adda ab.9238 ha anche espletato compiti di verifica della continuità della programmazione, della funzionalità dell'organizzazione e soprattutto dell'efficacia, efficienza ed economicità dei servizi. In effetti solo Cornate d'Adda e Darfo Boario ab.13.590 hanno adibito al controllo di gestione un' apposita struttura collegiale, facente capo al Direttore Generale. Altrove l'assenza di un organo ad hoc ha generalmente impegnato la responsabilità dei dirigenti, almeno per quanto riguarda la redazione del referto e il suo invio alla Corte dei conti ex art.198 bis del TUEL, come è avvenuto, ad esempio, nei Comuni di Luino ab.14.234 e Villanova sul Clisi ab. 4.762.

Ad Abiategrasso ab.27.739, Buccinasco ab.24.877, Scanzorosciate ab.9.178, Limbiate ab.31.551 e Urgnano ab.8445 le verifiche di gestione si sono limitate a riscontri finanziari effettuati solo su alcuni settori e, oltretutto, senza l'ausilio di appositi indicatori, con l'unica eccezione di Urgnano che ha fatto ricorso, benché solo a consuntivo, ad alcuni parametri di efficacia ed efficienza.

Se Agrate Brianza ab.12.708 ha incentrato il controllo di gestione sulla valutazione del livello di realizzazione dei programmi, sull'analisi economica dei centri di costo e sull'attuazione dei risparmi di spesa, Luino ab.14.234 ha proceduto ad una verifica di legalità, ad un riscontro della corretta ed economica gestione delle risorse e all'attenta applicazione di un apposito sistema premiante. Viceversa Darfo Boario ab.14.745 ha, molto correttamente, finalizzato tutti i propri riscontri all'adozione dei tanto auspicati interventi correttivi. Dalmine ab.22.397 ha elaborato alcune schede di valutazione delle principali aree gestite che, individuando le risorse umane e strumentali assegnate, l'elenco delle attività svolte e il collegamento ad una serie di indicatori, consentono la determinazione dei costi e dei ricavi dei vari servizi. I Comuni di Castiglione delle Stiviere ab.18.428 e Codogno ab.14.408 sono quelli che appaiono maggiormente addentro nell'esercizio della funzione, anche perché sembrano attrezzati più di altri nell'affrontare le specificità del controllo di gestione. Il primo ha, infatti, predisposto un articolato sistema di contabilità analitica, utilizza un'adeguata batteria di indicatori, rileva e denuncia agli organi di vertice le carenze riscontrate e, soprattutto, suggerisce contestualmente le misure correttive da adottare. Codogno, infine, si

²²⁵ A Treviolo e Lonate Pozzolo, benché la funzione sia esercitata e il referto debitamente compilato, manca del tutto un soggetto o una struttura responsabile del controllo di gestione. A San Giuliano Milanese esiste, invece, un sistema integrato che sovrintende a tutti e quattro i controlli interni.

avvale di un PDO ed è in grado di rilevare costi, proventi e risultati in relazione ai singoli servizi e ai corrispondenti centri di costo. La locale Sezione della Corte ha potuto appurare che, grazie ai parametri offerti dal controllo di gestione, il Comune di Codogno, non solo ha potuto vigilare in maniera soddisfacente sul livello di rigidità della spesa corrente, ma ha anche conseguito un'apprezzabile autonomia finanziaria.

Si nota con chiarezza come, nel panorama dei Comuni indagati sull'applicazione del controllo di gestione Darfo Boario e Castiglione delle Stiviere ne hanno meglio colto il principio ispiratore, adottando tempestivamente quelle misure correttive che consentono a questa verifica di efficacia ed economicità di atteggiarsi come controllo-guida dell'attività amministrativa.

La valutazione dei dirigenti non è stata attivata ovunque, talora per la semplice assenza di soggetti con questa qualifica, talaltra perché le dimensioni ridotte degli Uffici comunali, non potendo sostenere l'insediamento di strutture dedicate e permanenti, hanno fatto ricorso all'ausilio di altri organi, quali il Segretario /Direttore Generale, la Giunta o lo stesso servizio preposto al controllo di gestione. L'abituale Nucleo non risulta dunque insediato a Urgnano, Villanova sul Clisi, Lonate Bozzolo, Agrate Brianza, Dalmine e Treviolo. Dove, invece, l'organo è attivo, esso si compone, in genere di un Presidente, del Segretario o Direttore Generale e di due esperti esterni. I Comuni di Abbiategrasso, Castiglione delle Stiviere e San Giuliano Milanese si sono organizzati in maniera pressoché identica, con un organo che si limita alla verifica del raggiungimento degli obiettivi e del miglioramento dell'attività amministrativa.

L'elemento che accomuna larga parte dei Nuclei di valutazione è il ricorso all'autovalutazione, ordinariamente attraverso schede analitiche compilate dagli stessi responsabili. A Limbiate e Buccinasco le schede riempite dai dirigenti permettono di raffrontare i risultati con gli obiettivi, perché poi il Nucleo possa dedicare alla valutazione degli esiti finali un colloquio di approfondimento. A Codogno, grazie all'autocompilazione delle schede, contenenti attività, obiettivi, tipologia di risorse e grado di raggiungimento dei risultati, sia intermedi che a consuntivo, è stato possibile analizzare la condotta dei responsabili sulla base di otto parametri predeterminati. Anche il Comune di Darfo Boario analizza, tramite le citate schede, una nutrita serie di posizioni organizzative.

Diversamente il Comune di Luino ha sostituito alle schede una relazione composta da un esame del rapporto tra obiettivi, risultati e accadimenti e da una serie di valutazioni relative a molteplici fattori quali l'autonomia gestionale, la capacità di risolvere i problemi, l'abilità comunicativa, la capacità di delegare, la flessibilità etc.

Mentre a Scanzorosciate il Comune ha solo attivato la funzione, senza peraltro esercitarla, a Cornate d'Adda il Nucleo di valutazione utilizza una serie di parametri specifici,

per giudicare, da un lato, il raggiungimento degli obiettivi e dall'altra le capacità personali e professionali.

La larga maggioranza dei sedici Comuni esaminati non ha adottato il controllo strategico.

Dei cinque Comuni che, invece, hanno applicato la relativa disciplina, oltre ad Agrate Brianza e a Limbiate, presso i quali il controllo strategico è funzionante, vanno ricordati quegli Enti che almeno si sono distinti per l'accuratezza con cui hanno dato vita alla c.d. "Programmazione strategica". Così Darfo Boario ha insediato un'"Unità di controllo strategico" alle dipendenze della Giunta, che supporta Amministratori e Dirigenti nella elaborazione dei programmi e segnala agli organi politici la necessità di eventuali adeguamenti. Castiglione delle Stiviere possiede un organo ad hoc che predispone e approva il rendiconto sulla gestione, sulla base di una corrispondente relazione della Giunta, mentre a Cornate d'Adda è la Giunta stessa a redigere una relazione sul rendiconto, relazione che si esprime su quanto l'azione amministrativa si sia adeguata al perseguimento degli obiettivi prefissati.

FRIULI VENEZIA GIULIA

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia è l'unica ad aver svolto un'indagine "a tappeto" sui controlli interni dei duecentodiciannove Comuni della Regione, distinguendosi così da tutte le altre Sezioni, dove, ordinariamente si è seguito il metodo del campionamento. L'attenzione della Sezione delle Autonomie ha potuto, necessariamente, accentrarsi solo su alcuni Enti, prediligendo sia quelli che, per dimensione demografica, sono allineabili a quelli che più facilmente sono stati assoggettati ad indagini da altre Sezioni regionali, che quelli che, per le loro caratteristiche, sono più agevolmente raffrontabili ad esperienze maturate altrove. Sono stati così esaminati i quattro Comuni capoluogo e gli altri tre Enti più numerosi, ovvero con popolazione compresa tra i 16.000 e i 32.000 abitanti.²²⁶

I dati generali rilevano, innanzi tutto, che nei Comuni capoluogo il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti sono stati implementati ovunque, mentre il controllo strategico è presente solo a Pordenone.²²⁷ Negli altri tre Enti la valutazione dei dirigenti è esercitata ovunque, il controllo di gestione è riscontrato a Monfalcone ab. 27.701 e Sacile ab. 19.577, mentre il controllo strategico è del tutto inesistente o appena abbozzato.

L'unità organizzativa preposta al controllo di gestione è collocata, a Udine, nel Dipartimento risorse finanziarie, a Trieste nell'Area servizi di Segreteria Generale, mentre a

²²⁶ Monfalcone, Cordenons, Sacile.

²²⁷ Nel senso che le risposte fornite dagli altri Comuni capoluogo sono incerte e/o contrastanti.

Pordenone si inserisce, come struttura semplice, in staff al Direttore Generale, e come struttura più complessa in una che esercita anche il controllo strategico. Come Pordenone ab. 50.518, anche Monfalcone, Cordenons ab.18.247 e Sacile hanno un controllo di gestione che mette capo al Direttore Generale.²²⁸

Quanto alla composizione della struttura preposta, quasi tutti i Comuni si avvalgono esclusivamente di personale interno, con l'eccezione di Trieste ab. 205.363 e Sacile che ricorrono anche a membri estranei all'Ente, tanto è vero che mentre questi ultimi fanno particolare affidamento sulla consulenza esterna, Gorizia ab. 36.172 e Pordenone hanno elaborato uno sviluppato sistema informativo che, nel caso di Udine e Gorizia, si risolve nell'acquisto all'esterno di un apposito software.

Tranne Gorizia, gli altri tre Enti capoluogo hanno un Programma di controllo. Trieste individua l'oggetto del controllo di gestione tramite il PEG e il PDO ed effettua un costante monitoraggio degli obiettivi affidati ai dirigenti. Pordenone ricorre ad un ricco sistema di indicatori che ricomprende, tra gli altri, i centri di costo, i prodotti e i servizi finali erogati, gli obiettivi di mantenimento, gli obiettivi di sviluppo e i nuovi progetti. Si fa, inoltre, vanto di monitorare in tempo reale gli obiettivi prioritari e, trimestralmente, quelli di sviluppo, oltre agli interventi e agli indicatori ordinari. Udine ha degli indicatori di risultato e degli obiettivi gestionali specifici, sia strategici che di attività consolidata. Monfalcone e Cordenons hanno obiettivi specifici assegnati dal PEG.²²⁹ Monfalcone, in particolare, parla di obiettivi ordinari/istituzionali e di obiettivi straordinari, mentre Cordenons da conto della tempistica del loro raggiungimento nei referti periodici, così come riferisce del loro miglioramento nei reports, a intervalli più distanziati. Gorizia e Sacile non hanno fornito elementi su obiettivi ed indicatori.

Il controllo di gestione, nei Comuni esaminati del Friuli Venezia Giulia, si articola nelle fasi della predisposizione del programma e del documento di bilancio, dell'interazione con la valutazione dei dirigenti, di definizione degli obiettivi e degli indicatori e dell'assunzione della pianificazione strategica. Tra i Comuni capoluogo solo Pordenone ha assunto anche scelte programmatiche di tipo strategico, come del resto ha fatto, tra gli Enti non capoluogo, il Comune di Monfalcone. Gli altri Enti considerati, che siano o meno capoluogo, si sono limitati ai tre descritti momenti della programmazione e predisposizione del bilancio, del collegamento con i dirigenti assegnatari degli obiettivi e della formulazione dei risultati perseguiti, con i relativi indicatori di misurazione.

I Comuni esaminati del Friuli Venezia Giulia costituiscono un valido esempio per la frequenza dei reports che non si riscontra negli Enti di altre Regioni. Così Pordenone e

²²⁸ Cordenons e Sacile non hanno una struttura apposita e i compiti sono svolti dal Segretario/Direttore Generale con il supporto del Servizio finanziario.

²²⁹ Cordenons ha obiettivi specifici assegnati anche dal PDO.

Monfalcone elaborano referti trimestrali, Trieste da loro cadenza semestrale, mentre Sacile sceglie indifferentemente, di volta in volta, una delle due scadenze.²³⁰

Tutti i Comuni, capoluogo e non, hanno rilevato scostamenti tra obiettivi e risultati, con la sola eccezione di Sacile. A Trieste, Gorizia,²³¹ Pordenone e Monfalcone, gli scostamenti hanno riguardato, gli aspetti finanziari e il raffronto tra obiettivi e risultati, sia quantitativi che qualitativi. Pordenone ha denunciato scostamenti anche negli aspetti economici.

A Trieste, Udine, Gorizia, Pordenone, Monfalcone e Cordenons²³² le verifiche di gestione hanno avuto come conseguenze sia l'adozione di misure autocorrettive che il rinnovamento nella programmazione. Parimenti in tutti i Comuni hanno implementato un controllo di gestione strettamente legato alla valutazione dei Dirigenti, così come ovunque sono stati utilizzati indicatori di misurazione e monitorati i servizi che generano spese di funzionamento. Nei Comuni capoluogo è stata anche utilizzata la contabilità analitica.

Se questi sono gli elementi comuni, altri ve ne sono che differenziano ciascun Ente, facendo emergere particolarità degne di nota. Gorizia ha elaborato un PEG in cui attività e obiettivi ricadono in uno schema articolato su tre livelli a complessità crescente: il primo "consolidato" che rientra nell'ordinario funzionamento degli uffici, il secondo, detto dello "sviluppo" che ha obiettivi innovativi e migliorativi e l'ultimo, considerato "strategico" che ha finalità progettuali e talora trasversali che coinvolgono più settori.

È da segnalare, per l'ottima impostazione, il controllo di gestione del Comune di Pordenone, i cui obiettivi e le cui risorse vengono affidati a ben quarantadue centri di costo. È stato realizzato un apposito software per la gestione degli indicatori, per cui per ogni settore vengono predisposti programmazione, monitoraggio e consuntivazione. Esiste poi un sistema di contabilità integrata che, accanto all'aspetto finanziario ed economico, cura quello analitico, nel senso che attribuisce ciascun costo, diretto o indiretto, al centro che utilizza il fattore produttivo consumato. Il sistema consente di compilare un conto economico per ciascun servizio, indicando costi sostenuti e ricavi realizzati.

Nel Comune di Cordenons il controllo sugli obiettivi assegnati ai centri di costo dal PEG e dal PDO è richiesto all'organo di controllo di gestione dal Direttore Generale, entro la fine dei mesi di settembre e dicembre. Alla prima scadenza si verifica l'attuazione del programma politico, mentre alla seconda la Giunta riscontra i risultati, attribuendo la relativa retribuzione ai responsabili dei servizi.

La valutazione della dirigenza è affidata, a Trieste, Udine, Monfalcone e Sacile ad un apposito Comitato di tre membri, mentre a Gorizia e Pordenone è esercitata dal Direttore

²³⁰ Udine e Cordenons hanno scadenze prefissate, nel senso che relazionano sullo stato di avanzamento dei programmi, rispettivamente entro il 31 agosto ed il 10 settembre ed effettuano un rapporto di consuntivazione, entrambi entro il 31 dicembre. Gorizia riferisce, inusualmente, di elaborare le relazioni a richiesta dei destinatari.

²³¹ A Gorizia sono stati rilevati forti scostamenti nel settore dei lavori pubblici.

²³² Solo Sacile non ha fornito elementi di giudizio.

Generale. Come si verifica abitualmente un po' ovunque la composizione dell'organo è mista, con il Segretario e/o il Direttore Generale che lo presiede, coadiuvato da un paio di esperti esterni. In tutti gli Enti considerati il sistema per valutare le prestazioni dei responsabili esamina sia il raggiungimento degli obiettivi, che i comportamenti individuali. Ciò nonostante i Comuni di Gorizia e Cordenons²³³ si discostano da tutti gli altri, perché non attribuiscono un peso e una misura per ciascun obiettivo e comportamento. Udine e Pordenone valutano i comportamenti alla luce dei medesimi parametri, ovvero delle capacità organizzative, dell'iniziativa, dell'autonomia, dell'efficienza, del contributo all'integrazione di Uffici e servizi, della qualità dell'apporto personale e dell'affidabilità. Sacile ha scelto come parametri comportamentali la capacità di gestire, motivare, guidare e valutare i collaboratori, nonché di generare un clima in grado di favorire la produttività. Trieste, invece, ha fatto esclusivo riferimento alle qualità richieste dal Contratto collettivo nazionale di lavoro del 1996.²³⁴ I criteri di valutazione di Gorizia sono la capacità di pianificare e programmare, la flessibilità, la capacità di analisi e sintesi, lo spirito di iniziativa, la capacità di controllo e collaborazione, l'apporto personale e, infine, la capacità di leadership che, ignorata in altri contesti, assume qui una valenza particolare. Monfalcone ha scelto tra i comportamenti da valutare la capacità di gestire il tempo, di guidare e motivare i collaboratori, di rispettare e far rispettare le regole, di promuovere innovazioni, di contribuire ad integrare Uffici e servizi, di porre attenzione alle risultanze del controllo di gestione e, infine, come a Gorizia, di conferire al proprio ruolo un apporto personale. Cordenons coniuga i parametri oggettivi che sono, non solo il raggiungimento degli obiettivi ma anche la risoluzione dei problemi e il miglioramento dell'organizzazione con i parametri soggettivi, quali la flessibilità, la capacità di innovare o di adattarsi e la disponibilità verso colleghi e utenti.

I questionari somministrati ai Comuni dalla Sezione di controllo per il Friuli Venezia Giulia²³⁵ hanno riguardato, in un apposito paragrafo, non solo il controllo strategico espressamente previsto dall'art.147, comma1, lett.d) del TUEL, ma anche la c.d."programmazione strategica", vista come attività intesa a verificare se esistano o meno ed, eventualmente, a creare mezzi e strutture che partecipino al processo di programmazione politico-amministrativa finalizzato alla realizzazione di obiettivi strategici.

Pordenone è il solo Comune in cui la Giunta abbia previsto un formale processo di programmazione strategica, affidato ad un'unità organizzativa semplice, collocata in staff alla

²³³ Cordenons non ha dirigenti ma, "responsabili di posizioni organizzative".

²³⁴ In specie all'art.43, comma 4, lett. a,c, d, e, f, g, h.

²³⁵ Tra le Regioni esaminate il Friuli Venezia Giulia è l'unica che, grazie alla Corte dei conti, abbia evidenziato, a fronte di tutti i suoi 219 Comuni, l'esistenza o meno, in seno alla programmazione politica, di una programmazione strategica che non solo è di evidente frequenza, ma anche di incontrovertibile attualità.

Direzione Generale.²³⁶ A Trieste e Gorizia gli indirizzi di mandato, propri della "programmazione strategica", non possono contare su di un organo apposito, ma fanno affidamento sulla collaborazione del servizio Bilancio e della Direzione generale.

Più in particolare, le strategie di Trieste e Pordenone appaiono strettamente e opportunamente legate al controllo di gestione. Monfalcone è l'Ente non capoluogo che, non solo dà spazio a questo tipo di programmazione, ma vi coinvolge più strutture, quali il servizio di bilancio, la Direzione generale con gli altri Dipartimenti e il controllo di gestione.²³⁷

In Friuli Venezia Giulia il controllo strategico è stato attivato da Trieste, Gorizia e Pordenone che, però, non vi destinano un'apposita struttura, ma coinvolgono, a secondo dei casi, la Direzione Generale o qualche altro servizio.²³⁸

Ovviamente l'organo politico interviene nella pianificazione strategica.²³⁹ Inoltre, a Trieste, Pordenone e Monfalcone esiste un sistema informativo nato per monitorare in forma integrata e coordinata, lo stato di avanzamento degli obiettivi, a suo tempo formulati e definiti al momento della programmazione.

LIGURIA

Nel corso del 2007/2008 sono state emanate dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria nove Delibere concernenti la sana gestione e il funzionamento dei controlli interni di altrettanti Comuni, appositamente sorteggiati.²⁴⁰

La caratteristica che accomuna la maggior parte di questi Enti è l'organo esercente il controllo di gestione la cui composizione, benché variegata, è regolarmente di provenienza interna. S. Stefano di Magra ab. 8.402 ha costituito una struttura apposita che annovera il Segretario, il Presidente dell'Organo di revisione e i responsabili del Servizio finanziario, Campomorone ab. 7.482 si avvale semplicemente dell'opera prestata, anche qui, dal Segretario e dal titolare del Settore finanze. Si contrappongono, invece, almeno numericamente, il Comune di Ventimiglia ab. 25.450, la cui struttura organizzativa si compone di dieci funzionari, e i Comuni di Albenga ab.23.735, Celle Ligure ab.5.470 e Diano Castello ab. 2.149 che hanno un unico responsabile del controllo di gestione, esercitato, nei primi due casi, da un Istruttore direttivo del Servizio finanziario e nell'ultimo dal Direttore Generale. Si discostano il Comune di Bargagli ab.2.729, che ha affidato al Servizio finanziario sia le verifiche di gestione che le valutazioni dirigenziali²⁴¹e il Comune di Sassello ab.1.817

²³⁶ Come accennato l'unità organizzativa semplice è, a sua volta, collocata in un'unità più complessa di cui fanno parte il servizio di Statistica e, soprattutto, il controllo di gestione.

²³⁷ Il controllo strategico vero e proprio è, invece, esercitato dal Nucleo di valutazione.

²³⁸ Trieste esercita il controllo strategico grazie alla Direzione Generale, mentre Pordenone utilizza, tra gli altri, il Settore Finanze.

²³⁹ Avviene regolarmente nei tre Comuni capoluogo, esclusa Udine, e a Monfalcone.

²⁴⁰ I Comuni oggetto d'indagine sono stati preventivamente inseriti nel Programma deliberato all'inizio del 2006 e poco dopo alla presenza dell'A.N.C.I.

²⁴¹ C'è solo l'ausilio di una piccola struttura interna per l'apprezzamento dei risultati.

che affida anch'esso entrambi i compiti alla medesima struttura, collocata in staff al Sindaco, e organizzata in forma associata, con l'apporto dei Segretari dei tre Comuni aderenti.

Il controllo di gestione dei Comuni di Bargagli, Campomorone, Diano Castello, Sassello, S.Stefano di Magra e Ventimiglia svolgono tutti funzioni di supporto e monitoraggio del PEG e riscontrano l'attuazione degli obiettivi programmatici, anche se Sassello, S.Stefano di Magra e Ventimiglia sono anche in grado di rilevare i costi sostenuti dai vari servizi e di valutarne l'efficienza. Nel Comune di S.Stefano di Magra l'assenza di un PDO, di un sistema di indicatori e della contabilità analitica comportano che, tanto le rilevazioni dei costi programmati e sostenuti, quanto l'indicazione dei risultati raggiunti si risolvono in una mera sintesi di spese impegnate ed erogate, secondo i canoni della contabilità finanziaria. Viceversa a Ventimiglia, dove è stata adottata la contabilità analitica, gli obiettivi individuati sono stati correlati ai relativi costi, così come sono stati definiti alcuni indicatori specifici, ancorché parziali, in grado di misurare l'efficacia e l'efficienza della gestione. Al contrario, nonostante l'impegno, i Comuni di Campomorone e Diano Castello non sono stati in grado di rilevare i costi dei vari servizi e Diano Castello, addirittura, non ha neanche individuato gli obiettivi gestionali.²⁴²

Celle Ligure e Albenga presentano, invece, alcune particolarità assolutamente positive.

Il primo si contraddistingue per aver adottato indicatori di attività e di risultato e per aver impostato la contabilità analitica su accertamenti e liquidazioni, ragguagliati poi a ricavi e costi.²⁴³ Albenga incentra l'attenzione sulla gestione economico patrimoniale, grazie all'ausilio di indicatori finanziari ed economici generali e sulla gestione di competenza, grazie all'analisi della programmazione finanziaria. Esercita, inoltre un monitoraggio delle infrastrutture e dei servizi, per verificare l'andamento della gestione di investimenti e risultati.²⁴⁴

Dall'esame dei rispettivi referti emerge che i Comuni di Bargagli, Campomorone, Albenga e Sassello si attengono eccessivamente ai profili finanziari, senza dar conto della dimensione economica della gestione. Il Comune di Carcare ab. 5.703 non ha ancora neppure insediato il controllo di gestione, mentre quello di Diano Castello ha ommesso di inviare il relativo referto alla Corte dei conti, ai sensi dell'art.198 bis del TUEL Viceversa i Comuni di Celle Ligure e Ventimiglia sono meritevoli di aver avviato un positivo sistema di scambi di informazioni con gli altri controlli.

La valutazione dei dirigenti è diffusa in tutti gli Enti, con una composizione mista del "Nucleo" che vede prevalentemente impegnati un membro interno, coincidente con la figura del Segretario e due membri esterni provenienti da un altro Comune.²⁴⁵

²⁴² A Diano Castello il controllo di gestione ha esaminato solo il servizio idrico integrato e il servizio di mensa scolastica.

²⁴³ È l'unico dei comuni esaminati a redigere reports trimestrali.

²⁴⁴ Albenga svolge le sue verifiche su ben quarantatré centri di costo.

²⁴⁵ A Campomorone i componenti esterni sono il responsabile del Servizio finanziario e il Segretario di un altro Comune. Ad Albenga il "Nucleo" si compone del Direttore Generale, più un esperto esterno e un membro del Collegio dei revisori.

La composizione mista prevale un po' ovunque, con Carcare dove il Segretario è affiancato dal Segretario e da un funzionario di un altro Comune, Ventimiglia dove il Segretario/Direttore Generale è affiancato dal Direttore generale della Provincia di Cuneo e dal Vice Prefetto di Verbania e Celle Ligure dove vi sono soltanto il Segretario e un esperto esterno. Come accennato, fanno eccezione Bargagli e Sassello che hanno adottato un'unica struttura che svolge entrambi i controlli interni, avvalendosi, il primo, di una struttura mista composta dal Segretario, da un dottore commercialista e da un docente universitario e il secondo da una forma di organizzazione associata conclusa in convenzione con altri Enti locali. L'unica vera eccezione si rinviene a S.Stefano di Magra, dove la struttura deputata alla valutazione è completamente esterna ed è collocata presso la Segreteria Generale.

L'esercizio della valutazione presenta nei Comuni di Bargagli, Campomorone, Sassello, Ventimiglia e Celle Ligure connotati ricorrenti, quali la verifica del rispetto degli obiettivi assegnati, il controllo del comportamento direzionale e il riscontro dell'efficacia ed efficienza della gestione, anche grazie alla rilevazione dei costi sostenuti. S.Stefano di Magra e Carcare si limitano, più modestamente, alla verifica del rispetto degli obiettivi assegnati, tramite indicatori di misurazione. Come in moltissimi altri Comuni, anche in quello di Carcare gli indicatori attribuiscono agli obiettivi perseguiti valutazioni espresse con una "pesatura" del livello di difficoltà e un punteggio del grado di raggiungimento. Ad Albenga, che è tra gli Enti che meglio hanno svolto il lavoro di valutazione della dirigenza, sono stati utilizzati come parametri, oltre al grado di raggiungimento degli obiettivi, anche la qualità della prestazione, la tutela dei diritti dell'utenza, la facilitazione nell'accesso ai servizi e l'ottimizzazione della gestione delle risorse. Ad avviso della locale Sezione della Corte dei conti, l'apprezzabile varietà dei profili analizzati non ha permesso il superamento di una certa genericità degli obiettivi presi in considerazione, obiettivi tra i quali spiccano comunque il sostegno all'operato degli amministratori, il mantenimento dello standard qualitativo dei servizi e il rispetto delle scadenze.

La Sezione ha anche concluso che, nella maggioranza dei Comuni liguri esaminati,²⁴⁶ i limiti dovuti sia all'utilizzo della sola contabilità finanziaria, che al ricorso, per il giudizio sui dirigenti, a schede di autovalutazione hanno fatto sì che la maggiore o minore economicità delle scelte gestionali non riuscisse ad emergere a causa dell'inadeguata rilevazione dei costi.

Il controllo strategico si è insediato solo ad Albenga e a Celle Ligure, ma solo in quest'ultimo è stato attivato dallo stesso organo che svolge la valutazione dirigenziale e che lo esercita, verificando la congruenza tra obiettivi assegnati e risultati ottenuti.

Quanto finora illustrato ha riguardato Comuni di piccole dimensioni, ricompresi tra la III e la V classe demografica. Un panorama diverso presenta il Comune sorteggiato che appartiene alla VII classe e che coincide con la Comunità di Arzano che conta 38.447

²⁴⁶ Campomorone, S. Stefano di Magra, Carcare, Ventimiglia e Celle Ligure.

abitanti. In esso il controllo di gestione è svolto da un'unità organizzativa interna che ha come responsabile il Ragioniere Capo del Servizio finanziario. Sono requisiti positivi l'adozione di un PEG con obiettivi specifici di tipo operativo - gestionale, il ricorso ad un software e il monitoraggio approfondito di due importanti settori, quali il Servizio rifiuti e il Servizio idrico. Costituiscono, viceversa, elementi negativi l'assenza di un programma di controllo e, soprattutto, la mancanza di indicatori di risultato. La valutazione dei responsabili di posizioni organizzative è opera di un Nucleo ad hoc, interno all'Amministrazione che non si è dato apposti parametri di giudizio e a cui è stato anche affidato il controllo strategico.

Le osservazioni mosse dalla Sezione di controllo di Genova ai Comuni più piccoli accomunano Campomorone, Bargagli, Sassello, S. Stefano di Magra e Albenga, dove la mancata predisposizione di un PDO e l'assenza di indicatori non consentono una soddisfacente misurazione dei risultati. Questi Enti, non disponendo di contabilità analitica, non rilevano i costi sostenuti e redigono referti esclusivamente finanziari. L'inadeguatezza degli strumenti non consente neanche di valutare il grado di realizzazione degli obiettivi assegnati ai Responsabili, così come non permette di esprimersi sulla qualità dei servizi erogati e al livello di soddisfazione degli utenti. Le considerazioni svolte vanno dall'eccessiva genericità degli obiettivi e degli indicatori del Comune di Albenga, all'incoraggiamento riservato al più solerte Comune di Ventimiglia, affinché migliori il monitoraggio dell'andamento dei servizi, a vantaggio del risultato finale, grazie ad opportuni interventi correttivi da adottare "in itinere".

Devono viceversa partire quasi da zero, per approntare la valutazione della gestione e la misurazione dei risultati, i Comuni di Carcare e Diano Castello, non avendo il primo neanche istituito il controllo di gestione ed essendosi limitato, il secondo, all'analisi di due soli servizi esternalizzati.

TOSCANA

Le indagini svolte dalla Sezione di controllo per la Toscana hanno riguardato otto Comuni, di cui quattro capoluoghi di Provincia, ovvero Firenze, Lucca, Pistoia e Siena, più quattro Enti appartenenti, prevalentemente alla VII classe: Capannori, Montecatini Terme, Piombino e Scandicci. Le Delibere approvative delle relazioni conclusive d'indagine hanno avuto per oggetto la sana gestione finanziaria di detti Enti, allargata, come d'abitudine, al funzionamento dei controlli interni, salvo per i Comuni di Firenze e Pistoia dove la relazione ha riguardato principalmente la regolarità contabile del bilancio per il 2006.

L'impostazione dei controlli interni è avvenuta secondo una certa varietà di moduli che si è riflessa nel variegato panorama degli organi titolari, innanzi tutto del controllo di gestione.

Così Firenze, Lucca, Montecatini Terme e Scandicci si avvalgono di strutture diversissime, ma che mettono tutte capo al Direttore Generale, come, del resto, il Comune di Siena che, pur usufruendo della collaborazione delle aree finanziaria, economica e di programmazione, ha poi anche una struttura apposita che risponde anch'essa al Direttore generale. Il Comune di Piombino utilizza, anche per il controllo strategico, un unico organismo presieduto dal Sindaco, mentre Capannori si affida, inusualmente, ai Responsabili dei singoli servizi, la cui opera di autocontrollo è intesa a verificare gli esiti della gestione.

Il controllo di gestione del Comune di Firenze ab. 365.966 verifica la realizzazione dei programmi e l'economica gestione delle risorse, avendo come parametri indicatori di risultato e di performances. Secondo la Sezione toscana della Corte l'Ente ha svolto la programmazione con accuratezza e ha il grande merito di aver impiantato la contabilità analitica che, notoriamente, permette di rilevare costi, proventi e risultati, ripartiti per centri di responsabilità. Gli obiettivi di PEG, coerenti con la relazione previsionale e programmatica, individuano, per ogni settore, le risorse e i responsabili, mentre i reports trimestrali riferiscono sia sul controllo direzionale che sullo sviluppo di alcuni sottosistemi, impiantati in aree strategiche. I referti, non solo valutano la capacità gestionale delle città, sulla base degli indicatori e del rispetto dei tempi di realizzazione, ma sono anche in grado di verificare l'attendibilità dei programmi, integrando un caso di interessante, ancorché insolita compenetrazione con aspetti del controllo strategico, quali la congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti.

Il controllo di gestione del comune di Lucca ab.82.245 presta particolare attenzione alla realizzazione dei programmi e alla funzionalità organizzativa, attraverso l'analisi delle risorse e la comparazione tra l'entità dei costi e la qualità dei servizi. Ha anche adottato una contabilità analitica per centri di responsabilità che le consente, per mezzo degli indicatori, di riportare i costi alle risorse. Nei reports semestrali le risultanze contabili vengono raffrontate ai budget di inizio esercizio, permettendo così di evidenziare gli scostamenti tra i

costi preventivati e quelli effettivamente sostenuti. Secondo le valutazioni svolte dalla Sezione della Corte della Regione Toscana, le verifiche di gestione del Comune di Lucca necessiterebbero dell'ausilio di un supporto informatico, in modo da verificare l'andamento della gestione anche in corso d'esercizio. In questo modo, visto che sarebbe possibile misurare in tempo reale l'efficienza e l'economicità delle attività previste dal PDO sarebbe egualmente possibile intervenire con adeguate misure correttive.

Il controllo di gestione del Comune di Pistoia ab. 86.514 ha la particolarità di compenetrarsi con il controllo strategico, di cui utilizza la medesima struttura. Le principali verifiche riguardano l'attuazione di programmi e obiettivi, più gli scostamenti tra previsioni e risultati. L'Ente svolge un apprezzabile monitoraggio degli obiettivi e dei centri di spesa. Il primo, articolato per centri di responsabilità, evidenzia gli scostamenti sulle previsioni e consente, in fase attuativa, di variare i documenti programmatici e apportare le misure correttive. Il monitoraggio dei centri di spesa ne registra le varie fasi, sia in valori assoluti che per mezzo di indicatori della capacità a gestire e a programmare. I reports semestrali sono incentrati sull'andamento e sullo stato di attuazione dei programmi. Gli apprezzamenti sostanzialmente positivi formulati dalla Sezione Toscana, si uniscono ad alcune critiche relative alla mancata implementazione della contabilità analitica e all'insufficienza di taluni indicatori.

Il controllo di gestione del Comune di Siena ab. 53.809 riguarda l'elaborazione del PDO collegato al PEG, la rilevazione dei fattori produttivi legati ai costi, il calcolo di proventi e risultati e il raffronto tra questi ultimi e gli obiettivi, alla luce dei canoni efficacia, efficienza ed economicità. Il monitoraggio della realtà operativa raccoglie i dati quantitativi e le modalità di gestione dei vari settori, permettendo sia di conoscere l'andamento degli obiettivi di PEG che di rilevare i risultati conseguiti dai vari servizi. Nonostante gli sforzi, la Sezione di controllo ritiene che il Comune di Siena non sia ancora in grado di valutare appieno l'andamento dell'azione amministrativa, ottimizzando il rapporto tra costi e risultati.

Tra i Comuni esaminati che non sono capoluogo di Provincia quello di Capannori ab. 42.454 ha affidato il controllo di gestione ai Responsabili dei servizi, che verificano con continuità lo stato di avanzamento degli obiettivi loro assegnati. I risultati di questa forma di autocontrollo vengono comunicati ad una struttura ancora precaria che dovrebbe svolgere il servizio di controllo interno e che, invece, grazie alla collaborazione dei dirigenti, è in grado di elaborare e trasmettere alla Giunta il Referto di gestione. Essa verifica, inoltre, l'attuazione degli obiettivi strategici, con particolare riguardo allo scostamento tra risorse programmate e realmente utilizzate. La critica mossa dalla locale Sezione della Corte riguarda la scarsa significatività di alcuni indicatori sia fisici, che economici.

Il Comune di Montecatini Terme ab. 19.900 è stato, invece, censurato per gli scarsissimi elementi forniti sul controllo di gestione. Esso è esercitato sugli obiettivi specifici

di PEG, monitorando periodicamente i risultati, mentre appositi indicatori ne verificano lo stato di avanzamento.

Assai diversa è la rilevazione compiuta nei confronti del Comune di Piombino ab. 33.925. L'analisi dei risultati è svolta, non solo tramite i tradizionali indicatori, ma anche grazie alla misurazione dei livelli di soddisfazione dell'utenza. L'Ufficio preposto intrattiene, inoltre, una stretta collaborazione con il Nucleo di valutazione, il Collegio dei revisori, e il Servizio di contabilità. Altra particolarità è che, in aggiunta al rituale referto annuale,²⁴⁷ vengono redatti tanti reports separati, uno per settore di attività, che sono significativi perché contengono gli obiettivi perseguiti, i centri di responsabilità coinvolti, i risultati raggiunti, le fasi operative, le modalità di attuazione prescelte, lo stato di realizzazione dei programmi e la griglia degli indicatori, con particolare riguardo a quelli di valore atteso e di valore raggiunto. L'unica notazione della Sezione di controllo della Toscana si risolve nel suggerimento di redigere un prospetto riepilogativo dei risultati raggiunti a fronte di ciascun obiettivo, per poterli confrontare, in sede di rendiconto, con gli obiettivi di PEG redatti a preventivo.

La particolarità del comune di Scandicci ab.50.136 è, invece, una evidente quanto inusuale, commistione tra il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti, tanto che il primo si avvale ampiamente dei dati operativi forniti dai Responsabili dei servizi, mentre il giudizio formulato su di essi è frutto della rielaborazione di un apposito report approntato dall'Ufficio di controllo di gestione. Quest'ultimo, grazie ai dati forniti ogni quattro mesi dai dirigenti, non solo ne valuta l'azione amministrativa, ma acquisisce gli elementi relativi a tutti i servizi, rispetto agli obiettivi di PEG e alla Relazione previsionale e programmatica. È proprio questo monitoraggio periodico di dati che consente di verificare il raggiungimento degli obiettivi e di segnalare l'insorgenza di eventuali criticità e scostamenti.

Il dato positivo del Comune di Scandicci è che il Servizio di controllo interno utilizza le informazioni contabili per rilevare costi, ricavi e variazioni patrimoniali e le informazioni extracontabili per monitorare i risultati e costruire gli indicatori.²⁴⁸

La valutazione dei dirigenti è esercitata nei Comuni della Toscana da organi a composizione mista e, tra loro, abbastanza omogenei. A Firenze il Nucleo è composto dal Segretario, dal Direttore generale e da tre professionisti esterni, così come Lucca, Montecatini Terme e Pistoia si avvalgono del Segretario o del Direttore generale, più alcuni esperti esterni. Solo Siena si affida ad una struttura di soli membri esterni.

A Firenze il controllo di valutazione misura le prestazioni e le competenze attraverso un monitoraggio che si articola sui risultati del controllo di gestione, sulle capacità

²⁴⁷ Il referto generale si limita ad analizzare la gestione nel suo complesso, riportando le risultanze finanziarie, economiche e patrimoniali dei singoli settori.

²⁴⁸ Un apprezzamento di eguale genere è stato formulato nei confronti del Comune di Lucca.

manageriali e sulla convergenza tra i comportamenti assunti e i principi fissati dal Regolamento.

A Lucca si tiene conto del grado di raggiungimento degli obiettivi e dello sviluppo ottenuto grazie alle capacità individuali. Il primo aspetto è relazionato dallo stesso dirigente che descrive la realizzazione degli obiettivi di Piano e di PEG e raffronta tra loro l'entità degli indicatori previsti e l'entità di quelli realizzati. Lo sviluppo raggiunto grazie alle capacità personali tiene conto della "leadership", della conoscenza di tecniche specifiche, della capacità di comunicare e lavorare in gruppo, dello spirito d'iniziativa, della spinta alle innovazioni etc. Un'ulteriore ponderazione degli obiettivi, che assumono "pesi" diversi secondo la loro complessità e importanza strategica, consente di migliorare la valutazione finale, modulando l'importo dell'indennità di risultato.

A Pistoia²⁴⁹ il processo valutativo è ispirato ai principi della predefinizione dei parametri di giudizio, della partecipazione del valutato e dell'uso degli esiti del controllo di gestione. La verifica si concentra sia sul rispetto della normativa che sulla coerenza delle scelte con la Relazione previsionale e programmatica. La locale Sezione della Corte ha elogiato l'efficienza della funzione e sottolineato come solo a Pistoia sia stato sperimentato un monitoraggio a campione sulle determinazioni dirigenziali, grazie a griglie di rilevazione approvate dalla Giunta.

Il Nucleo di valutazione di Siena si proponeva, almeno negli intenti, di definire sia le modalità di monitoraggio delle performances che i parametri di valutazione delle prestazioni e gli indici di livello delle stesse. Sennonché, nei fatti, sono stati solo assegnati dei punteggi basati su valutazioni generalissime, quali la peculiarità della prestazione, la visione strategica e le finalità dell'Ente. Inoltre, secondo la sezione di controllo, questi aspetti non sono neppure collegati a criteri di misurazione oggettivi e predeterminati.

La valutazione dei dirigenti del Comune di Capannori è ispirata ai medesimi criteri adottati dal Comune di Pistoia e già indicati come predefinizione dei parametri, partecipazione al giudizio del valutato e utilizzo degli esiti del controllo di gestione. Costituiscono ulteriori fattori di valutazione il raggiungimento degli obiettivi, il comportamento organizzativo, il rispetto delle regole, la promozione del cambiamento etc.

La Sezione di controllo di Firenze ha espresso un giudizio favorevole perché i giudizi sui dirigenti di Capannori individua con esattezza i fattori di "pesatura" degli obiettivi, consentendo di possedere preventivamente criteri ben definiti per la valutazione delle posizioni dei responsabili.

Non si hanno, invece, informazioni sufficienti dal Comune di Montecatini Terme che, al momento, si avvale di un apposito "Nucleo", ma che prevede di insediare un sistema

²⁴⁹ Situazione pressoché identica si registra a Capannori.

integrato, composto dal Segretario e tre membri esterni e destinato ad occuparsi di tutti i controlli interni.

La valutazione dei dirigenti sperimentata nel comune di Piombino s'incentra sulla capacità di conseguire gli obiettivi e di utilizzare al meglio le risorse, sulle competenze organizzative e direzionali e sulla propensione verso processi di innovazione e di apprendimento. La procedura scelta per attribuire i punteggi ha dimostrato la validità dei criteri assunti, con la conseguenza di una notevolissima serietà nell'apprezzamento delle performances. Tutto questo ha indotto la Sezione di controllo per la Toscana a ritenere che Piombino abbia posto in essere nella valutazione dei dirigenti una fattispecie di eccellenza, perfettamente aderente alle prescrizioni del Legislatore e non facilmente riscontrabile in altre realtà territoriali.

A Scandicci vige una duplice tipologia di valutazione. La prima verifica l'applicazione dei contratti collettivi e si articola in giudizi di fatto sui risultati e giudizi di valore sulle competenze. In questo modo gli obiettivi strategici, classificati per complessità, articolazione e grado di raggiungimento, permettono di valutare la qualità delle prestazioni, tenendo anche conto dell'apporto personale e delle capacità organizzative, gestionali, direttive e di comunicazione. Il secondo tipo di valutazione, attraverso il monitoraggio del PEG si esprime sul raggiungimento dei risultati a fronte degli obiettivi prefissati. Come costatato in sede di esame del controllo di gestione, anche in questo caso emerge nettamente la commistione tra i due tipi di controllo interno. Una iniziale proposta di valutazione dei responsabili viene infatti redatta dall'organo preposto al controllo di gestione e sottoposta ad un "Comitato ristretto" di composizione dirigenziale che la rielabora e trasferisce al "Nucleo" che ne assume la validazione definitiva.

Il controllo strategico non è attivato a Siena e a Montecatini Terme, mentre a Lucca sarebbe ancora in fase di progettazione, con la devoluzione del relativo incarico a un Dirigente. In effetti anche altre località registrano la sussistenza di questo tipo di controllo, ma in uno stato tutto germinale. A Capannori è il Direttore generale a esercitare il monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi. Nel Comune di Pistoia la funzione è allo stato iniziale, limitandosi a registrare gli scostamenti tra previsioni e risorse, come del resto a Piombino dove, in assenza dell'istituzione di un organismo ad hoc, è la Giunta a farsi carico di monitorare il grado di realizzazione degli obiettivi strategici.

Diversamente, nei Comuni di Firenze e Scandicci il controllo strategico ha maturato esperienze di un certo significato. Firenze si avvale della stessa struttura che opera il controllo di gestione e, anche se non è ben sviluppato, è in grado di pronunciarsi sull'adeguatezza delle risorse impiegate e di comparare i costi alla quantità e qualità dei servizi.

UMBRIA

I referti sulla sana gestione finanziaria e sul funzionamento dei controlli interni dei Comuni dell'Umbria, messi a punto dalla locale Sezione della Corte di conti, hanno riguardato, per la gestione 2006, le località di Deruta ab.8.825, Foligno ab.55.645 e Narni ab.20.296, mentre per l'esercizio 2007 si sono incentrati su Trevi ab.8.153 e Lisciano Niccone ab.656.

Nel comune di Trevi il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti sono svolti, in convenzione con altri sei Comuni, da due "Nuclei" che rispondono esclusivamente ai Sindaci e che si compongono, l'uno di sei funzionari di altrettanti Comuni aderenti, scelti dalla Conferenza dei Sindaci e nominati dal Comune capofila (Montefalco) e l'altro, composto da due Segretari, scelti dai Comuni in convenzione con il medesimo procedimento.²⁵⁰ Entrambi gli organismi si avvalgono della consulenza di un membro esterno, esperto sia nel controllo di gestione che nella valutazione dei Dirigenti. I due controlli, benché adeguati nell'articolazione funzionale e negli intenti operativi, in realtà, per la Sezione della Corte di Perugia, si dimostrano tutt'altro che incisivi, nel senso che gli adempimenti formali prevalgono sul concreto intento di rimuovere le disfunzioni gestionali.²⁵¹ Il Nucleo di valutazione si avvale del supporto di conoscenze del Direttore Generale e del Segretario di ciascun Ente aderente alla convenzione.

Il piccolo Comune di Lisciano Niccone non ha attivato il controllo di gestione, previsto sia dallo Statuto che dal Regolamento Uffici e Servizi. Il giudizio sui responsabili è svolto tramite l'adesione al Servizio associato della Comunità Montana "Alto Tevere Umbro" che annovera, tra i suoi compiti, anche quelli di un Nucleo interno di valutazione.²⁵² La valutazione è svolta alla stregua del contratto collettivo vigente e si pone lo scopo di monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali. La Sezione di controllo per l'Umbria, ritenendo che l'Ente si limiti ad esprimere sui propri responsabili un giudizio assolutamente generico, lo ha esortato ad approntare un sistema che soddisfi realmente alle finalità di cui all'art.147 bis del TUEL.

Anche nel Comune di Deruta, benché previsto, il controllo di gestione non è stato attivato, mentre è stato approntato dalla Giunta il referto di cui all'art.198 bis del TUEL. Esso risulta simile al documento che l'Esecutivo allega al Rendiconto in base all'art. 151, comma 6 del Testo Unico, non adempiendo così né alle modalità, né alle finalità proprie del controllo di gestione.

Anche qui la valutazione delle prestazioni è avvenuta in forma associata, grazie ad un apposito Nucleo, integrato da tre membri esterni in qualità di esperti²⁵³ che, purtroppo, non

²⁵⁰ I Comuni aderenti sono, oltre Trevi, Giano dell'Umbria, Castel Ritaldi, Bevagna, Montefalco, Gualdo Cattaneo e Spello.

²⁵¹ Il Regolamento del Comune di Trevi, in realtà, prevede l'analisi del P.D.O. suddivisa per aree o servizi, l'elaborazione degli indicatori, la rilevazione di costi, proventi e risultati dei servizi, nonché dei procedimenti non portati a termine.

²⁵² Aderiscono all'associazione in convenzione i Comuni di S.Giustino, Cisterna, Pietralunga e S.Maria Tiberina.

²⁵³ Gli altri due Enti facenti parte della convenzione sono Marciano e S.Venanzo.

solo ha cessato la sua attività, ma ha anche lasciato al Comune di Deruta l'incombenza di recuperare dal Comune capofila i compensi inutilmente versati.²⁵⁴

Nel Comune di Foligno, il più popoloso degli esaminati, la struttura che svolge il controllo di gestione esercita anche la valutazione dei dirigenti. L'Ufficio che svolge le sole verifiche di gestione è insediato presso la Direzione Generale, con la collaborazione del Settore Ragioneria e opera in base agli obiettivi del PEG e del PDO. Le informazioni sono assunte dai vari Servizi e dalle Banche dati dell'Ente, anche se poi, per l'elaborazione delle stesse, non esiste un apposito software. La verifica dei risultati raggiunti e da raggiungere utilizza sia i dati contabili, tratti dalla contabilità finanziaria che quelli extracontabili che sono tratti dai risultati sintetici dei vari processi organizzativi. La particolarità del comune di Foligno è che esso svolge anche un monitoraggio su dati di bilancio, visto che sia gli uffici Finanziari che il Nucleo di valutazione operano delle verifiche contabili dei vari settori che poi hanno bisogno di essere supportate dai reports messi a punto dal servizio di controllo interno. Non essendo approntata la contabilità analitica, non è neanche possibile il monitoraggio dei costi.

Il Nucleo di valutazione opera sulla base di due parametri essenziali, che sono lo stato di attuazione degli obiettivi assegnati e le capacità manageriali.²⁵⁵ I fattori di valutazione inerenti alla capacità manageriale sono la propositività, la gestione delle risorse umane, la gestione economica ed organizzativa, l'autonomia, la decisionalità, la propensione al risultato, la flessibilità, l'attenzione alla qualità, l'innovazione e le relazioni esterne. Per l'apprezzamento dello stato di raggiungimento degli obiettivi si acquisiscono i risultati del controllo di gestione, mentre gli elementi relativi alla capacità manageriale vengono assunti dai vari servizi. L'assenza del controllo strategico è stata rilevata dalla Sezione della Corte dei conti che ha anche auspicato sia l'informatizzazione delle fonti che la possibilità di compiere rilevazioni economiche di tipo analitico, in grado di effettuare il monitoraggio dei costi.

La situazione del controllo di gestione presso il Comune di Narni è fortemente critica, visto che, nonostante la funzione sia prevista da più Regolamenti interni, al momento, non risulta funzionante alcuna struttura appositamente dedicata. La funzione dovrebbe essere esercitata da un autonomo servizio di controllo interno, denominato "Nucleo di valutazione", e lavorare con la collaborazione dell'Area "Servizi finanziari". In realtà l'organismo ha cessato di svolgere i suoi compiti allorché l'Amministrazione ha ritenuto che il suo apporto non fosse determinante.²⁵⁶ La Sezione della Corte di Perugia ha, ovviamente, polemizzato con questa scelta, visto che, essendo gli Enti Locali autorizzati ad organizzare i controlli interni anche in deroga ai principi del D.Lgs.286/1999, il Comune avrebbe potuto evitare di sopprimere il

²⁵⁴ Il comune di Marciano ha provveduto alla restituzione delle quote dopo un rilievo della Corte che ha anche esortato il comune di Deruta a ripristinare il funzionamento del sistema di controlli.

²⁵⁵ Un ulteriore fattore consistente nelle schede di autovalutazione è stato sostituito dalla valutazione espressa dalla Giunta.

²⁵⁶ Ciò è avvenuto nel 2002.

servizio, ancorché deficitario, istituendo, semplicemente, altre forme di verifica destinate a collaborare con il suddetto "Nucleo".²⁵⁷ Il Comune ha però trasmesso una relazione sui controlli interni, illustrativa dei compiti svolti dal controllo di gestione, prima grazie al cessato organismo e poi tramite l' "Area Servizi finanziari", attivata ai sensi dell'art.196 e ss. del D.Lgs.267/2000. Sarebbe che L'Ente intenda dimostrare come, pur in assenza di una struttura ad hoc, il controllo di gestione abbia perseguito le sue finalità. In particolare la Comunità di Narni riferisce di essere suddivisa in centri di responsabilità, corrispondenti alle varie Aree amministrative, coincidenti con i centri di costo. Essa si avvale di un PDO che analizza gli obiettivi assegnati ai Responsabili, illustrando i singoli compiti svolti dai centri di responsabilità. Lo stato di attuazione degli obiettivi di PEG viene verificato annualmente, in sede di assunzione della delibera sul controllo degli equilibri finanziari. Lo stato di raggiungimento degli obiettivi è verificato, invece, al momento dell'approvazione del Rendiconto e, sulla base dello stesso, l'Ente procede alla valutazione dei Dirigenti. Quest'ultima, dalla soppressione del citato "Nucleo", è effettuata dalla Giunta che ne riferisce al Consiglio, in base alle risultanze del controllo di gestione.

Il controllo strategico non è stato istituito, anche se la relazione illustrativa di cui sopra rammenta che gli organismi politici hanno votato le c.d. "linee programmatiche di mandato" che, a loro volta, fissano i punti chiave della Relazione previsionale e programmatica. Il controllo strategico avrebbe così gli strumenti per verificare la realizzazione del progetto politico, in termini di attuazione della missione affidata e di valutazione dell'adeguatezza dei mezzi utilizzati, alla luce degli obiettivi strategici delineati nel principale atto di programmazione.

ABRUZZO

Nel corso del 2008 la Sezione regionale per l'Abruzzo ha adottato quarantasei Delibere, aventi ad oggetto l'approvazione di altrettante relazioni relative alle indagini svolte sulla sana gestione finanziaria delle relative località. La particolarità più evidente dei numerosi Comuni esaminati è che solo quello di Pescara ab. 311.896 appartiene alla IX classe, mentre gli altri sono Enti piccoli e piccolissimi che non superano la seconda classe (mediamente non più di 2000 abitanti). La scelta operata dalla Sezione di controllo per l'Abruzzo ha dimostrato chiaramente come in Enti di piccole dimensioni, con un organico municipale tra i cinque e i dieci dipendenti, sia pressoché impossibile ottemperare alla normativa sull'insediamento dei controlli interni. Intanto va detto che Comuni come Nocciano, Cocullo, Cansano, Goriano Sicoli, Montebello di Bertona, Canestro, Pereto, Gamberane, Barete, Pietranico, Montebello sul Sangro, Civitaluparella, Scanno e Montesilvano non hanno fornito alcuna risposta alle domande inserite nel questionario.

²⁵⁷ Al riguardo la Corte ha osservato che, a fronte della particolare disciplina introdotta per gli Enti Locali dal D.Lgs.286/1999, il Comune di Narni ha omesso di adeguare il proprio Regolamento.

A Penne, Montelapiano, Turrivaligiani, Roccamorice, Bugnara, Palmoli, Molina Aterno, Secinaro, Collarmele, Capestrano, Fallo e Bisegna i controlli di gestione e strategico, benché previsti e talora anche predisposti, non sono stati attivati. A questo gruppo va aggiunto il Comune di Pescasseroli dove, non solo il controllo di gestione e strategico sono in corso di predisposizione, ma anche il controllo di valutazione, benché predisposto, non è ancora applicato. L'Ente si è limitato a svolgere i riscontri sul funzionamento del servizio della TARSU e del servizio degli impianti di risalita, entrambi esternalizzati.²⁵⁸ I due servizi sono controllati sia dall'Ufficio tecnico che dall'Ufficio finanziario, nonché mediante verifiche giornaliere per la TARSU e mediante l'acquisizione periodica dei documenti contabili per gli impianti di risalita. Un altro Comune a vocazione turistica che lascia meravigliati per lo stato d'inadempienza è Montesilvano dove solo in sede di contraddittorio il Comune ha precisato alla competente Sezione della Corte che la valutazione dei dirigenti è di prossima attivazione, mancando solo la nomina dei componenti del "Nucleo".

I Comuni di Roccacasale, Pietranico, S.Giovanni Teatino, Casacanditella, Celano, Carpineto della Nora, Casalbordino, S.Egidio alla Vibrata, Barrea e Giulianova non hanno attivato il controllo di gestione, ancorché questo sia stato quasi sempre previsto dal Regolamento interno e, in qualche caso, anche predisposto. Viceversa essi hanno tutti insediato la valutazione dei dirigenti, ricorrendo, in alcuni casi, ad un apposito Nucleo di valutazione,²⁵⁹ composto da membri esterni ed interni che, a loro volta, per la definizione dei parametri, ricorrono ad un'apposita struttura, anch'essa a composizione mista.²⁶⁰

I Comuni di Pietranico, Celano, S. Egidio a Vibrata e Barrea, hanno affidato la valutazione dei risultati al Segretario/Direttore Generale che si avvalgono, per la definizione dei parametri, nel primo Ente, del Responsabile del Servizio personale e, nel secondo, di un'apposita struttura mista.²⁶¹

Fa storia a sé il Comune di Roccacasale il cui Nucleo di valutazione, dopo circa quattro anni di funzionamento, è rimasto inattivo per il mancato rinnovo dei Consiglieri. A Casacanditella e Carpineto della Nora²⁶² la valutazione è esercitata dalla Giunta che, per la formulazione dei criteri, si avvale, nel primo caso, della struttura destinata a svolgere in futuro anche il controllo di gestione e, nel secondo, di un apposito organismo a composizione mista.

La rilevazione effettuata sul Comune di Pescara ha evidenziato l'attivazione di tutti i controlli interni. Il controllo di gestione effettua il monitoraggio dei programmi approvati con

²⁵⁸ Il servizio degli impianti sciistici è effettuato da una società partecipata.

²⁵⁹ Ciò accade a S. Giovanni a Teatino, Casalbordino e Giulianova.

²⁶⁰ Fa eccezione il Comune di Giulianova che non si avvale di questo ulteriore organismo.

²⁶¹ I parametri utilizzati da Pietranico sono il raggiungimento degli obiettivi e le economie di spesa. Il Comune di S, Egidio a Vibrata non ha risposto esaurientemente sia al questionario che in sede di Adunanza. La Sezione ha disposto un'ulteriore indagine per la cognizione di elementi più approfonditi.

²⁶² Carpineto della Nora ha indicato i propri parametri di riferimento nella posizione della struttura, nella qualità della prestazione individuale e nella valutazione dei risultati.

il P.E.G e con il PDO. L'informatizzazione della funzione consente agli Amministratori e ai Dirigenti sia la consultazione continua dello stato di attuazione degli obiettivi, che l'analisi dei costi dei vari servizi. L'Ente non ha ancora adottato la contabilità economico-analitica, ma è in corso un progetto per l'introduzione del relativo sistema.

La Valutazione dei dirigenti è svolta da un apposito Nucleo formato dal Direttore Generale e da quattro componenti esterni. I criteri adottati sono il raggiungimento degli obiettivi (45%) e i risultati dell'attività svolta (45%), più le condizioni di contesto (10%). Il pari peso attribuito al raggiungimento degli obiettivi e alle capacità manageriali è stato interpretato dalla Sezione di controllo per l'Abruzzo, come una preponderanza degli aspetti discrezionali su quelli obiettivi che dovrebbero invece essere quelli che valorizzano l'assunzione delle responsabilità dirigenziali finalizzate al raggiungimento degli scopi. La Corte ha infatti espressamente ribadito che la prevalenza dei fattori discrezionali sulla misurazione oggettiva dei risultati raggiunti finisce con l'eludere il fondamentale principio della distinzione di ruoli tra autorità politica e funzioni dirigenziali. Il ridotto ricorso a parametri obiettivi può infatti esporre quest'ultime al rischio di veder ridotta la propria sfera d'autonomia.²⁶³

A Pescara, nel 2004, il Nucleo di valutazione (e di supporto del controllo strategico) ha assunto anche quest'ulteriore funzione, redigendo un'apposita Relazione.

MOLISE

La Delibera n. 27/2008, approvata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Molise ha riguardato l'indagine sulla sana gestione dei due piccoli Comuni di Petrella Bifemina e Macchia d'Isernia, selezionati secondo il metodo della campionatura e mediante sorteggio.

Il primo dei due Enti non ha ancora concluso l'iter di implementazione dell'intero sistema dei controlli interni e poiché la sua dimensione demografica (ab. 1.256) non è tale da agevolare, almeno per il controllo di gestione, l'istituzione di una struttura apposita, è prevista l'attivazione di un sistema di convenzione con Enti di dimensione superiore, già dotati di organismi operativi. Nell'attesa, le verifiche di gestione sono state affidate ai responsabili dei servizi che definiscono e formalizzano gli obiettivi, rilevano i risultati effettivamente conseguiti e li raffrontano poi agli obiettivi perseguiti, valutando, così, la validità della programmazione.²⁶⁴

È invece istituita e funzionante la valutazione dei dirigenti che, attraverso l'apposito Nucleo nominato dalla Giunta, svolge un esame completo dell'attività svolta dai responsabili

²⁶³ Va però detto che, in Adunanza, il Direttore Generale si è impegnato a predisporre un nuovo sistema di valutazione, in occasione della redazione del P.E.G.

²⁶⁴ Va detto che, in questo contesto, il referto sul controllo di gestione, da comunicare anche alla Corte dei conti ex art.198 bis del T.U.E.L. non è stato redatto.

dei servizi, adeguando l'importo della retribuzione di risultato all'entità degli obiettivi raggiunti.

Le dimensioni ancora più ridotte del Comune di Macchia d'Isernia (Ab. 944) giustificano, in parte, la mancata attivazione dei controlli interni e l'assenza di un PEG. Ciò nonostante è proprio l'Amministrazione indagata ad osservare che sono proprio le piccole dimensioni del Comune e la correlata struttura organizzativa e funzionale a consentire un agevole e perdurante monitoraggio dell'attività di gestione sia da parte del Consiglio che, maggiormente, dell'organo esecutivo. Gli amministratori, infatti, seguono quotidianamente l'andamento complessivo dello svolgimento dei compiti istituzionali, acquisendo una conoscenza capillare dei fatti gestionali e dei risultati conseguiti.

CAMPANIA

La Sezione regionale di controllo della Corte con sede a Napoli ha svolto nove indagini sulla sana gestione di altrettanti Comuni campani che, nell'ordine delle relative Delibere assunte, sono stati: Arienzo, Angri, Arzano, Caserta, Ercolano, Frattaminore, Ottaviano, S. Sebastiano al Vesuvio e Vietri sul mare.²⁶⁵ Il Comune di Arienzo (ab. 5.315) è quello che presenta i maggiori ritardi. Non è stato, infatti, attivato nessuno dei controlli di legge, né sono stati assunti indicatori utili a pervenire a qualsivoglia valutazione, anche a cura di organi non appositi. Come osserva la locale Sezione, la comprovata e oggettiva impossibilità di reperire adeguate professionalità al proprio interno, indurrebbe a suggerire al Comune di rivolgersi ad una struttura esterna qualificata, ma ciò importerebbe costi ritenuti giustamente insostenibili per un Ente di così modeste dimensioni.²⁶⁶

Il Comune di Angri (ab.30.978) ha affidato il controllo di gestione ad un funzionario proveniente dal settore privato, commercialista e revisore contabile, che lo esercita in seno ad un'unità organizzativa collocata nello staff del Sindaco. La funzione è stata anche supporto tecnico per l'implementazione della dotazione organica dell'Ente. Il Comune, differenziandosi dagli altri indagati, ha adottato degli indicatori di risultato, ma non ha un sistema informatico. Si limita, infatti, ad avere un programma di controllo e un PEG con articolazione contabile finanziaria ed obiettivi generici.

La Giunta è responsabile del controllo di valutazione che però viene esercitato grazie all'ausilio di un'apposita struttura esterna che definisce i parametri e valuta i risultati. I criteri applicati sono l'efficacia dell'attività direzionale, la capacità organizzativa e di orientamento alla qualità, la capacità d'innovazione, la capacità di controllo globale del settore, lo sviluppo delle relazioni intersettoriali e la qualità degli atti prodotti. Come nella maggioranza degli altri

²⁶⁵ Benché approvate nel corso del 2008, le Delibere concernono gestioni risalenti agli anni 2003 e 2004.

²⁶⁶ Arienzo non ha neanche trasmesso la relazione obbligatoria di cui all'art.198 bis del Testo Unico, non avendo raccolto il suggerimento dell'A.N.C.I. di rivolgersi ad un Commissario ad hoc.

Enti, ad ogni criterio è attribuito un peso percentuale. Il controllo strategico non è stato ancora istituito.

Il Comune di Arzano (ab.38.447) si avvale, per il controllo di gestione, di un'unità organizzativa interna di cui è responsabile il Ragioniere capo preposto ai servizi finanziari. Le verifiche sono svolte con l'ausilio di un software integrato con moduli informatici inerenti al programma da svolgere. Il PEG ha anche qui un'articolazione contabile finanziaria, ma con obiettivi specifici, anche se non sono utilizzati indicatori di risultato. Si è utilizzato il controllo di gestione anche per riscontrare l'avanzamento di settori specifici, quali il servizio idrico e lo smaltimento dei rifiuti.

Il Nucleo che effettua la valutazione dei responsabili di posizioni organizzative è costituito da una struttura interna all'Amministrazione. La misurazione dei risultati non avviene in base a criteri e/o parametri specifici, ma si rifà genericamente alle disposizioni del Regolamento degli Uffici e Servizi. Il controllo di gestione sembrerebbe attivato in seno allo stesso Nucleo che svolge la valutazione, anche se non sono forniti dettagli sulle modalità d'esercizio.

Il Comune di Caserta (ab. 75.028) affida il controllo di gestione ad un'unità organizzativa esterna di cui è responsabile un esperto con alta specializzazione che può contare su di un servizio informatizzato. Il PEG ha un'articolazione contabile finanziaria, con indicazione di obiettivi specifici di tipo operativo gestionale, ma anche a valenza strategica. Utilizza appositi indicatori di attività che, opportunamente combinati, hanno portato agli indicatori di risultato. Il controllo di gestione è stato utilizzato anche per valutare ipotesi di esternalizzazione del servizio tributi; ha inoltre formulato proposte per la definizione di un Regolamento "Organizzazione e metodo" e proposto la costituzione di un Ufficio unico cui imputare i servizi di contabilità finanziaria, economica e patrimoniale.

Il controllo di valutazione è esercitato dalla stessa struttura operativa che svolge il controllo di gestione, da cui attinge dati e informazioni, ma di cui è responsabile il Sindaco. La valutazione ha per oggetto il raggiungimento degli obiettivi di PEG (e del c.d. "Piano risorse e obiettivi") e i comportamenti dei responsabili. Le prestazioni vengono giudicate in base a criteri quali la capacità di coordinamento e direzione, la promozione e gestione dell'innovazione, l'integrazione con gli altri settori e le relazioni intersettoriali, l'orientamento fornito all'utenza, la promozione della qualità dei servizi e la capacità di motivare i collaboratori, nonché di valutarli e vigilarli. La misurazione delle prestazioni dirigenziali avviene in base ad una scala di valori parametrici che rende oggettivamente possibile la valutazione della diversa incidenza dei parametri elencati sull'apprezzamento delle posizioni funzionali.²⁶⁷

²⁶⁷ Il comune di Caserta si è munito, allo scopo, di un apposito "Manuale del valutatore".

Il controllo strategico è stato attivato ed utilizza dati e informazioni provenienti dal Nucleo di valutazione. Avrebbe lo scopo, per ora non riscontrato nei fatti, di verificare l'attuazione effettiva delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo.

Ad Ercolano (ab. 56.738) il controllo di gestione è svolto da un'unità organizzativa interna, inserita nel settore finanziario da un'unità operativa ubicata presso il Settore A.A.G.G., con il supporto di un consulente esterno. Il responsabile è un esperto esterno, specializzato in controllo di gestione, assunto con contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Esiste un programma di controllo, ma non sono stati messi a punto degli indicatori, né il sistema è informatizzato. Il PEG ha un'articolazione contabile finanziaria, con obiettivi specifici di tipo operativo gestionale. Nelle controdeduzioni l'Ente ha sottolineato di aver predisposto un PDO e il c.d. "Piano degli standard" che, anticipato dall'individuazione dei centri di costo, ha permesso di rendere effettivo il controllo sull'andamento generale. Allo scopo è stato costituito un Nucleo di valutazione tecnica, capeggiato dal Segretario con compiti di Direttore. Benché i reports non siano stati redatti, l'obbligo di invio alla Corte dei conti della relazione obbligatoria sul controllo di gestione, prevista dal Testo Unico è stato comunque onorato.

La valutazione dei Dirigenti è esercitata da un Nucleo composto dal Segretario/Direttore Generale e due esperti esterni, avvalendosi della collaborazione dell'unità operativa interna, specialista del controllo di gestione, che fornisce dati, informazioni e parametri. Questi ultimi misurano, nell'ordine, i risultati raggiunti e la loro corrispondenza ai giudizi dell'Ente, la realizzazione di programmi e progetti, la gestione innovativa, l'apporto personale, la motivazione e il ruolo guida, l'orientamento verso l'utenza, la qualità dei servizi, l'orientamento al risultato e l'efficacia così conseguita, la qualità dei servizi, l'organizzazione ed utilizzazione delle risorse, la flessibilità e il reengineering dei processi.²⁶⁸

Il controllo strategico è stato attivato, utilizzando elementi e requisiti recepiti dalla altre strutture di controllo. L'Ente afferma che verifica l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo, ovvero la congruità o gli eventuali scostamenti tra missioni affidate e obiettivi operativi prescelti.

Il Comune di Frattaminore (ab. 15.072) ha attivato, con rilevante ritardo, il controllo di gestione, svolto da un'unità organizzativa interna di cui è responsabile un funzionario prefettizio con formazione professionale specifica. Non ha adottato un programma di controllo, non ha indicatori di risultato, non ha prodotto reports, né si avvale di un sistema informatico. Può solo contare su di un PEG con articolazione contabile finanziaria.²⁶⁹ Anche la

²⁶⁸ Per la valutazione del Segretario e del Direttore Generale sono stati assunti criteri a parte, formulati e applicati dal Sindaco.

²⁶⁹ L'unico dato positivo è l'adozione di una "Carta dei servizi".

valutazione dei Dirigenti è di attivazione recente e se ne è avuta notizia solo nel corso di un'adunanza pubblica, previa apposita domanda del magistrato.²⁷⁰

Il Comune di S. Sebastiano al Vesuvio (ab. 9.849) svolge sia il controllo di gestione che quello dei dirigenti, ha una struttura interna denominata Nucleo di valutazione, composta dal Presidente, dal Segretario Generale e da due membri esterni specializzati e con qualifica dirigenziale. Il PEG ha un'articolazione contabile finanziaria con obiettivi operativi e gestionali e contiene indicatori di attività e risultato che purtroppo non sono impiegati per le dovute misurazioni. Vengono, invece, utilizzati appositi software. Il controllo di gestione, che non ha presentato reports, ha invece espresso valutazioni ad hoc sulle procedure amministrative e sull'organizzazione del lavoro.

Nella valutazione dei dirigenti sono stati utilizzati i seguenti parametri : gestione del tempo, risultati conseguiti, flessibilità organizzativa, gestione innovativa, apporto personale, efficienza e produttività.²⁷¹

Anche a Vietri sul mare (ab. 8.537) il Nucleo di valutazione, di cui è responsabile il Segretario, svolge entrambi i controlli. Esiste un programma per il controllo di gestione ed esiste un PEG con obiettivi, gestionali e strategici che sono attribuiti ai responsabili dei servizi e monitorati tramite indicatori di risultato. Gli obiettivi sono poi verificati a scadenza regolare dal Nucleo che procede ad un riesame del raggiungimento degli stessi sia a metà che a fine gestione. Ha avuto, tra l'altro, modo di dichiarare che non sono stati rilevati scostamenti tra obiettivi e risultati. Il controllo di gestione ha anche verificato l'efficienza e l'affidabilità delle procedure amministrative. A differenza di molti altri Enti delle medesime dimensioni o anche appartenenti ad una classe demografica superiore, ha presentato numerosi referti sia annuali che infrannuali.

La valutazione dei dirigenti, rispetto ai quali non sono stati indicati parametri di valutazione, si fonda essenzialmente sui dati e sulle informazioni acquisiti dal controllo di gestione.

Anche ad Ottaviano (ab.23.581) il Nucleo di valutazione svolge tanto il controllo di gestione, quanto la verifica dell'operato dei dirigenti. Ne è responsabile un soggetto esterno proveniente dalla Prefettura e laureato in economia e commercio, che collabora con due consulenti esterni del settore privato. Le rilevazioni non sono informatizzate, non vi è un PEG e non si fa ricorso ad indicatori. Gli obiettivi sono contenuti nella Relazione previsionale e programmatica. Ciò nonostante, grazie al controllo effettuato, sono emersi gli scostamenti tra obiettivi e risultati in quasi tutti i settori, sono stati svelati i presupposti per esternalizzare alcuni servizi come i rifiuti e la protezione civile e sono stati redatti i referti di legge.

²⁷⁰ L'Udienza risale allo scorso 22.05.2008 e la notizia è emersa quasi accidentalmente in sede di controdeduzioni, visto che non erano all'esame i controlli interni.

²⁷¹ Criteri specifici sono stati attuati per il Segretario e/o il Direttore Generale.

La valutazione dei Dirigenti avviene anche qui rapportandosi principalmente ai risultati del controllo di gestione, ma anche grazie all'adozione di alcuni indicatori, quali le nuove esperienze acquisite, i risultati ottenuti, l'arricchimento professionale, il livello e la qualità dell'impegno, la qualità e gestione delle risorse umane, la capacità di coinvolgimento nei processi e il grado di iniziativa personale.²⁷² Gli Indici dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni vengono elaborati dal "Nucleo" e sono poi sottoposti alla Giunta che ne investe gli interessati.

Il controllo strategico è stato attivato. Esso individua i fattori ostativi e le responsabilità nei casi di scostamento tra programmi di governo e obiettivi da una parte e le scelte operative dall'altra, il tutto in relazione all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate.

²⁷² Anche qui esistono criteri di giudizio a parte per il Segretario e/o il Direttore Generale.

Confronti e conclusioni

Gli elementi che accomunano i controlli interni di tutte le località esaminate sono più numerosi di quelli che apparentemente li differenziano. Nel controllo di gestione, ad esempio, gli organi preposti possono essere strutture appositamente create, oppure organismi preesistenti, cui l'ulteriore funzione viene appositamente attribuita, anche se nella più parte dei casi, gli organi utilizzati sono a composizione interna e cercano di non creare ulteriori spese di funzionamento. Fermo restando che l'ausilio della consulenza di qualche esperto di origine esterna rimane una preferenza poco più che occasionale, va rilevato che le strutture a composizione interna sono le più frequenti in Liguria, mentre è in Campania che i Comuni ricorrono con più disinvoltura a membri esterni che integrano gli organi interni e qualche volta li sostituiscono.

I Comuni che hanno ottenuto i risultati più soddisfacenti sono, pressoché ovunque, quelli di dimensioni maggiori, dove si è adottato un Programma di controllo e un Piano dettagliato degli obiettivi e dove la loro realizzazione è stata monitorata da indicatori di risultato. I miglioramenti ulteriori si osservano, in genere, grazie all'adozione, peraltro in casi limitati, della contabilità analitica.

La cartina di tornasole del buon funzionamento del controllo di gestione è comunque l'adozione, da parte dell'Ente, di misure correttive immediatamente conseguenti alla rilevazione delle disfunzioni osservate in sede di controllo. Hanno agito in tal senso i Comuni di Verbania e Bardonecchia in Piemonte, Darfo Boario e Castiglione delle Stiviere in Lombardia, tutti i Comuni capoluogo di Provincia, più Monfalcone e Cordenons in Friuli Venezia Giulia e Pistoia in Toscana. Questo scarso ricorso agli aggiustamenti in corso d'opera, che sono poi il volano di qualunque miglioramento amministrativo che faccia tesoro degli errori rilevati e valutati, da la misura di quanto il controllo interno al sistema sia ancora lontano dal raggiungere i risultati che si era prefissato. Se è vero che lo strumento è meno estraneo di un tempo sia agli amministratori che ai responsabili dei servizi e che la cultura della verifica interna al sistema è un dato culturale e operativo abbastanza riconosciuto e costante, è altrettanto vero che il profilo dell'adempimento formale prevale ancora nettamente sui risultati sostanziali. Il ricorso all'aiuto di professionalità esterne, ad esempio, appare, ancora troppo spesso ingiustificato.

Il Comune di Verbania ha utilizzato i risultati del controllo di gestione per valutare la funzionalità dell'organizzazione e formulare proposte di riorganizzazione di servizi ed uffici e per superare le criticità nella predisposizione del nuovo appalto di gestione del servizio di refezione scolastica. Bardonecchia ha penalizzato economicamente i dirigenti degli Uffici tecnici dei Lavori Pubblici e dell'Edilizia privata, le cui performances non erano state del tutto soddisfacenti. In Friuli Venezia Giulia il Comune di Gorizia, grazie all'interesse per il controllo

di gestione, ha partecipato con altri Enti capoluogo, ad un interessante progetto di *benchmarking* su alcuni servizi, ponendo le basi per l'effettuazione di scelte comparate e, quindi, come è avvenuto per i servizi socio-assistenziali, motivatamente più avvedute. Cordenons, Monfalcone e Pordenone avrebbero, rispettivamente, migliorato la gestione di alcuni settori, potenziato la qualità dei servizi erogati e riorganizzato numerosi processi tra cui la realizzazione di un software dedicato. Infine, il controllo di gestione ha offerto alla città di Trieste un apporto nella riorganizzazione dei servizi sociali. A Pistoia un'apposita Delibera della Sezione n.75/2008 ha dato contezza delle misure adottate in ottemperanza alle precise osservazioni mosse dalla Corte, che erano state l'adozione della contabilità analitica, la verifica delle partite eventualmente ancora esigibili e l'assunzione di un piano di azzeramento del deficit strutturale. Il Comune di Darfo Boario, grazie al controllo di gestione, ha avviato il processo di digitalizzazione dei flussi documentali, ha migliorato il sito comunale che è poi risultato essere, nel 2008, il migliore a livello nazionale, ha ottimizzato i servizi offerti on-line ai cittadini e ha assunto provvedimenti di mobilità interna, per meglio distribuire il personale tra i vari servizi. Il Comune di Castiglione delle Stiviere, fondendo preesistenti Uffici, ha creato uno "Sportello di relazione ed accoglienza al pubblico e alle imprese" che è divenuto un importante punto di riferimento per l'utenza. Grazie ad esso è stata diffusa una "Guida ai servizi del Comune", mentre il sito internet dell'Ente pubblica sia delle newsletters che dei servizi di consulenza per le opportunità di finanziamento. Più di recente sono stati migliorati i servizi informatici, tanto è vero che i versamenti fiscali sono collegati direttamente alla Banca d'Italia, eliminando l'intervento del Tesoriere. Dal 2010 saranno, inoltre, gestiti pagamenti ed incassi esclusivamente in forma elettronica.

Fatta eccezione per questi risvolti particolarmente positivi, nei restanti casi, i risultati poco concreti ordinariamente ottenuti dal controllo di gestione non riguardano certo gli aspetti messi in risalto dalle eccellenze, che pure si rinvengono e che, nel loro isolamento, anche se non possono essere espressione di tendenza, costituiscono comunque esperienze di riferimento da assumere a modello. Ricordiamo al riguardo Biella, dove tutti i controlli interni hanno un ottimo funzionamento, Pordenone che ha adottato una contabilità integrata, idonea a conoscere costi e ricavi dettagliati per ciascun servizio, Ventimiglia e Anagni che hanno adottato, il primo, indicatori specifici, oltre ad un'inappuntabile correlazione tra costi e obiettivi e il secondo indicatori di risultato ex ante ed ex post, per finire con Piombino che ha dato spazio anche alla misurazione del grado di soddisfazione dell'utenza.

Un particolare apprezzamento va, come si è visto, ai grandi Comuni del Friuli Venezia Giulia, dove, oltre alle misure correttive si è anche, spesso, fatto ricorso al rinnovo dei programmi. Qui è stato realizzato il più accurato monitoraggio dei servizi, si è dato adeguato spazio alla programmazione strategica e si è applicato puntualmente il principio in base al

quale il controllo di gestione deve essere strettamente legato alla valutazione della dirigenza. Anche se in misura leggermente ridotta anche i Comuni capoluogo della Toscana hanno dato buona prova del funzionamento di tutti i controlli interni. Non si può, invece, sottacere come in Campania, a dispetto della presenza di organi regolarmente insediati per l'esercizio dei controlli, molto spesso anche con l'ausilio di qualificati e costosi interventi esterni, l'esercizio dei compiti di legge risulti in buona parte disatteso, anche per l'assenza degli strumenti idonei ad intraprenderli.

La valutazione dei dirigenti è il tipo di controllo che, nel tempo, si è maggiormente uniformato, assumendo, nelle svariate località, connotazioni abbastanza omogenee. Intanto la composizione dell'organo preposto è abitualmente mista, di solito con tre membri, di cui due di provenienza interna, più un esperto esterno o viceversa. Molto più raramente i componenti risultano tutti di origine interna o, viceversa, di provenienza totalmente esterna. La presidenza è in genere riservata al Segretario, spesso anche in veste di Direttore generale, così come si ricorre sovente all'ausilio del Sindaco. Anche se i parametri di giudizio si atteggiavano diversamente, a secondo del luogo e della situazione specifica, il modo di pervenire all'assunzione dei criteri e di utilizzarli è, ormai, abbastanza omogeneo, visto che ordinariamente si cercano i fattori di pesatura dei singoli obiettivi, onde valutarne la difficoltà di raggiungimento, per poi individuare i corrispondenti parametri, idonei a tradurre in un punteggio le posizioni di responsabilità dei dirigenti. La composizione dell'organo appare più spiccatamente interna in Liguria, mentre i Comuni della Campania sono quelli che maggiormente hanno fatto ricorso ad esperti esterni. Il censurabile incremento di spesa parrebbe in parte giustificato dalla difficoltà, superiore che altrove, di reperire professionalità adeguate al proprio interno.

Stando alla normativa (art. 1, comma 2 D.Lgs.286/1999), presso gli Enti locali, a differenza che nelle Amministrazioni centrali, il controllo di gestione e la valutazione della dirigenza possono essere esercitati dalla medesima struttura che, nei Comuni più piccoli appare così agevolata dalla possibilità di giudicare i responsabili, avvalendosi delle risultanze immediate del controllo di gestione. L'economia di risorse tratta dall'adozione di una struttura unica non è però granché praticata, per cui nella maggioranza dei casi gli organismi deputati alle due funzioni restano separati, ancorché normalmente interessati a scambiarsi dati e informazioni. La coincidenza di organi per la doppia funzione si rinviene infatti solo in realtà come Bardonecchia, Briga Novarese, Bargagli, Sassello, Foligno, S. Sebastiano al Vesuvio, Vietri sul mare e Ottaviano. A Pistoia il medesimo organismo assolve al controllo di gestione e a quello strategico.

Complessivamente, al di là dell'ovvio apprezzamento per il consolidarsi della funzione valutativa, vanno censurati sia il ricorso abituale e metodico alle schede di autovalutazione

che i casi di composizione esclusivamente interna della struttura giudicante. Entrambi gli aspetti insidiano l'obiettività del giudizio e fanno pensare che l'Ente si preoccupi più degli adempimenti formali che dei recuperi di efficienza.

Come nell'indagine dello scorso anno si è appurato che il controllo strategico stenta a decollare, sia per le implicazioni connesse ad inevitabili, ulteriori spese sia perché è il tipo di controllo che maggiormente impone in chi lo adotta un cambiamento di mentalità. Sono quindi da elogiare Biella, Valdossola, Agrate Brianza, Limbiate, Trieste, Gorizia, Pordenone, Albenga, Celle Ligure, Firenze, Scandicci, Caserta, Ercolano e Ottaviano che hanno insediato i relativi organi e avviato le esperienze.

Il successo parziale, se non proprio l'insuccesso, dei controlli interni è notoriamente motivato, negli Enti di piccole dimensioni, dalla scarsità delle risorse umane e finanziarie da destinare allo scopo, mentre negli Enti più popolosi l'applicazione degli istituti del controllo è stata più soddisfacente, pur imbattendosi nella mentalità locale dove, soprattutto tra gli organi di governo e direzionali, i controlli sono visti come un ulteriore adempimento burocratico che appesantisce la prassi e sottrae mezzi ed energie ai compiti essenziali.

La Corte dei conti, quale supremo e unico organo di controllo esterno, si è fatta carico di questa situazione, ribadendo, in varie occasioni, che il monitoraggio dei servizi esercitato dal controllo di gestione è l'unico modo per far emergere le difficoltà in cui il Comune s'imbatte e, quindi, per indicare quali siano le soluzioni praticabili. Essa ha anche sollecitato, da parte dei Comuni, l'emanazione delle norme statutarie e/o regolamentari eventualmente mancanti, affinché contribuiscano ad alleviare i ritardi attuativi.

La Corte ha poi direttamente sostenuto la "causa" dei controlli interni, promovendo il confronto tra le esperienze di svariati Enti e indicando, talora, stimoli e spunti per progetti d'attuazione abbastanza mirati. Ha cercato, inoltre, di raccordare i riscontri interni con il proprio controllo esterno, intensificando i momenti ricognitivi e collaborativi, nell'auspicio che possano accelerare processi di maturazione culturale in seno ai Comuni, nonché di avviare, sul lungo periodo, quel processo di compenetrazione tra controlli interni ed esterni che consentirebbe loro di raggiungere l'obiettivo di "fare sistema".

Al di là dei risultati concreti, che mostrano una realtà composita, fatta di numerosi insuccessi, ma anche di svariati esiti lusinghieri, è indubbio che l'esperienza dei controlli, ancorché boicottata in tante occasioni, rimane sicuramente un percorso che ha migliorato ed affinato capacità e metodi di analisi dell'agire amministrativo. Guardando agli Enti Locali dall'osservatorio privilegiato dei controlli, si è imparato a verificare attentamente la collocazione, la composizione, l'articolazione e la capacità d'interazione che ogni organo dell'Ente locale riveste ed è capace di sviluppare. La Corte ha poi imparato a focalizzare

l'interesse sul contesto dell'agire amministrativo, ovvero sul tipo di contabilità adottata, sul PEG, sugli indicatori e sul livello d'informatizzazione.

Il funzionamento degli Enti è stato sviscerato, grazie al monitoraggio dei servizi, ai prodotti ottenuti, ai referti trasmessi etc. È stato poi possibile valutare, caso per caso, quale sia il grado di incidenza dei controlli interni, soprattutto in base al numero e alle caratteristiche delle misure correttive adottate, nonché ai casi di esternalizzazione registrati.

Pur non essendovi novità normative, non si può ignorare l'esistenza di una bozza di Disegno di legge sulla riforma dei controlli che reca la firma del Ministro Calderoli. In essa ad un rafforzamento dei controlli preventivi di legittimità amministrativa e di regolarità contabile (un doppio parere di congruità e di regolarità rilasciato dal responsabile del servizio prima della formazione dei propri atti), si aggiunge un controllo successivo che, negli Enti inferiori ai 15000 abitanti, è esercitato da parte del Segretario comunale su tutti gli atti di gestione finanziaria. Dall'esito di questi controlli dovrebbe dipendere la valutazione dei responsabili, che, in questo modo, si allontanerebbe dalla considerazione dei risultati, per ritornare alla revisione finanziaria di tipo giuscontabilistico. Negli Enti con popolazione inferiore a 5000 abitanti il Segretario comunale dovrebbe svolgere anche il controllo di gestione.

Negli Enti superiori ai 15.000 abitanti gli stessi compiti, naturalmente ampliati, andrebbero svolti dal Responsabile dei Servizi finanziari che compirebbe, ogni tre mesi, il monitoraggio degli equilibri. La Giunta si occuperebbe della ricognizione degli equilibri medesimi, provvedendo, infine, a coinvolgere il Consiglio sull'opportunità di intervenire con dei correttivi sulla programmazione e/o sulla gestione.

Il controllo della qualità dei servizi, propria del controllo di gestione, diverrebbe obbligatorio e potrebbe essere attribuito a Società partecipate o in appalto. Pur attraverso la "mediazione" dei Regolamenti interni e delle modalità peculiari eventualmente fissate dai medesimi, diverrebbero comunque obbligatorie le indagini di soddisfazione, gli sportelli di reclamo e i sistemi di comunicazione con i cittadini.

Sembrerebbe dunque che il Legislatore, non volendo abbandonare la riposta fiducia nel sistema dei controlli interni, preferisca adesso affidarne alcuni compiti ad organi specifici, onde evitare che vengano ulteriormente disattesi.

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2007

5 Andamenti ed equilibri di parte corrente

Cons. Rinieri Ferone

5.1 Le Entrate

5.1.1 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2006-2007

Attraverso l'esame dei dati tratti dai conti consuntivi pervenuti alla Sezione, previa aggregazione degli stessi in relazione alle principali grandezze finanziarie (Titoli, categorie ed alcune risorse), come di consueto, nel presente referto viene verificata la rispondenza dell'andamento delle entrate correnti degli Enti locali con gli indirizzi programmatici e le relative norme di attuazione, con riferimento all'esercizio 2007.

Si rammenta che per il 2007 sono stati sottoposti ad esame 101 Province, 1827 Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti e 273 Comunità montane.

In materia di entrate la manovra per il 2007 segna una chiara discontinuità con la linea di quella del 2006 che è stata maggiormente incentrata sul controllo della spesa in tutte le sue componenti.

Un raffronto, sia pure schematico, tra le linee di manovra appena accennate consente di cogliere bene i tratti differenziali.

Nel 2006 si è avuta una sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali, la permanenza del blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF e di ulteriore applicazione della stessa; in coerenza con questa impostazione, anche le disposizioni relative al patto di stabilità interno per il 2006, sono state sostanzialmente insensibili alle dinamiche delle entrate.

La finanziaria per il 2007, legge 27 dicembre 2006, n. 296, nell'intento di realizzare una consistente correzione dei fattori di equilibrio, ha rivolto incisiva attenzione allo sviluppo delle entrate, prevedendo una serie di aggiustamenti produttivi di opportunità di nuovo gettito per le amministrazioni locali, quasi a prefigurare una condizione dei futuri assetti delle gestioni finanziarie nei meccanismi del federalismo fiscale, del quale, con la legge n. 42 del 5 maggio 2009, è stato tracciato il concreto solco.

Si è trattato di una scelta necessitata dalle inderogabili esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici per consentire il riallineamento al cammino di convergenza definito a Maastricht, che ha indotto il momentaneo abbandono delle politiche finanziarie orientate alla

riduzione del carico fiscale, puntando al principale obiettivo, comune agli indirizzi di politica economica nazionale, di contenere l'indebitamento della pubblica amministrazione.

In tale direzione si sono mosse anche le regole del patto di stabilità interno, che per il 2007 hanno segnato il ritorno allo schema operativo iniziale e cioè agli obiettivi in termini di saldo finanziario (il risultato differenziale è costituito dal raffronto tra le entrate finali e spese finali), la cui applicazione ha dato risultati positivi, come riferito nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali dello scorso anno, esaminando i dati del monitoraggio al 31.12.2007.²⁷³

Così come sul piano degli equilibri economico-finanziario, su cui con ampiezza di argomenti e dati si sofferma una specifica parte della presente relazione, si sono registrati miglioramenti che, in relativa misura, sono correlati anche agli effetti del maggiore azionamento della leva delle entrate.

Analizzando più da vicino le misure in commento va ricordato, innanzitutto, che con la finanziaria 2007 viene rimossa la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF, dando facoltà ai Comuni di disporre la variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale, fissando anche il limite massimo non superiore, complessivamente, a 0,8 punti percentuali (art. 1, comma 142 L.296/06).

Peculiare per la novità nel panorama delle entrate proprie comunali e per la sua stretta correlazione con finalità specifiche e contingenti del territorio di riferimento, si pone la possibilità contemplata dall'art. 1, comma 145 della finanziaria in commento, di istituire l'imposta di scopo destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, individuate con apposito regolamento comunale e che devono rientrare nella tipologia di quelle indicate nel successivo comma 149. Imposta, questa, che è limitata sia nella misura individuale, essendo parametrata allo 0,5 per mille della base imponibile ICI, per un periodo non superiore a cinque anni, sia nella misura del gettito che è idonea a produrre, che non potrà superare il 30% dell'ammontare della spesa e che viene rimborsata ai contribuenti se l'opera non dovesse essere iniziata entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo.

Il quadro degli interventi che incidono direttamente sul sistema di finanziamento delle amministrazioni locali, ma non sostanzialmente, sull'entità del gettito, è completato dalle disposizioni contenute nei commi da 189 a 193 dell'art. 1 della finanziaria 2007.

Il primo dei commi in esame dispone l'istituzione di una compartecipazione dello 0,69 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, a decorrere dal 1° gennaio

²⁷³ Deliberazione 10/2008 della Sezione delle Autonomie. Nella parte del documento riservata ai risultati del patto nel 2007, per le province, si dà atto che i dati finanziari aggregati per l'intero comparto (nell'ampio campione ivi considerato, 92 delle 96 province), rilevano il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo; allo stesso modo per i comuni, per i quali i risultati dei saldi obiettivo sono stati raggiunti con ampi scarti.

2007, con corrispondente riduzione annua costante, di pari ammontare, a decorrere dalla stessa data, del complesso dei trasferimenti, operata a valere sul fondo ordinario di cui all'art. 34 – comma 1 – lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Nel successivo comma 697, sono prorogate per l'anno 2007, le disposizioni relative alla compartecipazione provinciale al gettito IRPEF (1%) contenute nell'art. 31, comma 8 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, già confermate per il 2006, dall' art. 1, comma 152 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (comma 697), mentre non è fatta menzione dell'aliquota di compartecipazione dei comuni al gettito IRPEF, stabilita dalla stessa norma nella misura del 6,5 per cento, per cui la stessa è cessata.

Peraltro, -e tornando alla disciplina della compartecipazione IRPEF della finanziaria 2007- è stabilito che, tenuto conto che l'aliquota di compartecipazione è applicata al gettito del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento, a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato, rispetto al gettito 2007, derivante dalla dinamica dell'IRPEF, è ripartito fra i singoli comuni, che avranno rispettato nel 2006 il patto di stabilità interno (comma 702), secondo criteri definiti nei modi previsti dal comma 191, criteri che devono tenere prioritariamente conto della finalità perequativa e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico.

Dal 2009, l'aliquota è determinata nella misura dello 0,75%.

Ancora nel segno dell'espansione delle entrate si colloca la prevista facoltà riconosciuta alle singole province di aumentare sino ad un massimo del 30 per cento dell'imposta base (determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze), l'imposta provinciale di trascrizione.

Per quel che riguarda i trasferimenti erariali in favore di ogni singolo ente locale, per l'anno 2007, a parte le annotate novità, restano confermate (comma 696) le disposizioni relative alla loro determinazione, così come dettate dall'art. 1, commi 153 e 154 della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Ancora a valere sul fondo ordinario ex art. 34, comma 1- lett.a) del d.lgs. 504/1992, il comma 703 dell'art. 1 della finanziaria 2007, prevede, per gli esercizi 2007, 2008 e 2009 provvidenze a sostegno di interventi di natura sociale e socio-assistenziali, nei comuni con popolazione fino a 3.000 e fino a 5.000 abitanti, in relazione all'incidenza delle fasce c.d. deboli (anziani e bambini) sulla distribuzione della popolazione per fasce di età.

Incisive disposizioni (dal comma 158 al comma 175) sono state dettate anche in tema di organizzazione dei sistemi di accertamento e riscossione dei tributi locali, finalizzate al potenziamento della capacità di accertamento, sia d'ufficio che in rettifica, e di riscossione, il tutto in funzione di un miglioramento del tasso di realizzazione e, quindi, di una maggiore stabilità delle previsioni di bilancio.

5.1.2 Province**Andamenti su base nazionale**

Per le province, dopo il completamento della fase di espansione delle competenze amministrative ed il parallelo rafforzamento dell'autonomia tributaria, al cui esito si era andato definendo un quadro finanziario sostanzialmente stabile, nel 2007 riprende la crescita delle entrate correnti, spinte maggiormente dai trasferimenti, come si evince dal prospetto che segue nel quale, in comparazione tra gli esercizi 2005, 2006 e 2007, è evidenziato il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento.

**Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)
e variazione % 2006/2007**

TITOLI	2005	2006	2007	(migliaia di euro) Variazione %
Entrate tributarie	49,26	51,99	50,08	-1,91
Trasferimenti	44,43	41,19	43,02	1,83
Entrate extratributarie	6,31	6,82	6,90	0,08
Totale	100,00	100,00	100,00	
Enti esaminati	103	101	101	

In termini di più dettagliata analisi deve essere considerato che gli accertamenti di competenza delle entrate correnti dimostrano complessivamente un buon incremento, attenuato sul fronte delle entrate tributarie, più deciso, come già si è accennato, per i trasferimenti. Un dato, quest'ultimo, già analizzato in sede di prime valutazioni sulle tendenze della finanza locale dove sulla base dei dati relativi ad un numero di province di poco più ridotto di quello qui considerato, l'incremento delle entrate per trasferimenti è stato valutato nella misura del 10,56% in più nel 2007 rispetto al 2006, ancora più consistente il dato di cassa (+25,14%).

La ragione dell'incremento, non potendo essere imputata, per quanto detto in sede di illustrazione del quadro normativo di riferimento, ad innovazioni intervenute nella disciplina dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno, va correlata, verosimilmente, a trasferimenti regionali, oppure al pagamento di quote di contributi statali relativi ad esercizi pregressi e ad interventi comunitari.

Le risorse del titolo primo -cresciute meno rispetto a quelle appena analizzate-, in parte, (il gettito delle imposte sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e sulle formalità di trascrizione al Pubblico registro automobilistico) scontano la dinamica delle basi imponibili, per altra parte (compartecipazione all'IRPEF), il fatto che la quota di compartecipazione è rimasta immutata.

Sostanzialmente stabile, soprattutto al raffronto con il 2006, si presenta il dato relativo alle entrate extratributarie, derivanti dai proventi delle tariffe dei servizi pubblici

locali e da quelli dell'amministrazione del patrimonio, una componente, in assoluto, di modesto peso sulla composizione delle entrate correnti.

In termini di realizzazione delle entrate il dato di consuntivo 2007, esposto nelle tabelle che seguono, non si discosta molto da quello registrato nel 2006, trovando nuovamente conferma la marcata differenza tra livello, senz'altro soddisfacente, di realizzazione delle entrate tributarie e quello, di segno opposto, delle entrate extratributarie, la cui causa, come già ritenuto per lo scorso esercizio, può verosimilmente ascrivere a carenze organizzative degli enti, al cui superamento mirano, probabilmente, le ricordate disposizioni introdotte dall'art. 1 -commi 158 e segg.- della finanziaria 2007, che privilegiano, fra l'altro, il potenziamento delle risorse necessarie a rendere efficaci gli atti di accertamento.

Anche gli incassi dei trasferimenti soffrono dei ritardi insiti nei meccanismi di funzionamento del sistema di distribuzione dei fondi erariali.

Su tutte le fonti di entrate correnti migliora il dato relativo allo smaltimento dei residui attestandosi al 32,31% contro il 23,31% dello scorso anno, più significativamente per i trasferimenti dove sfiora il 10% in più di residui smaltiti, pur rimanendo alto il valore assoluto delle cifre da riscuotere.

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

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Risc. c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2007	Risc. c/ comp. 2007	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	4.786.429	4.485.904	93,72	4.919.423	4.645.879	94,44
Trasferimenti	3.792.791	2.357.525	62,16	4.225.463	2.731.155	56,12
Entrate extratributarie	628.106	465.278	74,18	678.224	495.916	73,12
Totale	9.207.327	7.308.707	79,38	9.823.110	7.872.950	80,15

Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2006	Riscoss. c/residui 2006	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2007	Riscoss. c/residui 2007	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	413.834	288.817	69,79	413.517	309.274	74,79
Trasferimenti	6.205.179	1.215.163	19,58	6.172.339	1.810.396	29,33
Entrate extratributarie	388.575	129.597	33,35	407.313	140.148	34,41
Totale	7.007.587	1.633.578	23,31	6.993.170	2.259.818	32,31

Variatione %Accertamenti e riscossioni in c/comp. 2006-2007 Province

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Acc. c/comp. 2007	Variatione %	Risc c/ comp. 2006	Risc c/ comp. 2007	Variatione %
Entrate tributarie	4.786.429	4.919.423	2,78	4.485.904	4.645.879	3,57
Trasferimenti	3.792.791	4.225.463	11,41	2.357.525	2.731.155	15,85
Entrate extratributarie	628.106	678.224	7,98	465.278	495.916	6,58
Totale	9.207.327	9.823.110	6,69	7.308.707	7.872.950	7,72

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

Si è già detto che nel contesto dell'incremento delle entrate correnti, quello relativo al titolo primo è stato di più modeste dimensioni; in particolare, va qui ricordato che in termini di accertamenti di competenza, il gettito dell'imposta sulle formalità di trascrizione è cresciuto, +3,67%, di più rispetto a quello dell'imposta sulle assicurazioni R.C., ramo auto, +0,86%.

Va rilevato, invero, che il dato apparentemente di segno positivo, letto al raffronto con quello omogeneo dell'esercizio 2006, evidenzia una contrazione della potenzialità della fonte di entrata, se si tiene conto del fatto che nel 2006, lo stesso dato, accertamenti in conto competenza, rispetto al 2005, era stato pari a +6,47%; si tratta all'evidenza di un effetto del rallentamento del mercato dei veicoli che nel 2008 è diventato più eclatante.

Sia il dato appena commentato, sia quello relativo all'imposta sulla R.C. auto, non hanno un andamento omogeneo in ambito regionale come si evince dalle tabelle che seguono.

Asimmetrico si presenta l'andamento del tasso dei residui che, nel totale complessivo, mentre fa registrare un rallentamento dello smaltimento per l'imposta relativa alle formalità di trascrizione, da -17,40 nel raffronto 2005-2006, a -7,82 nel raffronto 2006-2007, migliora sull'altro versante dell'imposta sulla R.C.A. passando dalla crescita del 15,31 del precedente periodo, alla riduzione, -10,87% nel periodo in esame.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti i consueti aspetti contabili delle due imposte ora esaminate, in base alla distribuzione delle province per regioni ed aree geografiche.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	accertamenti in c. competenza				riscossioni in c. competenza				riscossioni totali				totale residui attivi		
		2006		2007		2006		2007		2006		2007		2006	2007	VAR %
			VAR %		VAR %		VAR %		VAR %		VAR %		VAR %			
Piemonte	8	150.975	2,48	154.716	5,09	118.892	124.944	145.718	156.858	32.083	29.772	7,20	32.083	29.772	-7,20	
Lombardia	11	387.626	1,94	395.127	4,10	352.317	366.766	386.522	402.755	36.105	28.468	-21,15	36.105	28.468	-21,15	
Liguria	4	62.965	-0,18	62.854	-6,18	56.700	53.197	61.233	59.460	6.265	9.657	54,14	6.265	9.657	54,14	
Veneto	7	188.604	-2,19	184.471	-1,57	184.395	181.499	187.613	185.550	4.342	3.260	-24,91	4.342	3.260	-24,91	
E. Romagna	9	185.935	-2,30	181.662	-1,47	162.844	160.448	183.171	183.513	23.316	21.240	-8,90	23.316	21.240	-8,90	
Toscana	10	167.129	0,11	167.319	1,45	152.455	154.661	165.492	169.045	17.584	12.709	-27,73	17.584	12.709	-27,73	
Umbria	2	33.455	7,30	35.897	3,96	31.373	32.614	33.905	34.957	3.187	4.128	29,51	3.187	4.128	29,51	
Marche	4	63.729	-2,30	62.261	0,03	59.447	59.466	61.953	63.465	5.407	3.921	-27,49	5.407	3.921	-27,49	
Lazio	5	235.722	1,96	240.332	3,80	224.769	233.316	238.450	243.937	10.953	7.053	-35,60	10.953	7.053	-35,60	
Abruzzo	4	44.900	1,43	45.544	3,32	42.730	44.149	44.419	46.319	2.171	1.395	-35,73	2.171	1.395	-35,73	
Molise	2	8.883	5,21	9.346	5,73	8.481	8.967	9.039	9.368	402	380	-5,58	402	380	-5,58	
Campania	5	189.965	-0,34	189.311	0,52	176.045	176.969	188.024	191.354	14.070	12.348	-12,24	14.070	12.348	-12,24	
Puglia	5	125.326	3,86	130.168	1,40	116.286	117.918	125.687	128.631	9.351	12.325	31,79	9.351	12.325	31,79	
Basilicata	2	15.514	6,83	16.574	9,05	14.676	16.003	15.469	16.916	838	571	-31,89	838	571	-31,89	
Calabria	5	60.612	2,75	62.280	8,26	54.421	58.915	58.201	65.186	6.191	3.365	-45,65	6.191	3.365	-45,65	
Sicilia	9	140.759	1,60	143.017	0,04	132.898	132.958	140.875	144.349	7.961	10.060	26,36	7.961	10.060	26,36	
Sardegna	5	45.275	-1,29	44.691	1,98	38.863	39.632	43.626	45.394	6.412	5.708	-10,97	6.412	5.708	-10,97	
Totale complessivo	97	2.107.374	0,86	2.125.570	1,81	1.927.590	1.962.420	2.089.397	2.147.058	186.639	166.359	-10,87	186.639	166.359	-10,87	

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Imposta sulle formalità di trascrizione

REGIONE	N. ENTI	accertamenti in c. competenza						riscossioni in c. competenza			riscossioni totali			totale residui attivi					
		2006		2007		VAR %		2006		2007		VAR %		2006		2007		VAR %	
Piemonte	8	110.695	118.314	6,88	108.223	117.488	8,56	111.657	120.001	7,47	5.730	4.043	-29,44						
Lombardia	11	215.660	230.707	6,98	212.421	226.637	6,69	217.197	229.876	5,84	9.057	8.880	-1,95						
Liguria	4	30.251	31.196	3,12	29.631	29.442	-0,64	30.420	30.076	-1,13	1.170	2.303	96,91						
Veneto	7	99.791	101.830	2,04	98.064	100.091	2,07	100.042	101.477	1,43	3.128	3.481	11,27						
Friuli V. Giulia	4	26.071	26.011	-0,23	25.135	25.520	1,53	26.118	26.456	1,29	1.451	1.006	-30,68						
Emilia Romagna	9	99.091	102.100	3,04	96.296	99.307	3,13	99.427	102.097	2,69	4.285	4.287	0,04						
Toscana	10	92.050	91.503	-0,59	90.803	90.079	-0,80	92.165	91.503	-0,72	2.520	2.520	-0,02						
Umbria	2	20.151	20.663	2,54	19.325	19.782	2,37	19.727	21.579	9,38	2.154	1.222	-43,28						
Marche	4	31.797	31.960	0,51	30.983	31.456	1,53	31.860	32.671	2,55	2.281	1.044	-54,25						
Lazio	5	158.377	163.702	3,36	155.183	161.647	4,17	162.082	164.841	1,70	3.259	2.119	-34,97						
Abruzzo	4	25.105	26.159	4,20	24.838	25.936	4,42	25.292	26.202	3,60	578	535	-7,34						
Molise	2	6.476	6.345	-2,03	6.442	6.338	-1,61	6.827	6.372	-6,66	34	6	-81,19						
Campania	5	93.677	97.511	4,09	90.765	94.210	3,80	94.443	97.123	2,84	2.918	3.307	13,31						
Puglia	5	68.427	70.687	3,30	67.087	68.884	2,68	70.592	70.433	-0,22	1.995	2.459	23,23						
Basilicata	2	9.641	10.236	6,17	9.641	10.036	4,10	9.840	10.036	1,99	0	200	p.n.c.						
Calabria	5	32.983	34.557	4,77	32.162	33.908	5,43	33.342	34.522	3,54	850	885	4,12						
Sicilia	9	87.130	90.398	3,75	85.703	88.816	3,63	87.767	90.208	2,78	1.426	1.616	13,30						
Sardegna	5	25.809	24.608	-4,66	23.805	23.476	-1,38	26.822	25.217	-5,98	2.366	1.756	-25,77						
Totale complessivo	101	1.233.183	1.278.485	3,67	1.206.506	1.253.052	3,86	1.245.620	1.280.693	2,82	45.204	41.668	-7,82						

(migliaia di euro)

In virtù del particolare ordinamento istituzionale, non vengono richiesti dalla Sezione i conti consuntivi alle province autonome di Trento e Bolzano; nella Regione Valle d'Aosta non vi sono province. Mancano i dati delle province della Regione Friuli-Venezia Giulia relativi all'imposta R.C.A., in quanto questa viene devoluta all'Ente regione.

B) La compartecipazione all'IRPEF

La compartecipazione all'IRPEF, che, come già accennato, è rimasta immutata per l'esercizio 2007, è attribuita alle province nella misura dell'1% a partire dal 2003.

Il gettito, come per i comuni, è ripartito dal Ministero dell'Interno sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le quote di compartecipazione spettanti vengono erogate in due rate per ciascun anno.

La compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i bilanci provinciali, in quanto i trasferimenti statali ordinari sono ridotti in misura corrispondente.

La decurtazione è effettuata, prioritariamente, sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza dei medesimi anche sui contributi statali spettanti ad altro titolo.

Anche se in termini logico-sistematici i proventi della compartecipazione potrebbero essere intesi come una forma di trasferimento erariale, è noto che dal punto di vista dei bilanci sono stati considerati entrate di natura fiscale da assegnare al Titolo I, categoria 1[^].

Per le province localizzate nelle regioni a statuto speciale, così come per i comuni, si provvede all'attribuzione del gettito in questione, secondo le disposizioni dei singoli statuti regionali.

I dati esposti nelle due tabelle che seguono: una per il 2006 ed un'altra per il 2007, si riferiscono ad 83 province.

(migliaia di euro)				
REGIONE	ENTI	Accertamenti c. comp. 2006	Riscossioni c. comp. 2006	Tasso % di realizzazione
Piemonte	8	49.980	43.766	87,57
Lombardia	11	37.135	37.135	100,00
Liguria	4	26.502	26.502	100,00
Veneto	7	20.950	20.950	100,00
Emilia Romagna	9	30.103	29.390	97,63
Toscana	10	33.720	33.720	100,00
Umbria	2	15.506	15.506	100,00
Marche	4	17.502	17.502	100,00
Lazio	5	19.953	19.953	100,00
Abruzzo	4	13.644	13.644	100,00
Molise	2	3.870	3.870	100,00
Campania	5	55.513	55.513	100,00
Puglia	5	42.588	42.541	99,89
Basilicata	2	6.486	6.486	100,00
Calabria	5	12.881	12.881	100,00
TOTALE	83	386.334	379.360	98,19

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c. comp. 2007	Riscossioni c. comp. 2007	Tasso % di realizzazione
Piemonte	8	32.512	32.500	99,96
Lombardia	11	37.082	34.946	94,24
Liguria	4	26.430	26.430	100,00
Veneto	7	18.583	18.583	100,00
Emilia Romagna	9	29.638	29.398	99,19
Toscana	10	26.868	26.808	99,78
Umbria	2	15.938	15.729	98,69
Marche	4	23.763	23.763	100,00
Lazio	5	20.098	20.098	100,00
Abruzzo	4	13.961	13.961	100,00
Molise	2	3.945	3.945	100,00
Campania	5	56.072	56.072	100,00
Puglia	5	22.508	22.116	98,26
Basilicata	2	6.499	6.194	95,31
Calabria	5	14.427	14.412	99,90
TOTALE	83	348.323	344.954	99,03

Si tratta, per entrambe gli esercizi, di accertamenti di notevole entità a cui corrispondono riscossioni pari a circa il 100%.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti i consueti aspetti contabili dell'entrata in esame, in base alla distribuzione delle province per regioni ed aree geografiche. Mancano, peraltro, le tabelle relative alla gestione dei residui, i cui dati, vista la quasi totalità delle avvenute riscossioni, appaiono di irrilevante significatività.

5.1.3 Comuni

Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria

Per gli esercizi a raffronto, 2006 e 2007, sono stati sottoposti ad esame i conti consuntivi di 1827 comuni, escludendo solo i Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti.

Nelle tabelle illustrate nel prosieguo della trattazione mancano i dati relativi ai comuni della Regione Valle d'Aosta, in quanto per tutti i comuni di detta Regione l'organizzazione delle scritture contabili relative agli enti territoriali, in particolare, per quello che qui interessa, la rendicontazione, è impostata in base ai criteri dettati dall'art.6 della legge regionale 16 dicembre 1997, n. 40 (norme in materia di contabilità e di controlli sugli atti degli enti locali) e successive modifiche ed integrazioni, non compatibili con la configurazione del sistema di rendicontazione telematica (SIRTEL) di cui si avvale questa Corte, al quale affluiscono i conti consuntivi di tutti gli altri enti locali.

Nel capitolo che segue, relativo agli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria sono esposti, nei rispettivi prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti in termini di accertamento in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali.

La lettura e la conseguente interpretazione dei dati, deve essere preceduta dalla precisazione che gli effetti dell'introduzione della partecipazione dinamica all'IRPEF a partire dall'esercizio 2007, di cui si dirà meglio dopo, si traducono, in termini contabili, in una riduzione delle assegnazioni ai Comuni per compartecipazione, dalla somma di 5.703 milioni di euro a 851 milioni di euro; la differenza, pari a circa 4.800 milioni è andata di fatto ad accrescere il fondo ordinario che, in relazione alla minore misura della compartecipazione ha subito una ridotta decurtazione. Di ciò si dava conto già nella relazione relativa all'esercizio precedente nell'analisi dei flussi di cassa delle entrate correnti nel 2007.

Tale annotazione serve a poter giustificare le valutazioni in termini positivi che si vanno ad esporre sull'incremento delle entrate correnti, nonostante il dato nominale di segno inverso, in termini assoluti, al raffronto tra i due esercizi, ed in particolare della I categoria del titolo I e cioè delle entrate manovrabili dagli enti che, anche qui come annotato nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali dello scorso anno, già in termini di cassa presentava una dinamica notevole con un incremento nel 2007 pari al 20,76% rispetto al precedente esercizio.

Di quanto appena detto si darà meglio conto in prosieguo in sede di esame dei risultati sulle entrate tributarie, mentre qui di seguito si analizza, con la precisazione appena conclusa, l'andamento generale delle entrate correnti nella loro composizione e nella loro specifica incidenza sul totale.

**Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)
e variazione % 2006/2007**

(migliaia di euro)

TITOLI	2005	2006	2007	Variazione % 2006/2007
Entrate tributarie	54,94	54,74	44,80	-9,94
Trasferimenti	23,55	22,38	32,73	10,35
Entrate extratributarie	21,51	22,88	22,47	-0,41
Totale	100,00	100,00	100,00	
enti esaminati	1294	1827	1827	

Dall'esame del quadro sinottico appena riportato si evidenzia, al raffronto tra gli esercizi considerati, come anticipato più sopra, una marcata alterazione del sistema di composizione complessivo delle entrate correnti, con le entrate tributarie che, nel 2007, si riducono in termini di incidenza, dal 54,74% del 2006 al 44,80%. All'inverso, ed in pari misura, crescono le entrate da trasferimenti erariali, dal 22,38% al 32,73%; sostanzialmente invariate, sia pure nella loro importante consistenza, le entrate extratributarie.

La ragione di questa variazione, su cui si è già soffermata la relazione dello scorso anno,²⁷⁴ come si è poc'anzi accennato nell'introduzione del presente capitolo, è spiegata da talune disposizioni della finanziaria 2007 in materia di finanza degli enti locali.

²⁷⁴ Delibera n. 10/2008 della Sezione delle Autonomie, pag. 28.

In particolare si è fatto riferimento all'art. 1, comma 189 dove si legge che "in attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali in attuazione del federalismo fiscale..." è istituita per i comuni delle regioni a statuto ordinario, un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito IRPEF, il quale prevede l'attribuzione a favore del complesso dei comuni di una quota di compartecipazione pari allo 0,69% del gettito IRPEF dell'esercizio 2005.

Nello stesso tempo viene meno l'assegnazione della compartecipazione secondo il precedente sistema, determinata nella misura del 6,5% dell'IRPEF riscossa, in conto competenza dallo Stato nell'esercizio precedente.

Tenuto conto che la ricomposizione delle entrate avviene secondo il consueto sistema di detrazione dal fondo ordinario, alla suddetta modifica è conseguito un notevole sviluppo delle entrate trasferite.²⁷⁵

Per quel che riguarda la realizzazione degli accertamenti, ferma restando la poco apprezzabile variazione complessiva al raffronto tra gli anni 2006 e 2007, 68,47 contro il 69,93, la situazione rimane invariata rispetto allo scorso anno, anche nella scomposizione dei dati, se si tiene conto degli effetti della ricomposizione delle entrate nei termini appena esposti e, soprattutto, delle significative entità in cui si è manifestata la medesima ricomposizione.

Accertamenti e riscossioni in c/cp 2006-2007 variazione % Comuni

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Acc. c/comp. 2007	Variazione %	Risc c/ comp. 2006	Risc c/ comp. 2007	Variazione %
Entrate tributarie	20.354.632	17.450.456	-14,27	14.190.253	11.859.736	-16,42
Trasferimenti	8.320.849	12.748.913	53,22	6.045.949	9.906.392	63,85
Entrate extratributarie	8.510.366	8.754.308	2,87	5.328.960	5.475.221	2,74
Totale	37.185.847	38.953.677	4,75	25.565.162	27.241.349	6,56

Migliora il tasso di smaltimento dei residui, in termini complessivi 47,13% nel 2007 a fronte del 40,84% nel 2006, fermo restando che la massa di tali residui in valore assoluto è ancora elevata.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Risc c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2007	Risc c/ comp. 2007	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	20.354.632	14.190.253	69,71	17.450.456	11.859.736	67,96
Trasferimenti	8.320.849	6.045.949	72,66	12.748.913	9.906.392	77,70
Entrate extratributarie	8.510.366	5.328.960	62,62	8.754.308	5.475.221	62,54
Totale	37.185.847	25.565.162	68,75	38.953.677	27.241.349	69,93

²⁷⁵ L'importo della compartecipazione, per l'anno 2007, è stato determinato in 851 milioni di euro, pari all'11,07% dei trasferimenti a valere sul fondo ordinario spettante ai comuni delle Regioni a statuto ordinario. In tale misura percentuale sono stati ridotti i trasferimenti ordinari per l'anno 2007, ed attribuita una quota di compartecipazione al gettito IRPEF.

Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2006	Riscossi c/residui 2006	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2007	Riscossi c/residui 2007	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	9.364.119	4.836.122	51,64	10.146.731	5.637.412	55,56
Trasferimenti	6.054.445	2.554.547	42,19	5.600.446	2.738.844	48,90
Entrate extratributarie	7.491.122	2.181.037	29,11	7.746.306	2.696.773	34,81
Totale	22.909.686	9.571.706	41,78	23.493.483	11.073.029	47,13

Per quel che riguarda l'incidenza delle fonti di finanziamento nella composizione del Titolo II, per il 2007, il dato sostanziale del 2007 riferito ai trasferimenti correnti dallo Stato, al netto della riferita ricomposizione delle entrate correnti per effetto della rimodulazione della compartecipazione IRPEF, è collimante con quello del 2006, dovendosi attribuire la variazione del 10%, sia dell'accertato che del riscosso, alla ripetuta ricomposizione.

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

(migliaia di euro)

TITOLO II	2006		2007	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA I	4.946.583	3.929.569	8.816.141	7.393.006
TOTALE TITOLO II	8.320.848	6.045.949	12.748.913	9.906.392
INCIDENZA IN %	59,45	64,99	69,15	74,63

Nei quadri che seguono sono riportati, invece, i dati relativi all'incidenza degli accertamenti e delle riscossioni dei trasferimenti dalle regioni ai comuni.

Titolo II - entrate da trasferimenti e contributi dalle Regioni**Accertamenti in conto competenza**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2006	2007	Variaz.%
		2.428.407	2.883.833

Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2006	2007	Variaz.%
		1.576.420	1.898.826

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2006	2007	Variaz.%
		2.427.144	2.846.379

Residui totali

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2006	2007	Variaz.%
		1.530.262	1.511.624

Va ricordato che i trasferimenti regionali correnti ai comuni sono generalmente a destinazione specifica, per esempio finalizzati all'esercizio di funzioni trasferite ed alla erogazione di determinati servizi alla cittadinanza. I dati relativi a questi trasferimenti come mostrati nella tabella evidenziano un consistente incremento degli accertamenti in conto competenza, pari a +18,75%, cui fa riscontro una variazione di pari segno e significato per le riscossioni in conto competenza: +20,45% e delle riscossioni totali, per il 17,27% in più nel 2007, rispetto al 2006. Immutato, rimane il dato negativo della massa di residui, diminuiti solo dell'1,22% al raffronto tra i due esercizi, ciò che conferma la già ipotizzata (nella scorsa relazione) difficoltà di cassa delle regioni medesime ed i ritardi nel meccanismo di distribuzione di fondi già assegnati, anche se un segnale di miglioramento si rileva nel tasso di smaltimento passato dal 55,45% nel 2006, al 64,28% nel 2007.

Titolo II - tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Acc. c/comp.	Risc c/ comp.	Tasso di	Acc. c/comp.	Risc c/ comp.	Tasso di
	2006	2006	realizzazione	2007	2007	realizzazione
			%			%
	2.428.407	1.576.420	64,92	2.883.833	1.898.826	65,84

Titolo II - Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Accertamenti	Riscoss.	Tasso di	Accertamenti	Riscoss.	Tasso di
	c/residui	c/residui	smaltimento	c/residui	c/residui	smaltimento
	2006	2006	%	2007	2007	%
	1.528.999	850.724	55,64	1.474.170	947.553	64,28

L'incidenza della categoria in esame sul totale delle entrate di cui al titolo II nel 2007 flette rispetto al 2006, passando, per gli accertamenti in conto competenza, dal 29,18 al 22,62, e per il riscosso, dal 26,07 al 19,17.

Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria II sul totale del titolo II

(migliaia di euro)

TITOLO II	2006		2007	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
categoria II	2.428.407	1.576.420	2.883.833	1.898.826
totale titolo II	8.320.849	6.045.949	12.748.913	9.906.392
incidenza in %	29,18	26,07	22,62	19,17

Per le rimanenti categorie del titolo II, va fatta menzione dei risultati della categoria III, ossia dei contributi e trasferimenti dalla Regione per funzioni delegate, la cui incidenza sul totale del Titolo II, in linea generale, è di contenuta importanza e che nel 2007, pur essendo migliorata in valore assoluto, nel raffronto con il totale del titolo II, che, come già ricordato è sensibilmente aumentato, incide meno in termini percentuali, 4,53, rispetto al 6,29 del 2006. Allo stesso modo si leggono i dati relativi alle riscossioni in conto competenza.

**Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria III
(contributi e trasferimenti della Regione per funzioni delegate) sul totale del titolo II**

(migliaia di euro)

TITOLO II	2006		2007	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
categoria III	523.098	346.403	577.964	402.976
totale titolo II	8.320.849	6.045.949	12.748.913	9.906.392
incidenza in %	6,29	5,73	4,53	4,07

Le entrate tributarie

Il commento sui dati relativi all'andamento delle entrate tributarie, delle quali già si è accennato nell'introdurre l'analisi sui dati di consuntivo relativi alle entrate correnti dei comuni, è utile che muova dalla prospettazione di sintesi contenuta nella tabella che segue, dove sono esposti i dati relativi agli accertamenti in conto competenza per i primi tre titoli dell'entrata, annotando subito che il dato relativo alle entrate tributarie deve essere letto al netto del decremento di circa 4.800 milioni di euro che, come già spiegato, sono andati ad accrescere il fondo ordinario.

Da tale considerazione discende la valutazione di sintesi, cui si è già accennato in precedenza e cioè che l'esercizio 2007 ha raccolto i frutti del rilancio della leva tributaria locale, neutralizzata nel precedente esercizio dagli effetti del blocco della stessa, che, invero, si sono riprodotti nell'esercizio 2008 a ragione della sostanziale reintroduzione del medesimo blocco, previsto dall'art. 1, comma 7 del D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.

(migliaia di euro)

	Acc. c/comp. 2006	Acc. c/comp. 2007
Entrate tributarie	20.354.632	17.450.456
Entrate extratributarie	8.510.366	8.754.308
Totale	28.964.998	26.204.764
Trasferimenti	8.320.849	12.748.913
Totale	37.185.847	38.953.677
Residui attivi	22.909.686	23.493.483

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche dove sono esposti i consueti aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione dei comuni per regioni ed aree geografiche, mentre di seguito si vanno ad analizzare i risultati sulle entrate tributarie.

a) Addizionale facoltativa IRPEF

Istituita dal 1° gennaio 1999, con il decreto legislativo 1998, n. 360 e sue successive modifiche (art. 12 - 1°c. -lett. c L.133/1999; art. 28 L.342/2000; L.388/2000), rappresenta una entrata diretta a contribuire alla costruzione dell'autonomia finanziaria complessiva dell'ente, che, sia pure nei limiti della variazione della relativa aliquota, è manovrabile dalle amministrazioni locali nel contesto delle scelte delle politiche di gestione.

Come già ricordato, questa leva fiscale è stata in parte neutralizzata negli ultimi esercizi finanziari mediante la sospensione degli aumenti ed è tornata efficace con l'esercizio 2007, consentendo l'aumento dell'aliquota entro il limite massimo di 0,8 punti percentuali. I risultati, che, di qui a poco si andranno a commentare, sono stati positivi.

Va ricordato che il meccanismo di ripartizione del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota opzionale prevede due erogazioni: la prima, a titolo di acconto, entro il medesimo anno di versamento e sulla base di dati statistici relativi all'anno precedente forniti dal Ministero dell'Economia e Finanze, riguardanti i redditi imponibili dei contribuenti con domicilio fiscale nei singoli comuni. Il conguaglio, che costituisce la seconda erogazione, viene fatto entro l'anno successivo a quello di versamento.

In proposito, va subito osservato che la consistente mole di residui, di cui si dà conto nelle tabelle che seguono, -ricordando qui solo il dato che per il 2007, a fronte di accertamenti in conto competenza pari, complessivamente, a poco più di due miliardi di euro, le riscossioni relative ammontano a circa 349 milioni di euro- denota aspetti disfunzionali del meccanismo di ripartizione, già evidenziati anche nella relazione dello scorso anno, dove si è ipotizzata anche la causa della formazione di tali residui individuata nel noto deficit di cassa dello Stato, che spesso fa slittare le erogazioni relative alla ripartizione, all'anno successivo al periodo di imposizione e di accertamento.

Passando all'analisi dei dati relativi all'addizionale IRPEF il dato di maggior rilievo è il più che consistente incremento degli accertamenti in conto competenza, che nel 2007 fanno registrare una variazione in aumento pari al 58,91%, ed analogamente per le riscossioni della competenza la cui variazione percentuale è sintetizzata da un dato nominalmente abnorme, +165,93%, spiegato dalla modesta consistenza dei dati assoluti: 131 milioni di euro per il 2006 e circa 349 milioni di euro nel 2007.

Sul fronte dei residui si è già accennato al problema della eccessiva consistenza degli stessi; vanno qui aggiunti i dati relativi agli accertamenti conto residui 2007, pari ad oltre un miliardo e duecento milioni di euro e le riscossioni riferite ai residui, pari a poco più di un miliardo di euro, dati che confermano le conclusioni più sopra esposte in merito.

Addizionale irpef

(migliaia di euro)

1.827 enti	2006	2007	Var. %
Accertamenti c/residui	1.154.709	1.223.627	5,97
Accertamenti. c/competenza	1.275.159	2.026.404	58,91
Accertamenti totali	2.429.868	3.250.031	33,75
Residui da residui	52.060	203.355	290,62
Residui da competenza	1.144.058	1.677.767	46,65
Residui attivi totali	1.196.118	1.881.122	57,27
Riscossioni c/residui	1.102.649	1.020.272	-7,47
Riscossioni c/competenza	131.101	348.637	165,93
Riscossioni totali	1.233.750	1.368.908	10,96

Addizionale Irpef per regioni

(migliaia di euro)

REGIONI	Accert. c/res. 2007	Accert. c/comp. 2007	Riscoss. c/res. 2007	Riscoss. c/comp. 2007	Totale res.attivi 2007
Piemonte	130.114	180.835	104.331	29.042	177.576
Lombardia	178.337	255.451	147.575	35.841	250.371
Liguria	51.356	74.774	43.327	14.034	68.770
Veneto	125.584	183.415	107.788	29.553	171.658
Trentino A. .A.	8.458	4.433	3.689	373	8.829
Friuli V. Giulia	20.458	40.533	19.314	6.095	35.582
Emilia Romagna	117.919	220.120	94.397	28.899	214.742
Toscana	116.167	178.716	97.700	28.506	168.678
Umbria	19.356	40.291	16.266	4.119	39.262
Marche	48.703	73.140	39.647	11.280	70.916
Lazio	115.301	298.859	95.009	60.221	256.930
Abruzzo	21.976	43.129	20.085	8.461	36.560
Molise	4.428	8.046	3.970	1.799	6.705
Campania	95.708	153.499	82.047	30.555	136.606
Puglia	59.101	85.778	49.923	21.009	73.947
Basilicata	8.589	13.716	7.333	2.824	12.147
Calabria	23.922	33.805	20.661	6.397	30.668
Sicilia	53.176	94.232	46.334	17.118	83.886
Sardegna	24.976	43.631	20.877	10.441	37.288
TOTALE	1.223.627	2.026.404	1.020.272	348.637	1.881.122

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

b) Compartecipazione IRPEF

La compartecipazione IRPEF è stata istituita a favore dei Comuni e delle Regioni a statuto ordinario dall'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) a decorrere dal 2002 ed in misura pari al 4,5% (misura poi aumentata al 6,5% per il 2003) del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario precedente.

Il gettito della compartecipazione è attribuito ad un apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'Interno ed è ripartito dal medesimo Ministero, per ciascun comune, in proporzione all'ammontare, fornito dal Ministero delle Finanze sulla base dei dati disponibili, dell'imposta netta, dovuta dai contribuenti ed è distribuito territorialmente in funzione del domicilio fiscale risultante presso l'anagrafe tributaria. La determinazione della quota di spettanza per ogni Comune è operata sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I trasferimenti erariali sono ridotti, per ciascun Ente, in misura pari alla compartecipazione. Più precisamente come previsto dall'art. 25 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), la quota di compartecipazione è attribuita nei limiti dei trasferimenti erariali spettanti, i quali vengono decurtati dell'ammontare della stessa. La decurtazione è effettuata prioritariamente sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza di questi viene effettuata sui trasferimenti spettanti ad altro titolo.

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

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

L'analisi finanziaria del dato relativo alle entrate da compartecipazione, si esaurisce nella menzione dei dati contabili, dopo che già si è fatto cenno alla novità introdotta dall'art. 1, comma 189 della legge 296/06, dove si legge che "in attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali in attuazione del federalismo fiscale..." è istituita per i comuni delle regioni a statuto ordinario, un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito IRPEF, il quale prevede l'attribuzione a favore del complesso dei comuni di una quota di compartecipazione pari allo 0,69% del gettito IRPEF dell'esercizio 2005.

Nello stesso tempo viene meno l'assegnazione della compartecipazione secondo il precedente sistema, determinata nella misura del 6,5% dell'IRPEF riscossa, in conto competenza dallo Stato nell'esercizio precedente.

Nelle tabelle che seguono si pongono a raffronto i dati 2006-2007, relativi all'entrata in argomento, dai quali si rileva il dato eloquente del riscosso in conto competenza, base di calcolo della compartecipazione, che passa dagli oltre quattro miliardi e novecento milioni di euro del 2006 ai poco più di 652 milioni di euro del 2007.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rispetto all'analogia rilevazione dello scorso anno, per quel che riguarda le Regioni a statuto speciale, delle quali sono riportate tutte tranne la Valle d'Aosta, per l'esercizio 2007 figurano i dati della Sicilia non rilevati per il 2006.

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/ comp. 2006	Riscossioni c/comp. 2006	Residui c/comp. 2006	Tasso % di realizzazione
Piemonte	119	448.253	448.167	86	99,98
Lombardia	343	1.151.190	1.150.992	198	99,98
Liguria	40	182.261	178.783	3.478	98,09
Trentino Alto Adige	17	0	0	0	0
Veneto	223	482.093	481.616	477	99,90
Friuli Venezia Giulia	49	35	0	35	0,00
Emilia Romagna	165	526.497	524.589	1.908	99,64
Toscana	138	444.726	444.686	40	99,99
Umbria	25	86.738	86.738	0	100,00
Marche	59	138.224	138.206	18	99,99
Lazio	77	710.773	710.371	402	99,94
Abruzzo	40	88.297	88.076	221	99,75
Molise	6	13.521	13.521	0	100,00
Campania	162	347.209	334.497	12.712	96,34
Puglia	129	204.998	204.758	240	99,88
Basilicata	22	27.556	27.389	167	99,39
Calabria	41	71.230	71.228	1	100,00
Sicilia	125	0	0	0	0
Sardegna	47	0	0	0	0
TOTALE	1827	4.923.601	4.903.617	19.984	99,59

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/comp. 2007	Riscossioni c/comp. 2007	Residui c/comp. 2007	Tasso % di realizzazione
Piemonte	119	51.422	48.775	2.647	94,85
Lombardia	343	114.146	113.375	771	99,32
Liguria	40	24.302	24.260	42	99,83
Trentino Alto Adige	17	0	0	0	0
Veneto	223	56.762	56.313	449	99,21
Friuli Venezia Giulia	49	2	0	2	0,00
Emilia Romagna	165	63.852	62.927	925	98,55
Toscana	138	57.979	57.346	633	98,91
Umbria	25	12.413	12.408	5	99,96
Marche	59	16.258	15.934	324	98,01
Lazio	77	63.752	63.613	139	99,78
Abruzzo	40	10.480	10.443	37	99,65
Molise	6	1.439	1.439	0	100,00
Campania	162	113.266	108.670	4.596	95,94
Puglia	129	51.370	49.305	2.065	95,98
Basilicata	22	6.770	6.770	0	100,00
Calabria	41	19.637	19.618	9	99,95
Sicilia	125	1.460	1.243	217	85,14
Sardegna	47	0	0	0	0
TOTALE	1827	665.300	652.439	12.861	98,07

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

c) ICI, TARSU e TIA

Imposta comunale sugli immobili. (ICI)

L'esercizio finanziario 2007, per le modifiche normative intervenute nel 2008 in materia di ICI, segna una linea di discriminazione per la consistenza di questa fonte di entrate correnti per i Comuni, alla quale viene meno, a partire dal 2008, una quota del gettito complessivo stimata in circa tre miliardi di euro, che corrisponde alla parte di gettito derivante dall'ICI relativa alle unità abitative adibite ad abitazione principale e a quelle ad esse assimilate dalle Amministrazioni comunali con delibera o regolamento.

La novità è stata introdotta dall'art. 1, comma 1, del D.L. 27.5.2008, n.93 (convertito dalla legge 24.7.2008, n.126), che, per l'appunto, dispone l'esclusione dall'imposta comunale sugli immobili, prevista dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.504, dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, specificando, nei successivi commi 2 e 3, in quali casi l'unità immobiliare deve essere considerata adibita ad abitazione principale ai fini dell'esclusione dall'imposta.

Il comma 4 dell'art. 1 del surricordato decreto legge, stabilisce che la minore imposta che deriva dall'applicazione dei suddetti commi, "pari a 1700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista ..." in conseguenza dell'applicazione dell'ulteriore detrazione dell'1,33 per mille della base imponibile, introdotta dall'art.1, comma 5 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Ai fini del rimborso della minore imposta per l'anno 2008, l'art. 77 bis, comma 32 della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, dispone che entro il 30 aprile 2009, i comuni trasmettono al Ministero dell'Interno la certificazione del mancato gettito accertato, secondo modalità stabilite con decreto del medesimo Ministero.

In pratica nel complessivo sistema di composizione delle fonti relative alla entrate correnti, dall'esercizio 2008 si registra un decremento, di non poco peso, delle entrate proprie degli enti locali, di cui si dovrà tenere conto nel "programma di lavoro" verso la realizzazione della maggiore ampiezza conseguibile di autonomia finanziaria voluta dalla legge sul federalismo fiscale.

A parte questa importante notazione, per il 2007, il gettito ICI in concordanza con quanto si è già detto sulla maggiore dinamicità delle entrate, ha fatto registrare una variazione in aumento rispetto al 2006 pari al 6,11%.

Commentando le tabelle che seguono, nell'analisi del dato su base regionale risultano significative due notazioni: la prima, (v.tabella pagina successiva) che nel 2007, così come nel 2006, il rapporto di incidenza degli accertamenti in conto competenza dell'ICI di ciascuna

regione, sul totale degli accertamenti in conto competenza della stessa imposta, conferma gli assetti registrati negli scorsi esercizi e cioè contenuta, sia in assoluto, per la maggior parte delle Regioni del sud, sia sul piano del diverso livello di aggregazione per area geografica, dove il sud e le Isole raccolgono, complessivamente, il 21,71 per cento del gettito ICI sul piano nazionale; la seconda, (v.tabella che segue dopo i dati generali) che le più consistenti differenze della variazione in aumento, degli accertamenti in conto competenza del 2007 rispetto al 2006, riguardano proprio gli ambiti regionali con minore incidenza sul totale degli accertamenti di cui si è appena detto.

È verosimile ritenere che agli effetti della probabile variazione in aumento delle aliquote nei comuni delle Regioni con maggiore variazione, vista la reintrodotta facoltà di manovrare le entrate, si sia coniugata anche una più incisiva azione nei compiti di accertamento: il picco della variazione in aumento è segnato dalla Calabria con +26,36%.

(migliaia di euro)			
1827 enti esaminati	2006	2007	Var. %
Accertamenti c/comp.	9.326.113	9.896.074	6,11

ICI - Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)				
REGIONE	N. enti esaminati	2006	2007	Var. %
Piemonte	119	697.730	737.146	5,65
Lombardia	343	1.577.050	1.642.372	4,14
Liguria	40	413.905	430.786	4,08
Trentino Alto Adige	17	63.410	65.971	4,04
Veneto	223	838.099	889.883	6,18
Friuli Venezia Giulia	49	192.556	192.892	0,17
Emilia Romagna	165	1.090.365	1.141.652	4,70
Toscana	138	845.614	892.892	5,59
Umbria	25	134.307	154.047	14,70
Marche	59	216.994	233.878	7,78
Lazio	77	1.340.253	1.359.815	1,46
Abruzzo	40	168.579	179.756	6,63
Molise	6	26.011	28.640	10,11
Campania	162	619.298	709.029	14,49
Puglia	129	418.348	455.109	8,79
Basilicata	22	39.440	43.429	10,11
Calabria	41	101.972	128.851	26,36
Sicilia	125	378.160	425.786	12,59
Sardegna	47	164.021	184.141	12,27
TOTALE	1827	9.326.116	9.896.074	6,11

ICI Incidenza, per regione, degli accertamenti in c/competenza, sul totale degli accertamenti in c/competenza ICI

REGIONE	(migliaia di euro)			
	2006 ²⁷⁶	Rapporto % su totale	2007	Rapporto % Su totale
Piemonte	697.730	7,48	737.146	7,45
Lombardia	1.577.050	16,91	1.642.372	16,60
Liguria	413.905	4,44	430.786	4,35
Veneto	838.099	8,99	889.883	8,99
Trentino Alto Adige	63.410	0,68	65.971	0,67
Friuli Venezia Giulia	192.556	2,06	192.892	1,95
Emilia Romagna	1.090.365	11,69	1.141.652	11,54
Toscana	845.614	9,07	892.892	9,02
Umbria	134.37	1,44	154.047	1,56
Marche	216.994	2,33	233.878	2,36
Lazio	1.340.253	14,37	1359.815	13,74
Abruzzo	168.579	1,81	179.756	1,82
Molise	26.011	0,28	28.640	0,29
Campania	619.298	6,64	709.029	7,16
Puglia	418.348	4,49	455.109	4,60
Basilicata	39.440	0,42	43.429	0,44
Calabria	101.972	1,09	128.851	1,30
Sicilia	378.160	4,05	425.786	4,30
Sardegna	164.021	1,76	184.141	1,86
TOTALE	9.326.113	100,00	9.896.074	100,00

Ancora in materia di ICI nei prospetti che seguono il dato delle entrate ad essa relative, viene disaggregato ed analizzato in riferimento:

- a) alla classe demografica di appartenenza dei comuni produttori del gettito;
- b) all'incidenza del ripetuto gettito rilevato per classe demografica, sul totale del gettito;
- c) alla distribuzione *pro-capite* del peso dell'imposta;
- d) agli accertamenti relativi ai soli enti del campione, appartenenti alle classi demografiche 10[^] ed 11[^].

In proposito si osserva, in relazione al primo punto, che le oscillazioni delle variazioni in positivo sono di entità abbastanza omogenea, dal +8,48% dei Comuni dell'8[^] classe (da 60.000 a 99.999 abitanti) al +6,04% della 9[^] classe (da 100.000 a 249.999 abitanti); a distanza dai suddetti dati si pone solo la percentuale di variazione +3,23% dell'11[^] classe demografica (oltre 500.000 abitanti), comuni per i quali, probabilmente, l'effetto incrementativo si attenua perché più spalmato.

L'incidenza dei dati relativi ad ogni singola classe demografica sul totale si è mantenuta quasi inalterata con variazioni insignificanti.

²⁷⁶ Dati relativi alla popolazione residente, alla data del 31 dicembre 2006, nei Comuni del campione in esame, secondo le rilevazioni ISTAT condotte sulla base di indagini effettuate presso gli uffici di anagrafe.

Il raffronto dell'incidenza *pro-capite* dell'ICI nel 2007 fa registrare dati decisamente diversi rispetto alle variazioni rilevate nel 2006: innanzitutto, un aumento complessivo, 6,11%, più consistente dell'incidenza sui contribuenti, con l'eccezione per le Regioni Friuli e Lazio, per le quali la variazione è minima: +0,17 per la prima, +1,46 per la seconda.

Per le Regioni meridionali ed insulari, poi, pur confermandosi il dato che l'importo *pro-capite* rimane il più basso in termini assoluti, invece, in termini di variazione rispetto al 2006, si notano le più elevate differenze: Calabria +26,36, Campania +14,49, Sicilia e Sardegna +12,59 e +12,27, laddove nel 2006, rispetto al 2005, le variazioni erano state poco significative.

La specifica analisi finanziaria relativa alle entrate per ICI si conclude con i dati relativi al gettito prodotto dai Comuni più popolosi del campione in esame. Il dato complessivo è concorde con l'andamento in aumento finora rilevato in base alle altre analisi, più rilevante per alcuni Comuni, tra i quali Napoli, più attenuato ma, comunque, significativo, per tutti gli altri Comuni delle classi considerate. Per il Comune di Catania, manca il dato relativo al 2007.

ICI 2006-2007 Accertamenti in conto competenza per classi demografiche

(migliaia di euro)

enti esaminati	Classi demografiche	ICI 2006	ICI 2007	Variazioni %
811	5	1.199.596	1.283.570	7,00
585	6	1.574.793	1.690.980	7,38
342	7	2.198.586	2.342.906	6,56
51	8	771.983	837.421	8,48
26	9	948.665	1.005.930	6,04
6	10	524.904	559.567	6,60
6	11	2.107.586	2.175.700	3,23
1827	TOTALE	9.326.113	9.896.074	6,11

ICI - Accertamenti in c/competenza - incidenza per classe demografica sul totale

Enti esaminati	Classi demografiche	2006	2007	Diff.
811	5	12,86	12,97	0,11
585	6	16,89	17,09	0,20
342	7	23,57	23,68	0,10
51	8	8,28	8,46	0,18
26	9	10,17	10,16	-0,01
6	10	5,63	5,65	0,03
6	11	22,60	21,99	-0,61
1827	TOTALE	100,00	100,00	

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ICI Accertamenti in c/competenza. Importo pro-capite

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Popolazione	Accertam. Es.2006	Accertam. Es.2007	Pro-capite 2006 (in euro)	Pro-capite 2007 (in euro)	Var. %
Piemonte	119	2.869.542	697.730	737.146	243,15	256,89	5,65
Lombardia	343	6.473.524	1.577.050	1.642.372	243,62	253,71	4,14
Liguria	40	1.221.076	413.905	430.786	338,97	352,79	4,08
Veneto	17	3.475.296	838.099	889.883	241,16	256,06	6,18
Trentino A. Adige	223	305.102	63.410	65.971	207,83	216,23	4,04
Friuli V. Giulia	49	823.574	192.556	192.892	233,81	234,21	0,17
E. Romagna	165	3.444.338	1.090.365	1.141.652	316,57	331,46	4,70
Toscana	138	3.092.183	845.614	892.892	273,47	288,76	5,59
Umbria	25	665.288	134.307	154.047	201,88	231,55	14,70
Marche	59	1.053.868	216.994	233.878	205,90	221,92	7,78
Lazio	77	4.102.385	1.340.253	1.359.815	326,70	331,47	1,46
Abruzzo	40	790.105	168.579	179.756	213,36	227,51	6,63
Molise	6	127.989	26.011	28.640	203,23	223,77	10,11
Campania	162	4.473.770	619.298	709.029	138,43	158,49	14,49
Puglia	129	2.834.013	418.348	455.109	147,62	160,59	8,79
Basilicata	22	319.538	39.440	43.429	123,43	135,91	10,11
Calabria	41	961.337	101.972	128.851	106,07	134,03	26,36
Sicilia	125	3.207.894	378.160	425.786	117,88	132,73	12,59
Sardegna	47	984.857	164.021	184.141	166,54	186,97	12,27
TOTALE	1827	41.225.679	9.326.113	9.896.074	226,22	240,05	6,11

Accertamenti in c/competenza degli enti della 10ª e 11ª classe demografica

(migliaia di euro)

REGIONE	COMUNE	CL.	2005	2006	2007
Piemonte	Torino	11	258.248	259.468	270.762
Lombardia	Milano	11	402.041	407.135	418.864
Veneto	Venezia	10	65.143	65.335	72.917
Veneto	Verona	10	77.744	77.402	83.406
Liguria	Genova	11	172.187	196.182	205.178
E. Romagna	Bologna	10	135.487	135.348	140.880
Toscana	Firenze	10	138.328	145.121	148.505
Lazio	Roma	11	967.624	998.107	985.779
Campania	Napoli	11	181.710	173.347	209.328
Puglia	Bari	10	75.223	79.022	84.147
Sicilia	Palermo	11	68.379	73.348	85.788
Sicilia	Messina	10	22.929	22.675	29.713
Sicilia	Catania	10	54.597	62.950	n.c.
TOTALE			2.619.640	2.695.440	2.735.267

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti dell'imposta secondo le consuete voci contabili, nonché in base all'incidenza del tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui.

Tutti di segno positivo si presentano i dati che riguardano la gestione complessiva di questa voce di entrata; ed invero all'incremento degli accertamenti totali e delle riscossioni totali, fa riscontro anche una diminuzione dei residui attivi totali pari a -25,27% ed una ancora più consistente riduzione dei residui da competenza, pari a -32,78%. Di concorde segno positivo anche il tasso di realizzazione che si è attestato per il 2007 al 79,71%, contro il 65,85% del 2006, così come quello di smaltimento dei residui, che passa dal 71,91% del 2006 al 77,02% del 2007.

ICI Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1827 enti	2006	2007	Var. %
Accertamenti c/residui	3.068.367	3.779.700	23,18
Accertamenti c/competenza	9.326.113	9.896.074	6,11
Accertamenti totali	12.394.480	13.675.774	10,34
Residui da residui	861.763	868.490	0,78
Residui da competenza	2.987.699	2.008.291	-32,78
Residui attivi totali	3.849.462	2.876.781	-25,27
Riscossioni c/residui	2.206.604	2.911.210	31,93
Riscossioni c/competenza	6.338.414	7.887.783	24,44
Riscossioni totali	8.545.018	10.798.994	26,38

Ici Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni c/comp. 2006	Accertamenti c/comp. 2006	Tasso di realizzazione 2006 %	Riscossioni c/comp. 2007	Accertamenti c/comp. 2007	Tasso di realizzazione 2007%	Diff. %
1827	6.338.414	9.626.113	65,85	7.887.783	9.896.074	79,71	13,86

Ici Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni c/res. 2006	Accertamenti c/res. 2006	Tasso di smalt. 2006 %	Riscossioni c/res. 2007	Accertamenti c/res. 2007	Tasso di smalt. 2007 %	Diff. %
1827	2.206.604	3.068.367	71,91	2.911.210	3.779.700	77,02	5,11

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'ICI, aggregati per Regioni ed aree geografiche.

Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU)

La TARSU, tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, introdotta dal decreto legislativo n. 507 del 1993, nei Comuni dove non è stata sostituita dalla tariffa, di cui si dirà nel prossimo paragrafo, ha come presupposto l'occupazione di locali a qualsiasi uso adibiti o di aree scoperte ad uso privato dove possano prodursi rifiuti di varia natura. La tassa è dovuta al comune per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. I comuni, con apposito regolamento, disciplinano la materia per la parte di propria competenza.

È utile infine rammentare che a decorrere dal 2005 è iniziata su tutto il territorio nazionale l'attività di accertamento della TARSU nei confronti degli utilizzatori di immobili, la cui superficie dichiarata sia inferiore all'80% di quella risultante in catasto.

Il riepilogo che segue dà conto degli accertamenti in conto competenza della tassa nel biennio e della variazione percentuale positiva intervenuta nel 2007, invertendo la tendenza registrata nel 2006.

(migliaia di euro)

1827 ENTI	2006	2007	Variazione %
Accertamenti c/competenza	2.963.804	3.127.510	5.52

Si fa presente che i 1827 comuni esaminati comprendono anche quelli che nel 2006 e nel 2007 hanno applicato la tariffa e che, per quanto si dirà nel paragrafo relativo alla TIA, non formeranno oggetto di separata analisi. Si fa presente ancora, che altri enti, pur gestendo il servizio in regime tariffario, continuano ad accertare e riscuotere somme a titolo di TARSU e relative, per esempio, al servizio svolto in occasione di mercati periodici ovvero al recupero di annualità di tasse pregresse a seguito di contenzioso definito e lotta all'evasione.

Accertamenti in c/competenza

(migliaia di euro)

Regione	Anno 2006	Anno 2007	Variazione %
Piemonte	244.572	255.629	4,52
Lombardia	554.787	547.757	-1,27
Liguria	84.601	85.497	1,06
Veneto	50.363	53.769	6,76
Trentino Alto Adige	796	644	-19,04
Friuli Venezia Giulia	67.589	78.805	16,59
Emilia Romagna	149.380	152.792	2,28
Toscana	155.008	164.636	6,21
Umbria	39.737	43.147	8,58
Marche	89.873	96.013	6,83
Lazio	155.088	161.168	3,92
Abruzzo	80.196	89.485	11,58
Molise	12.099	13.331	10,18
Campania	529.807	545.215	2,91
Puglia	256.453	285.069	11,16
Basilicata	30.714	33.248	8,25
Calabria	83.859	92.816	10,68
Sicilia	258.538	291.120	12,60
Sardegna	120.342	137.367	14,15
TOTALE	2.963.804	3.127.510	5,52

Nel prospetto non figurano gli enti della regione Valle d'Aosta per le ragioni già ricordate.

Dall'esame dei dati distinti per 19 regioni si rileva che l'importo degli accertamenti in conto competenza è aumentato complessivamente più del 5% e ciò trova riscontro in tutte le regioni, ad eccezione della Lombardia che ha fatto registrare un -1,27% e del Trentino A.A., dove la flessione è più consistente: -19,04%.

Tale andamento costituisce una inversione di tendenza rispetto a quanto rilevato dai conti consuntivi relativi al 2006, che presentavano accertamenti in diminuzione le cui probabili cause, in sede di analisi dei dati venivano ascritte al graduale passaggio dal regime di tassazione a quello tariffario.

Il segno di variazione pressoché omogeneo in tutti gli ambiti regionali, con le uniche eccezioni già segnalate, fa ritenere plausibile che l'incremento sia conseguenza di un completato riassetto del sistema di accertamento.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Incidenza degli accertamenti in c/competenza regionali sul totale

(migliaia di euro)

Regione	Anno 2006	Rapporto su totale	Anno 2007	Rapporto su totale
Piemonte	244.572	8,25	255.629	8,17
Lombardia	554.787	18,72	547.757	17,51
Liguria	84.601	2,85	85.497	2,73
Veneto	50.363	1,70	53.769	1,72
Trentino Alto Adige	796	0,03	644	0,02
Friuli. V. Giulia	67.589	2,28	78.805	2,52
Emilia Romagna	149.380	5,04	152.792	4,89
Toscana	155.008	5,23	164.636	5,26
Umbria	39.737	1,34	43.147	1,38
Marche	89.873	3,03	96.013	3,07
Lazio	155.088	5,23	161.168	5,15
Abruzzo	80.196	2,71	89.485	2,86
Molise	12.099	0,41	13.331	0,43
Campania	529.807	17,68	545.215	17,43
Puglia	256.453	8,65	285.069	9,11
Basilicata	30.714	1,04	33.248	1,06
Calabria	83.859	2,83	92.816	2,97
Sicilia	258.538	8,72	291.120	9,31
Sardegna	120.342	4,06	137.367	4,39
TOTALE	2.963.804	100,00	3.127.510	100,00

Sostanzialmente immutato, rispetto al 2006, è il rapporto di incidenza degli accertamenti in c/competenza delle singole Regioni rispetto al totale degli accertamenti; infatti, anche per il 2007, cinque regioni (Piemonte, Lombardia, Campania, Puglia e Sicilia) rappresentavano insieme quasi il 62% dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza, 63% nel 2006. Di scarso significato sono anche le variazioni minime che si collegano al raffronto del biennio, del dato per Regione.

Accertamenti in c/competenza per classi demografiche

(migliaia di euro)

Enti esaminati	classi demografiche	2006	2007	Variazione %
811	5	334.859	358.839	7,16
585	6	511.145	568.240	11,17
342	7	869.481	932.273	7,22
51	8	317.688	337.945	6,38
26	9	166.426	179.609	7,92
6	10	120.867	127.810	5,74
6	11	643.338	622.799	-3,19

La composizione degli accertamenti in relazione alle classi demografiche evidenzia variazioni positive in tutte le classi, ad eccezione dell'11^a classe dove si rileva una lieve flessione pari a -3,19%.

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

enti esaminati	Classi demografiche	2006	2007	Diff. %
811	5	11,30	11,47	0,17
585	6	17,25	18,17	0,92
342	7	29,34	29,81	0,47
51	8	10,72	10,81	0,09
26	9	5,62	5,74	0,12
6	10	4,08	4,09	0,01
6	11	21,71	19,91	-1,80
1827	TOTALE	100,00	100,00	

Nel considerare l'incidenza degli accertamenti in conto competenza sul totale nazionale in base alle classi demografiche, si rilevano nel 2007 generalizzati, minimi, aumenti con l'eccezione per gli enti delle classi 11[^] ove si sono verificati decrementi di poca consistenza: -1,80%.

Trova conferma il dato che gli accertamenti degli enti della 7[^] e della 11[^] classe demografica rappresentano in percentuale, nel 2007, circa la metà dell'importo totale; nel 2006 tale incidenza per gli stessi enti superava di poco tale risultato essendosi attestato sulla percentuale di 52,27.

Accertamenti in c/competenza. Importo pro-capite

(migliaia di euro)

Regione	N. enti	Popolaz.	Accertam. Es. 2006	Accertam. Es. 2007	Pro-capite anno 2006 in euro	Pro-capite anno 2007 in euro	Diff. %
Piemonte	119	2.869.542	244.572	255.629	85,23	89,08	3,85
Lombardia	343	6.473.524	554.787	547.757	85,70	84,61	-1,09
Liguria	40	1.221.076	84.601	85.497	69,28	70,02	0,73
Veneto	223	3.475.296	50.363	53.769	14,49	15,47	0,98
Trentino A.A.	17	305.102	796	644	2,61	2,11	-0,50
Friuli V. Giulia	49	823.574	67.589	78.805	82,07	95,69	13,62
E. Romagna	165	3.444.338	149.380	152.792	43,37	44,36	0,99
Toscana	138	3.092.183	155.008	164.636	50,13	53,24	3,11
Umbria	25	665.288	39.737	43.147	59,73	64,85	5,13
Marche	59	1.053.868	89.873	96.013	85,28	91,11	5,83
Lazio	77	4.102.385	155.088	161.168	37,80	39,29	1,48
Abruzzo	40	790.105	80.196	89.485	101,50	113,26	11,76
Molise	6	127.989	12.099	13.331	94,53	104,16	9,63
Campania	162	4.473.770	529.807	545.215	118,43	121,87	3,44
Puglia	129	2.834.013	256.453	285.069	90,49	100,59	10,10
Basilicata	22	319.538	30.714	33.248	96,12	104,05	7,93
Calabria	41	961.337	83.859	92.816	87,23	96,55	9,32
Sicilia	125	3.207.894	258.538	291.120	80,59	90,75	10,16
Sardegna	47	984.857	120.342	137.367	122,19	139,48	17,29
TOTALE	1827	41.225.679	2.963.804	3.127.510	71,89	75,86	3,97

L'importo medio *pro-capite* su base nazionale sale nel 2007 a 75,86 euro. I dati nazionali sono il risultato di notevoli oscillazioni tra le regioni. Ed invero, come per la precedente relazione, trova conferma l'esistenza di posizioni fortemente differenziate, come, per esempio, nel 2007, il *pro-capite* della Campania, pari a 121,87 euro (119,82 nel 2006) e

della Sardegna, di 139,48 euro, (122,19 nel 2006), a fronte dei valori *pro-capite* particolarmente bassi in Trentino-Alto Adige (2,11 euro) e in Veneto (15,47 euro).

La disomogeneità del dato appena esaminato, del quale sono stati indicati solo gli estremi del fenomeno, ma anche il raffronto tra le altre Regioni evidenzia grandezze significativamente diversificate, ha diverse cause che andrebbero singolarmente indagate, atteso che il dato contabile non orienta verso un'ipotesi anziché un'altra. A titolo di esempio e con riferimento ai dati 2007, ponendo a raffronto la Regione Lombardia con la Campania, si nota che il volume complessivo degli accertamenti, espresso in migliaia di euro, è di, quasi, pari entità: 547.787 per la Lombardia, 545.215 per la Campania, a fronte, però, di una consistente differenza della popolazione, 6.473.524, la prima, 4.473.770 la seconda, per cui quando si spalma il dato contabile *pro-capite*, a più basso divisore corrisponde più alto quoziente. Allo stesso modo se si raffrontano i dati della Puglia con la Toscana, considerabili approssimativamente omogenee nell'analisi per la popolazione considerata nel prospetto, 2.843.013 la prima, 3.092.183 la seconda, si vede che le stesse mostrano un consistente divario nel volume di accertamenti nel 2007, la prima. 285.069 (migliaia di euro), la seconda 164.636, da cui l'evidente differenza del *pro-capite*: 100,59 contro 53,24.

Tali dati fanno auspicare regole di omogeneizzazione nella determinazione dei costi del servizio che, ovviamente, assicuri anche omogenea qualità; il ricorso alla sostituzione della TARSU con la TARI, potrebbe essere una delle soluzioni, ma a giudicare dalle risultanze circa il livello di applicazione delle disposizioni che regolano la tariffa in luogo della tassa, nel 2007 si rileva una flessione rispetto al 2006 che aveva fatto segnare una diversa tendenza. Infatti sul campione di enti esaminati, 1827 Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, dall'esame dei consuntivi si rileva che solo 75 riportano entrate per TARI, ciò che rende di scarso interesse anche un'analisi finanziaria dei relativi dati.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti della tassa secondo le consuete voci contabili nonché in base alle incidenze dei tassi di realizzazione e di smaltimento dei residui.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

1827 enti	2006	2007	(migliaia di euro)
			Variazione %
Accertamenti c/residui	4.053.004	4.149.334	2,38
Accertamenti c/competenza	2.963.804	3.127.510	5,52
Accertamenti totali	7.016.808	7.276.844	3,71
Residui dai residui	2.783.242	2.786.931	0,13
Residui dalla competenza	1.603.994	1.550.183	-3,35
Residui attivi totali	4.387.237	4.337.114	-1,14
Riscossioni c/residui	1.269.761	1.362.402	7,30
Riscossioni c/competenza	1.359.810	1.577.327	16,00
Riscossioni totali	2.629.571	2.939.729	11,80

Gli indici hanno tutti connotazione positiva nel 2007: ed infatti, si registra un aumento degli accertamenti totali, che risentono, però, anche di una maggiore consistenza dei residui.

I residui della competenza 2007 però diminuiscono del 3,35% e migliorano le riscossioni, sia totali, +11,80, che della competenza, +16,00 e dei residui, +7,30, anche se il tasso di smaltimento dei residui (v.tabella successiva alla seguente) oltre a rimanere a livelli elevati in valore assoluto, segna anche una battuta d'arresto, passando dal 31,33 complessivo del 2006 al 26,99 del 2007. C'è da segnalare però che in questa condizione di rallentamento si registrano talune differenze nel dato aggregato a livello regionale, che influenzano il dato totale, come il -16,49% della Regione Molise, laddove, a parte i casi delle Regioni in cui non c'è segno negativo, (l'Emilia Romagna segna un +7,95), per le altre il rallentamento dello smaltimento è contenuto intorno al -5%. Il dato di sintesi che emerge dalla lettura congiunta dei vari prospetti depone per una limitata efficienza dei meccanismi di funzionamento di una importante tassa, qual'è tuttora la TARSU, caratterizzata com'è dalla persistenza di un notevole contenzioso e dall'evasione.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscoss. c/comp. 2006	Accert. c/comp. 2006	Tasso % di realizzaz. 2006	Riscoss. c/comp. 2007	Accert. c/comp. 2007	Tasso % di realizzaz. 2007	Diff. in %
Piemonte	166.259	244.572	67,98	183.871	255.629	71,93	3,95
Lombardia	362.634	554.787	65,36	384.776	547.757	70,25	4,88
Liguria	53.109	84.601	62,78	54.518	85.497	63,77	0,99
Veneto	36.537	50.363	72,55	38.554	53.769	71,70	-0,84
Trentino. A.A.	105	796	13,19	421	644	65,37	52,18
Friuli V. Giulia	45.075	67.589	66,69	56.601	78.805	71,82	5,13
E. Romagna	117.821	149.380	78,87	131.092	152.792	85,80	6,92
Toscana	92.953	155.008	59,97	101.048	164.636	61,38	1,41
Umbria	23.230	39.737	58,46	24.492	43.147	56,76	-1,70
Marche	68.519	89.873	76,24	72.257	96.013	75,26	-0,98
Lazio	71.712	155.088	46,24	82.266	161.168	51,04	4,80
Abruzzo	43.237	80.196	53,91	53.389	89.485	59,66	5,75
Molise	3.213	12.099	26,56	2.730	13.331	20,48	-6,08
Campania	110.917	529.807	20,94	128.083	545.215	23,49	2,56
Puglia	120.478	256.453	46,98	147.238	285.069	51,65	4,67
Basilicata	8.841	30.714	28,78	10.225	33.248	30,75	1,97
Calabria	13.624	83.859	16,25	18.163	92.816	19,57	3,32
Sicilia	10.632	258.538	4,11	54.782	291.120	18,82	14,71
Sardegna	10.915	120.342	9,07	32.822	137.367	23,89	14,82
TOTALE	1.359.810	2.963.804	45,88	1.577.327	3.127.510	50,43	4,55

In linea con l'andamento fin qui commentato si pongono anche i dati relativi al tasso di realizzazione medio nazionale che è cresciuto di circa 4,55 punti, laddove nel 2006 era diminuito di 4,82 punti percentuali. In ben 14 regioni, collocate nelle tre aree del Paese, gli indici si sono alzati; in controtendenza solo il Veneto, l'Umbria e le Marche, per oscillazioni di minimo significato, più consistente, invece, il divario negativo della Regione Molise: -6,08, dato, questo, che conferma causa ed effetti del fenomeno, già rilevate per il 2006 e cioè che le

riscossioni sono ridotte a ragione di una sfasatura temporale rispetto agli accertamenti, considerata fisiologica in ambito regionale e dovuta alle convenzioni con gli enti concessionari.

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscoss. c/residui 2006	Accert. c/residui 2006	Tasso % smaltimento 2006	Riscoss. c/residui 2007	Accert. c/residui 2007	Tasso % smaltimento 2007	Diff. %
Piemonte	83.501	222.137	37,59	71.037	214.635	33,10	-4,49
Lombardia	179.015	409.821	43,68	177.054	410.359	43,15	-0,54
Liguria	53.931	114.925	46,93	40.036	90.462	44,26	-2,67
Veneto	19.852	43.722	45,41	14.742	35.127	41,97	-3,44
Trentino A. A.	2.054	3.058	67,17	1.196	1.688	70,85	3,68
Friuli V. G.	19.558	39.978	48,92	17.703	38.535	45,94	-2,98
Emilia R.	24.954	58.132	42,93	31.067	61.058	50,88	7,95
Toscana	78.493	211.392	37,13	67.385	179.514	37,54	0,41
Umbria	15.355	46.485	33,03	16.508	42.670	38,69	5,66
Marche	15.862	35.563	44,60	16.468	40.057	41,11	-3,49
Lazio	82.421	523.126	15,76	73.984	415.586	17,80	2,05
Abruzzo	28.055	64.197	43,70	30.218	69.001	43,79	0,09
Molise	8.076	11.352	71,14	6.648	12.165	54,65	-16,49
Campania	261.399	1.047.166	24,96	322.483	1.180.371	27,32	2,36
Puglia	98.973	224.527	44,08	114.838	249.312	46,06	1,98
Basilicata	21.221	39.004	54,41	19.008	39.199	48,49	-5,92
Calabria	40.176	158.907	25,28	52.256	180.185	29,00	3,72
Sicilia	165.627	605.935	27,33	200.633	661.444	30,33	3,00
Sardegna	71.237	193.578	36,80	89.139	227.966	39,10	2,30
TOTALE	1.269.761	4.053.004	31,33	1.362.402	4.149.334	32,83	26,99

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della TARSU per gli enti esaminati, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Altre voci attive riportate al titolo III, categoria I (solitamente di modesto importo) derivano da varie cause correlate all'igiene ambientale:

- cessione di rifiuti riciclabili prodotti e raccolti nel territorio comunale inviati al recupero;
- contributi erogati dal Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) per la raccolta differenziata di carta, cartoni e plastica;
- utilizzo da parte di altri enti dell'inceneritore o della discarica comunale;
- tariffa giornaliera di smaltimento versata dai gestori dei banchi dei mercati settimanali;
- applicazione di sanzioni amministrative alle ditte appaltatrici per inadempimenti contrattuali e così via.

Il tasso di realizzazione nazionale ed anche nelle singole regioni è quasi sempre abbastanza basso, ma ciò dipende in gran parte dal fatto che gli enti hanno scelto meccanismi gestionali (tecnici ed amministrativi) del servizio molto diversificati, in cui sovente i rapporti di credito e debito nei confronti degli utenti e delle società esterne affidatarie vengono regolati dopo la scadenza dell'esercizio di competenza.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della tariffa per gli enti esaminati, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Tariffa Integrata Ambientale (TIA)

Con il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi), art. 49, fu prevista la soppressione della TARSU e l'istituzione di una tariffa utile a coprire tutti i costi per i servizi relativi alla gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade ed aree pubbliche.

Il comma 4 dell'art. 49 disciplinava i criteri di determinazione della tariffa, nella quale confluivano, in quota parte, le componenti essenziali del costo del servizio, riferite, in particolare, agli investimenti per le opere e dai relativi ammortamenti, nonché alla quantità di rifiuti conferiti e ad altri elementi, in modo, comunque, da assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

L'applicazione della nuova disciplina era subordinata all'adozione di un regolamento ministeriale che doveva prevedere, tra l'altro, un metodo normalizzato per definire le componenti dei costi e determinare la tariffa di riferimento, oltre che disposizioni transitorie per la graduale applicazione del nuovo metodo e della nuova disciplina, fino al raggiungimento dell'obiettivo dell'integrale copertura dei costi.

Tuttavia, ancor prima del menzionato regolamento i Comuni, per effetto dell'innovazione introdotta dall'art. 33 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, avevano facoltà di deliberare, in via sperimentale, la tariffa, sopprimendo la tassa.

Il d.lgs. 22/1997 è stato abrogato dall'art. 264 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, (norme in materia ambientale), che all'art. 238, nel prevedere espressamente l'abrogazione della tariffa ex art. 49 d.lgs. 22/1997, ha ridisciplinato la medesima tariffa per la gestione dei rifiuti urbani. La nuova disciplina differisce dalla precedente per taluni aspetti relativi alla commisurazione e alla determinazione della tariffa, sui quali non è utile soffermarsi, atteso che l'obiettivo della copertura integrale dei costi del servizio non solo è rimasto immutato ma, anzi, è stato rafforzato includendo ogni costo anche di natura accessoria, quali ad esempio lo spazzamento delle strade.

Anche in questo caso l'operatività è subordinata all'adozione del regolamento ministeriale di cui si è già accennato, che doveva essere adottato entro sei mesi dall'entrata in vigore della parte quarta del d.lgs. 152/2006, termine prorogato fino all'anno 2009 per effetto delle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 166 della legge 24 dicembre 2007, n.244 e poi dalla lett. a), comma 1 dell'art. 5 del D.L. 30 dicembre 2008, n. 208. Tuttavia, in sede di conversione di quest'ultimo decreto, è stato aggiunto il comma 2-quater all'art. 5 in base al quale: "ove il regolamento di cui al comma 6 dell'art. 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, non sia adottato entro il 30 giugno 2009, i Comuni che intendano adottare la tariffa integrata ambientale [TIA] possono farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti".

Nei comuni della provincia autonoma di Bolzano non trova applicazione la menzionata disciplina, ma la legge provinciale n. 61 del 6 settembre 1973 "Norme per la tutela del suolo

dagli inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi”, integrata dal decreto di attuazione n. 50 del 2000 del Presidente della provincia.

Premesso l’excursus normativo, va ora detto che sulla base dei dati da consuntivo disponibili, non è possibile fare un’analisi attendibile sullo stato di attuazione del nuovo regime tariffario in luogo di quello impositivo, sia perché nel campione di enti ai quali si riferisce il presente referto, solo per un numero esiguo, 23 enti, si rileva il dato assoluto di entrate per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a titolo di tariffa e non di tassa, mentre per 87 enti dai documenti richiesti in sede di istruttoria, si rilevano dati riferiti sia alla TARSU che alla TIA, con evidente incongruità che renderebbe poco attendibile le valutazioni che si dovessero fondare su tali dati.

Per questa ragione, come già anticipato nel paragrafo relativo alla TARSU, l’analisi finanziaria è stata condotta sui dati delle entrate complessivamente considerati e che sono già stati esposti e commentati, ritenendo prevalente, ai fini della relazione, analizzare il dato finanziario a prescindere dalla natura della fonte dell’entrata che, proprio a ragione della limitata consistenza degli elementi di differenziazione, non assume significato per una diversa ponderazione del fenomeno finanziario stesso.

Indicatori finanziari delle entrate correnti

Allo scopo di esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione delle entrate correnti e di operare raffronti tra gli andamenti generali, anche nel presente referto vengono impiegati alcuni elementari indicatori finanziari elaborati per una serie storica di 3 anni e raccolti nel prospetto che segue.

Esercizi finanziari	Numero Enti trattati	Autonomia finanziaria %	Autonomia tributaria %	Pressione tributaria (in euro)	Realizzazione entrate proprie %
2005	1294	78	55	508	70
2006	1294	77	54	500	67
2007	1827	67	45	423	66

Autonomia finanziaria

L’indicatore fornisce il livello di autonomia finanziaria dei comuni attraverso il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (titolo I e titolo III) e quelli delle entrate correnti nel loro complesso.

Al termine del 2007 risulta una flessione di 10 punti percentuali, che si ritiene trovi giustificazione nella ricomposizione delle entrate correnti in relazione alla, ampiamente commentata, vicenda della riduzione della compartecipazione IRPEF, compensata con i trasferimenti, per cui il forte decremento ha indebolito il dato delle entrate del Titolo I che va a strutturare l’indicatore in esame. D’altra parte, in un esercizio come quello del 2007 dove si

è registrata una buona dinamica delle entrate tributarie, grazie ad una rivitalizzazione della leva fiscale, non sarebbe comprensibile il decremento dell'autonomia finanziaria in termini sostanziali, giustificabile, invece, per quanto appena ricordato, solo in termini contabilistici.

Autonomia tributaria

Il secondo indicatore, dato dal rapporto tra gli accertamenti delle entrate del titolo I ed il totale delle entrate correnti, segna una diminuzione, anche qui solo nominalistica, per il 2007, del livello di autonomia tributaria raggiunto dai comuni tenuto conto che le entrate da compartecipazione IRPEF, molto ridotte per il 2007, sono contabilizzate nel titolo I.

a) Pressione tributaria

Questo indicatore fornisce la misura di quanto gravano i tributi comunali, in termini di accertamenti, su ciascun cittadino, avendo calcolato la popolazione in base ai dati del censimento generale del 2001. Nel 2007 l'indicatore della pressione tributaria è diminuito di 71 euro, ma non può essere assunto come espressivo di un'autentica flessione per quanto già ricordato nel commentare l'indicatore dell'autonomia finanziaria.

b) Capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine si conclude con l'esame del rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza relativi ai titoli I e III, che dà l'indice della capacità degli enti di tradurre in effettive riscossioni in corso di esercizio le entrate accertate.

Il valore nazionale mostra percentuali sostanzialmente stabili; fatta anche per questo indicatore la precisazione che ha alterato la significatività degli indicatori per il 2007, si deve aggiungere che si tratta di una stabilità che radica un andamento nella gestione delle entrate che necessita di aggiustamenti. D'altro canto, i limiti del tasso di realizzazione e la concomitante presenza di elevate masse di residui attivi è risultata chiaramente nelle precedenti analisi sulle varie fonti di entrata.

5.1.4 Comunità montane

La prospettiva istituzionale delle Comunità Montane è stata recentemente disegnata dall'art. 2, commi 17 e 18 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e si può riassumere in due postulati: il primo, che è quello dettato dal comma 17, secondo il quale le Regioni provvedono al riordino della disciplina delle Comunità Montane in modo da ridurre la spesa corrente per il loro funzionamento di un terzo della quota del fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1- lett. a) del d.lgs. 504/1992 assegnato per l'anno 2007, il secondo, la riduzione del numero complessivo degli enti, dei componenti degli organi rappresentativi e delle indennità spettanti ai componenti dei relativi organi, a cui dovevano provvedere le Regioni con proprie leggi entro il 30 giugno 2008, termine rinviato al 30 settembre 2008 dal decreto "Milleproroghe" (DL 3 giugno 2008, n. 97, convertito in legge 2 agosto 2008, n. 129), mentre il comma 20 dell'art. 2 sopra richiamato, con una disposizione di problematica applicazione, sanziona la riduzione automatica delle comunità montane, qualora non vi abbiano provveduto le regioni nei termini previsti.

Quest'ultima disposizione individua i criteri ed i presupposti in presenza dei quali opera la cessazione automatica, mentre il successivo comma 21 rimanda l'accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa di cui al comma 2 e l'applicazione delle riduzioni di spesa automatiche, alla data di pubblicazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro dell'Economia e di quello degli affari regionali, sentite le singole Regioni interessate. Accertamento che avrebbe dovuto essere effettuato, sulla base delle leggi regionali di riordino nel frattempo promulgate entro il 31 luglio 2008; anche questo termine è stato prorogato e fissato al 31 ottobre 2008.

Si tratta di una disciplina che ha una funzione acceleratoria di quei provvedimenti di riordino compiutamente disciplinati negli artt. 27 e 28 del TUEL e che concretizza questa finalità soprattutto nella contrazione delle risorse finanziarie destinate al funzionamento di detti enti, come disposto, prima, dal comma 16 dell'art. 2 della finanziaria 2008, che ha ridotto la dotazione del fondo ordinario sopra ricordato, di 33,4 milioni di euro per il 2008 e di 66,8 milioni per il 2009 e, poi, con l'art. 76, comma 6 bis della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, che ha ulteriormente ridotto di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, i trasferimenti erariali a favore delle Comunità Montane.

Alla riduzione degli Enti, dodici Regioni a statuto ordinario (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Umbria) hanno provveduto nei termini fissati dal "Milleproroghe" approvando le leggi di revisione delle Comunità Montane, il Lazio ha provveduto con legge del 2 dicembre 2008, la Puglia ha solo regolamentato gli effetti conseguenti alla soppressione di cinque, delle sei,

Comunità montane esistenti. La regione Veneto è intervenuta nella materia ma non con legge, bensì con delibera della Giunta regionale, la n. 3687 del 25 novembre 2008. Le Regioni a statuto speciale non sono state obbligate dalla finanziaria 2008 alla revisione delle Comunità montane; va ricordato, però, che a tale adempimento, tra le predette Regioni, la Sicilia ha provveduto già da tempo con la legge regionale 6 marzo 1986, n. 9 sopprimendo le Comunità esistenti e la Sardegna, con legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, riordinandole e riducendole.

Tornando alle riduzioni operate dalle Regioni a statuto ordinario, è utile osservare che la riduzione più consistente è quella prevista dal Piemonte che con la legge di riordino ha individuato 23 zone omogenee rispetto alle 48 Comunità montane esistenti; le più contenute riduzioni, sono quelle previste dall'Abruzzo e dal Molise, da 19 a 15, la prima, da 10 a 6, la seconda. Complessivamente sono circa 130 le Comunità montane in meno.²⁷⁷

Per concludere l'exkursus sulle novità normative nella materia delle Comunità montane, va detto, infine, che in data 19 novembre 2008 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo all'accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa stabilite dall'art. 2, comma 20 della finanziaria 2008, che rende operativa la riduzione di spesa corrente delle Regioni per il funzionamento delle Comunità montane. Tuttavia è stato rilevato che gli effetti degli ulteriori tagli di 30 milioni di euro dal 2009 al 2011, operati ai trasferimenti alle Comunità montane dal ricordato decreto legge 112/08, costituiscono decremento delle risorse al di fuori ed oltre quelli previsti nel "programma" di riduzione stabilito dalla finanziaria 2008, per cui nonostante la riduzione delle Comunità, non si escludono problemi nel funzionamento di quelle rimaste, a causa della carenza di risorse.

È apparso opportuno ricapitolare la situazione degli interventi innovativi in materia di Comunità montane in questa sede, nonostante gli effetti delle innovazioni si siano prodotti a partire dal 2008, proprio perché il 2007 viene così a rappresentare la linea di discriminazione tra i vecchi ed i nuovi assetti finanziari di questo comparto della spesa pubblica e, dunque, termine di confronto di particolare significato per apprezzare i riflessi finanziari delle operate riforme.

Analisi finanziaria

Per gli esercizi 2006-2007 sono state sottoposte ad esame 273 Comunità montane che sul complesso delle Comunità, rappresentano quelle che hanno risposto nei termini alle richieste istruttorie.

²⁷⁷ Dati UNCEM - Gennaio 2009.

**Comunità montane oggetto indagine 2006-2007
suddivisione per area geografica e regione**

Zona	Regione	Totale
Nord Ovest	Liguria	17
	Lombardia	27
	Piemonte	43
Totale Nord Ovest		87
Nord Est	Emilia Romagna	18
	Friuli V. Giulia	4
	Veneto	16
Totale Nord Est		38
Centro	Lazio	18
	Marche	12
	Toscana	20
	Umbria	8
Totale Centro		58
Sud	Abruzzo	16
	Basilicata	8
	Calabria	21
	Campania	21
	Molise	8
	Puglia	5
	Totale Sud	
Isole	Sardegna	11
Totale Isole		11
Totale nazionale		273

La struttura finanziaria di questi enti è sostanzialmente articolata intorno ai trasferimenti che realizzano circa l'80% delle risorse, in quanto gli enti montani non dispongono di entrate tributarie proprie.

Nei prospetti riepilogativi che seguono, sono esposti i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di accertamenti in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2006	Risc. c/comp. 2006	Tasso di realizz. %	Acc. C/comp. 2007	Risc. c/comp. 2007	Tasso di realizz. %
Trasferimenti	474.089	341.524	72,04	486.742	351.103	72,13
Entrate extratributarie	140.850	80.670	57,27	140.518	78.808	56,08
Totale	614.939	422.194	68,66	627.260	429.911	68,54

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

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/residui 2006	Risc. c/residui 2006	Tasso di smaltimento %	Acc. c/residui 2007	Risc. c/residui 2007	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	209.890	115.863	55,20	218.902	120.084	54,86
Entrate extratributarie	78.165	48.838	62,48	88.459	51.910	58,68
Totale	288.055	164.701	57,18	307.361	171.994	55,96

Dai dati raccolti si evince che il volume degli accertamenti nel 2007 è leggermente aumentato in termini nominali, mentre l'indice complessivo di realizzazione delle entrate non ha fatto registrare oscillazioni significative rispetto al 2006.

La situazione complessiva dei residui è lievemente peggiorata e resta elevato il volume dei residui, a riprova della vischiosità delle procedure per la realizzazione dei crediti provenienti da esercizi passati.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti negli ultimi tre anni è illustrato nel prospetto che segue.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

TITOLI	2005	2006	2007
Trasferimenti	79,74	77,09	77,60
Entrate extratributarie	20,26	22,91	22,40
Totale	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	275	273	273

Il peso dei trasferimenti, come già accennato, resta largamente preponderante, per cui le riduzioni previste dal 2008 avranno notevole incidenza sugli assetti finanziari, soprattutto per le, già ricordate, riduzioni aggiuntive stabilite con il decreto legge 112/2008. Per il 2007 compare un lieve incremento dei trasferimenti rispetto al 2006, al contrario per le entrate extratributarie che, sia pur di poco, decrescono.

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

5.2 Spese

Nell'introdurre l'analisi delle entrate correnti si è già accennato all'impostazione di fondo della manovra di finanza pubblica per il 2007, principalmente orientata ad individuare in una maggiore dinamica delle entrate, il fulcro dell'azione di riequilibrio della finanza degli enti locali, mentre il contenimento della spesa, in generale, a differenza di quanto operato per l'esercizio 2006, si è atteggiato a fattore concorrente, ma non determinante, del medesimo equilibrio, la cui ponderazione è operata all'interno del patto di stabilità.

Ed infatti la finanziaria per il 2007, ispirata alla prioritaria esigenza di coordinamento della finanza pubblica, della quale le disposizioni ivi dettate per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica costituiscono principi fondamentali (art. 1, comma 676 L.296/2006), ha incentrato la manovra in termini di riduzione del saldo tendenziale di comparto per ciascuno degli anni dal 2007 al 2010.

Un obiettivo, questo appena ricordato, che costituisce il filo conduttore lungo la cui traiettoria si collocano le misure relative agli obiettivi specifici di miglioramento del saldo delle province e dei comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, da calcolarsi sulla base di coefficienti di miglioramento, determinati in base ad una particolare procedura nella quale costituiscono parametri di riferimenti, i risultati dei saldi di cassa per il periodo 2003-2005 e quelli della spesa corrente sostenuta in termini di cassa per ciascuno dei suddetti anni.

In altra parte della relazione sono illustrati con ampiezza di argomenti i presupposti ed i risultati del patto di stabilità 2007 e ad essa si rinvia per più completa cognizione, mentre qui va dato conto, analizzando i risultati di consuntivo, di come ha interagito la spesa corrente nel conseguimento dei ricordati obiettivi, dicendo subito, come compiutamente motivato nella richiamata, pertinente, parte della relazione, che a livello di comparto il rispetto del patto ha fatto registrare risultati positivi.

Prima dell'analisi finanziaria dei dati di consuntivo, va ancora precisato che se è vero, come si è già accennato, che per l'esercizio 2007, nelle strategie del patto e negli effetti auspicati dello stesso, si ricompongono le specifiche politiche di contenimento della spesa, è, comunque, opportuno fare menzione a sé, per il significato particolare che esse assumono nel contesto dei grandi aggregati di spesa, di quelle relative al personale, di regola oggetto di specifici interventi normativi e che, invece, nel 2007 formano oggetto di una disciplina nel segno della discontinuità con le precedenti politiche (art.1 commi 557 e 558 L.296/2006).

In tal senso si pongono le norme della finanziaria in commento che affidano l'effetto di contenimento della spesa per il personale al contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale, da conseguire anche attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei servizi. In una direzione diversa, almeno concettualmente, si pongono quelle altre

disposizioni che disciplinano la stabilizzazione del personale non dirigenziale, nei limiti dei posti disponibili in organico.

Tale intervento si muove nella direzione di un incremento strutturale della spesa, sia pure compatibile con i criteri del patto al cui rispetto la stabilizzazione è subordinata, mentre vengono disapplicate le precedenti norme che disponevano rigorosi indirizzi di contenimento, assistiti anche da interventi sanzionatori, rimanendo, così, a presidio delle permanenti esigenze di contenimento della spesa per il personale, solo il divieto di assunzione per gli enti territoriali che, essendovi assoggettati, non rispettano il patto (comma 561) e, per quelli non assoggettati, a parte i limiti di spesa dell'anno 2004, gli ulteriori limiti dei parametri obiettivo validi ai fini dell'accertamento della condizione di strutturale deficitarietà e quelli definiti dal rapporto medio tra dipendenti e popolazione residente (comma 562).

Concludendo le riflessioni sulle notazioni di carattere generale che caratterizzano i dati di consuntivo 2007 per la spesa corrente, va detto che per tutti gli enti territoriali, un maggiore contributo al contenimento della spesa in generale risulta imputabile alla spesa in conto capitale, mentre quella corrente ha ripreso a crescere se si guarda al raffronto degli esercizi 2006-2007 rispetto al precedente biennio, come si rileva nelle pertinenti schede riassuntive che seguono nei successivi paragrafi.

Riprendendo l'ordine dell'esposizione, di seguito si vanno a commentare i dati relativi alla spesa corrente per le Province, i Comuni e le Comunità montane.

5.2.1 Spese correnti complessive

Province

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati contabili complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali sullo stesso numero di enti considerati per le entrate correnti.

Spesa corrente. Dati complessivi

Voci di spesa	(migliaia di euro)		
	2006	2007	variazioni %
Stanziamenti definitivi di bilancio	8.784.911	9.386.922	6,85
Impegni in conto competenza	8.192.015	8.752.232	6,84
Impegni in conto residui	6.013.912	5.672.264	-5,68
Pagamenti in conto competenza	5.447.348	5.698.118	4,60
Pagamenti in conto residui	2.650.969	2.620.220	-1,16
Pagamenti totali	8.098.317	8.318.338	2,72
Residui dalla competenza	2.744.667	3.054.113	11,27
Residui dai residui	3.362.943	3.052.045	-9,24
Residui totali	6.107.610	6.106.158	-0,02

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2007 incrementi nominali. Flettono solo gli impegni in conto residui, i pagamenti in conto residui ed il riaccertamento dei medesimi.

Nella concreta gestione della spesa deve annotarsi che i pagamenti in conto competenza del 2006 corrispondevano al 66,41% degli impegni assunti nell'esercizio; gli analoghi pagamenti del 2007 hanno inciso per il 65,10%.

Pressoché immutato il dato relativo ai pagamenti in conto residui sui pagamenti totali nel 2007, 32,73%, rispetto al 2006, pari al 32,71%

Gli incrementi di maggiore consistenza per gli interventi, riguardano gli aggregati più rilevanti, quali la spesa per il personale che aumenta del 3,25% rispetto al 2006, nel corso del quale, però, hanno avuto effetto i rinnovi contrattuali, e quella per la prestazione di servizi, che si scosta di un +13,42% , mentre il dato nominalmente significativo dell'aumento degli interessi passivi e degli oneri straordinari della gestione corrente, deve tale rilievo alla contenuta entità del dato assoluto che fa facilmente lievitare il dato percentuale.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2006		2007		Var. % 2006/ 2007
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	2.220.547	27,11	2.292.813	26,20	3,25
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	153.266	1,87	143.613	1,64	-6,30
Prestazioni di servizi	3.052.992	37,27	3.462.826	39,56	13,42
Utilizzo di beni di terzi	217.348	2,65	231.028	2,64	6,29
Trasferimenti	1.872.304	22,85	1.876.205	21,44	0,21
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	427.088	5,21	483.053	5,52	13,10
Imposte e tasse	182.376	2,23	188.263	2,15	3,23
Oneri straordinari della gestione corrente	66.093	0,81	74.430	0,85	12,61
Ammortamenti di esercizio	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0	0	0	p.n.c.
Totale	8.192.015	100,00	8.752.232	100,00	6,84

Continua a diminuire la spesa per acquisto di beni di consumo e di materie prime che nell'esercizio 2006 già aveva subito un decremento notevole (-26,12) e nel 2007 decresce ancora del 6,30%.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Comuni

Anche per i Comuni si registra lo stesso andamento della spesa corrente già commentato per le province e, dunque, caratterizzato da un incremento degli impegni in conto competenza per il 5,94% ed i pagamenti in conto competenza per il 2,15%. La

gestione dei residui presenta sempre una consistente quantità degli impegni in conto residui, anche se leggermente diminuiti rispetto al 2006 di un 1,36% ed una lieve flessione dei pagamenti in conto residui, cui fa riscontro un consistente incremento dei residui dalla competenza: +16,13% al confronto con il 2006.

Spesa corrente. Dati complessivi

Voci di spesa	(migliaia di euro)		
	2006	2007	variazioni %
Stanzamenti definitivi di competenza	36.369.340	38.824.232	6,75
Impegni in conto competenza	34.670.086	36.729.172	5,94
Impegni in conto residui	15.143.382	14.936.778	-1,36
Pagamenti in conto competenza	25.276.913	25.820.847	2,15
Pagamenti in conto residui	8.607.175	8.582.405	-0,29
Pagamenti totali	33.884.088	34.403.252	1,53
Residui dalla competenza	9.393.173	10.908.325	16,13
Residui dai residui	6.536.207	6.354.373	-2,78
Residui totali	15.929.380	17.262.698	8,37

Impegni di spesa corrente per interventi

Interventi	(migliaia di euro)				
	2006		2007		Var. % 2006/ 2007
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	11.862.164	34,21	12.012.184	32,70	1,26
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	1.163.238	3,36	1.024.739	2,79	-11,91
Prestazioni di servizi	14.015.438	40,43	15.457.553	42,08	10,29
Utilizzo di beni di terzi	450.349	1,30	475.179	1,29	5,51
Trasferimenti	3.704.075	10,68	3.986.797	10,85	7,63
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.972.365	5,69	2.110.261	5,74	6,99
Imposte e tasse	884.367	2,55	925.357	2,52	4,63
Oneri straordinari della gestione corrente	617.761	1,78	734.984	2,00	18,98
Ammortamenti di esercizio	166	0,00	275	0,00	65,10
Fondo svalutazione crediti	156	0,00	1.314	0,02	741,96
Fondo di riserva	7	0,00	529	0,01	7.316,99
Totale	34.670.086	100,00	36.729.172	100,00	5,94

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2007 una variazione totale pari a +5,94% che in riferimento ai singoli interventi vede un aumento nominale delle spese per il personale (+1,26%), con una riduzione del tasso d'incidenza per la già ricordata ragione degli effetti del rinnovo contrattuale, ma, in linea con il dato relativo alle province, un decremento delle spese per gli interventi relativi all'acquisto di beni di consumo e di materie prime, pari all'11,91%, che conferma l'andamento dello stesso segno del precedente esercizio pari a -18,35% nel raffronto 2006-2005.

Cresce anche la spesa per la prestazione di servizi, nella misura del 10,29% ed in misura meno consistente quelle relative agli altri interventi: per utilizzo di beni di terzi (+5,51%), per trasferimenti, +7,63%. Quanto al rapporto di composizione, nel biennio restano prevalenti le prestazioni di servizi (oltre il 40%), le spese per il personale (poco più

del 34% nel 2006; circa il 33% nel 2007), i trasferimenti (10,68% nel 2006; 10,85% nel 2007). Gli altri interventi incidono poco in cifre assolute e percentuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni e aree geografiche.

Comunità montane

Per le Comunità montane la spesa corrente complessiva cresce poco in termini di impegni in conto competenza, +2,02%. Di pari entità è anche l'aumento dei pagamenti in conto competenza, per un +2,08, più consistente quello relativo al pagamento in conto residui: +6,63%. Per i residui si conferma la tendenza alla forte consistenza degli stessi e segnatamente, una crescita pari ad 1,89 di quelle dalla competenza e di 9,45 dai residui, per una crescita dei residui totali pari al 5,04%.

Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2006	2007	variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	636.314	662.559	4,12
Impegni in conto competenza	576.346	587.996	2,02
Impegni in conto residui	271.662	293.304	7,97
Pagamenti in conto competenza	395.736	403.969	2,08
Pagamenti in conto residui	143.046	152.528	6,63
Pagamenti totali	538.782	556.497	3,29
Residui dalla competenza	180.610	184.028	1,89
Residui dai residui	128.616	140.775	9,45
Residui totali	309.226	324.803	5,04

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2006		2007		Var. % 2007/ 2006
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	178.677	31,00	186.991	31,80	4,65
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	21.744	3,77	18.438	3,14	-15,20
Prestazioni di servizi	234.857	40,75	255.798	43,50	8,92
Utilizzo di beni di terzi	1.647	0,28	2.133	0,36	29,52
Trasferimenti	106.924	18,55	90.358	15,37	-15,49
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.721	2,21	13.641	2,32	7,23
Imposte e tasse	15.885	2,76	16.822	2,86	5,90
Oneri straordinari della gestione corrente	3.504	0,61	3.247	0,55	-7,34
Ammortamenti di esercizio	388	0,07	563	0,10	45,03
Fondo svalutazione crediti	0	0,00	0	0,00	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0,00	5	0,00	p.n.c.
Totale	576.346	100,00	587.996	100,00	2,02

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2007 aumenti di spesa per il personale (4,65%), per le prestazioni di servizi (+8,92%), l'utilizzo beni di terzi (+29,52%); di segno negativo sono, invece, le variazioni relative alle

spese per gli interventi concernenti l'acquisto di beni di consumo, -15,20% ed i trasferimenti che, invertendo la tendenza dello scorso esercizio dove si registrò un +37,14%, nel 2007 si rileva un -15,49.

Quanto al rapporto di composizione, restano prevalenti nel biennio le prestazioni di servizi (43,50% nel 2007; 40,75% nel 2006), le spese di personale (31,80% nel 2007; 31,00 nel 2006) ed i trasferimenti (15,37% nel 2007 e 18,55% nel 2006). Gli altri interventi incidono poco in cifre assolute e percentuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni ed aree geografiche.

5.2.2 Saldi di parte corrente

In apposito capitolo della presente relazione sono analizzati i risultati finali (finanziari ed economici) relativi agli andamenti ed agli equilibri generali.

In questa parte della relazione ci si soffermerà sugli equilibri di parte corrente, per la cui illustrazione appare utile muovere dalla "cornice" di riferimento che può individuarsi nel dato di sintesi relativo agli equilibri generali.

In proposito va accennato solo alla valutazione generale, che va riassunta in un giudizio positivo sull'assetto degli equilibri per le Province e per i Comuni, nell'esercizio 2007, migliorati rispetto al 2006, essendo diminuita la percentuale degli Enti in disavanzo di competenza ed essendo migliorato anche l'avanzo complessivo.

Anche sul piano dei risultati contabili di amministrazione i risultati sono migliorati, atteso che del campione degli enti comunali considerati, solo una minima parte mostra risultati di amministrazione negativi mentre nessuna provincia appare in disavanzo.

Relativamente diversi i dati per le Comunità montane, che in percentuale maggiore dell'esercizio 2006 espongono saldi della competenza in disavanzo, ma non per il risultato di amministrazione in relazione al quale tutti gli enti, tranne uno, chiudono in avanzo di amministrazione.

Fatta questa premessa mette ora conto soffermarsi sull'equilibrio economico-finanziario di competenza, in quanto attraverso esso è possibile verificare se le spese correnti sono state coperte con le entrate correnti o finanziate con le modalità previste dalla legge.

L'art. 162, comma 6 del T.U. degli Enti locali stabilisce che il bilancio è deliberato in pareggio e che le previsioni di competenza relative alle spese correnti (Titolo I) sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari (Titolo III -intervento III), non possono essere superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli del bilancio dell'entrata (entrate correnti) e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge.

Province

Le risultanze di seguito illustrate si riferiscono ai dati contabili desunti dai conti del bilancio di 101 province su 105.

Al termine dell'esercizio finanziario 2007 in 100 province, 4 in più rispetto al 2006, gli accertamenti di parte corrente hanno superato gli impegni con un aumento del saldo attivo del 5.47%, passato da 1.015.312, nel 2006, a 1.070.878 migliaia di euro nel 2007; in una provincia (Ragusa), invece, gli impegni sono prevalsi sugli accertamenti per un importo ammontante a 618 milioni di euro.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Province - Andamento dell'equilibrio corrente

Zona	Regione	anno 2006			anno 2007		
		N. enti con saldo negativo	N. enti con saldo positivo	Totale compl.	N. enti con saldo negativo	N. enti con saldo positivo	Totale compl.
Nord Ovest	Piemonte		8	8		8	8
	Lombardia		11	11		11	11
	Liguria		4	4		4	4
Totale Nord Ovest			23	23		23	23
Nord Est	Veneto		7	7		7	7
	Emilia Romagna		9	9		9	9
	Friuli V. Giulia	1	3	4		4	4
Totale Nord Est		1	19	20		20	20
Centro	Toscana		10	10		10	10
	Umbria		2	2		2	2
	Marche		4	4		4	4
	Lazio		5	5		5	5
Totale Centro			21	21		21	21
Sud	Abruzzo		4	4		4	4
	Molise		2	2		2	2
	Campania		5	5		5	5
	Puglia		5	5		5	5
	Basilicata		2	2		2	2
	Calabria		5	5		5	5
Totale Sud			23	23		23	23
Isole	Sicilia	3	6	9	1	8	9
	Sardegna	1	4	5		5	5
Totale Isole		4	10	14	1	13	14
Totale complessivo		5	96	101	1	100	101

Dati assoluti - Province

(migliaia di euro)

Area geografica	Regione	N. Enti	Acc. c/cp 2006	Impegni c/cp 2006	Saldo	Acc. c/cp 2007	Impegni c/cp 2007	Saldo
N.Ovest	Piemonte	8	893.958	844.133	49.825	893.343	827.142	66.201
	Lombardia	11	1.345.575	1.152.600	192.975	1.527.809	1.338.692	189.117
	Liguria	4	308.815	276.137	32.678	310.287	276.623	33.664
Totale Area Geografica		23	2.548.348	2.272.870	275.478	2.731.440	2.442.457	288.983
Nord Est	Veneto	7	663.903	552.709	111.194	677.728	568.618	109.110
	Friuli V. Giulia	4	260.984	249.274	11.710	277.551	249.536	28.015
	Emilia Romagna	9	752.498	692.738	59.760	699.041	621.441	77.600
Totale Area Geografica		20	1.677.385	1.494.722	182.663	1.654.319	1.439.595	214.724
Centro	Toscana	10	814.425	718.112	96.313	822.816	720.070	102.746
	Umbria	2	178.285	169.451	8.834	186.915	172.241	14.674
	Marche	4	329.137	305.886	23.251	340.592	316.539	24.053
	Lazio	5	738.026	651.652	86.374	810.573	726.673	83.900
Totale Area Geografica		21	2.059.873	1.845.100	214.773	2.160.896	1.935.523	225.373
Sud	Abruzzo	4	203.868	178.494	25.374	235.598	206.840	28.758
	Molise	2	53.945	51.482	2.463	55.728	51.381	4.347
	Campania	5	916.330	779.409	136.921	964.670	851.865	112.805
	Puglia	5	470.898	401.747	69.151	526.307	460.335	65.972
	Basilicata	2	142.242	127.565	14.677	157.515	147.697	9.818
	Calabria	5	352.611	293.581	59.030	465.835	401.437	64.398
Totale Area Geografica		23	2.139.893	1.832.277	307.616	2.405.654	2.119.555	286.099
Isole	Sicilia	9	611.540	592.501	19.039	634.106	594.435	39.671
	Sardegna	5	170.287	154.545	15.742	236.694	220.667	16.027
Totale Area Geografica		14	781.827	747.046	34.781	870.800	815.102	55.698
Totale Nazionale		101	9.207.327	8.192.015	1.015.312	9.823.110	8.752.232	1.070.878

Comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1827 enti.

Al termine dell'esercizio finanziario 2007 è cresciuto il numero di enti con saldo positivo, 1600 rispetto ai 1574 dell'esercizio 2006, tuttavia il saldo attivo è diminuito in percentuale dell'11,58%, sempre rispetto all'esercizio 2006, essendo passato, in valore assoluto, da 2.515.761 nel 2006, a 2.224.506 migliaia di euro, nell'esercizio 2007, con un incremento del disavanzo pari a 291.255 euro.

Anche per l'esercizio 2007, come verificatosi nell'esercizio 2006 ed anche 2005, tutti i comuni del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia presentano saldi positivi, ai quali si sono aggiunti, nell'esercizio in esame, anche i sei comuni del Molise che fanno parte del campione a cui si riferisce la presente relazione.

Appare rilevante anche il caso della Sardegna, dove, su 46 comuni inclusi nel campione di esame, solo uno ha chiuso l'esercizio in disavanzo.

Comuni - Andamento dell'equilibrio corrente 2006 - 2007

Zona	Regione	anno 2006			anno 2007		
		N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale Compl.	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale compl.
Nord Ovest	Piemonte	10	109	119	7	112	119
	Lombardia	37	306	343	46	297	343
	Liguria	6	34	40	3	37	40
Totale Nord Ovest		53	449	502	56	446	502
Nord Est	Trentino A.A.		17	17		17	17
	Veneto	6	217	223	9	214	223
	Emilia Romagna	48	117	165	28	137	165
	Friuli V. Giulia		49	49		49	49
Totale Nord Est		54	400	454	37	417	454
Centro	Toscana	16	122	138	27	111	138
	Umbria	3	22	25	2	23	25
	Marche	4	55	59	5	54	59
	Lazio	13	64	77	9	68	77
Totale Centro		36	263	299	43	256	299
Sud	Abruzzo	2	38	40	4	36	40
	Molise	1	5	6		6	6
	Campania	39	123	162	36	126	162
	Puglia	14	115	129	15	114	129
	Basilicata	2	20	22	2	20	22
	Calabria	5	36	41	5	36	41
Totale Sud		63	337	400	62	338	400
Isole	Sicilia	39	86	125	28	97	125
	Sardegna	8	39	47	1	46	47
Totale Isole		47	125	172	29	143	172
Totale complessivo		253	1574	1827	227	1600	1827

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Dati assoluti - Comuni

(migliaia di euro)

Area geografica	Regione	N. Enti	Acc. c/cp 2006	Impegni c/cp 2006	Saldo	Acc. c/cp 2007	Impegni c/cp 2007	Saldo
N.Ovest	Piemonte	119	2.591.302	2.530.018	61.284	2.708.464	2.607.007	101.457
	Lombardia	343	5.942.239	5.540.371	401.868	6.142.446	5.828.319	314.127
	Liguria	40	1.433.685	1.304.946	128.739	1.457.895	1.347.014	110.881
Totale Area Geografica		502	9.967.226	9.375.334	591.892	10.308.804	9.782.339	526.465
Nord Est	Trentino Alto Adige	17	466.132	403.233	62.899	484.815	414.373	70.442
	Veneto	223	2.821.646	2.576.606	245.040	2.968.362	2.702.834	265.528
	Friuli V. Giulia	49	952.095	870.432	81.663	1.035.639	925.263	110.376
	Emilia Romagna	165	3.149.175	3.038.358	110.817	3.345.408	3.232.768	112.640
Totale Area Geografica		454	7.389.047	6.888.630	500.417	7.834.224	7.275.239	558.985
Centro	Toscana	138	2.882.489	2.692.766	189.723	3.009.876	2.801.713	208.163
	Umbria	25	593.624	571.239	22.385	631.065	585.419	45.646
	Marche	59	893.933	841.105	52.828	947.876	900.176	47.700
	Lazio	77	4.723.163	4.146.507	576.656	4.702.488	4.444.940	257.548
Totale Area Geografica		299	9.093.209	8.251.617	841.592	9.291.305	8.732.248	559.057
Sud	Abruzzo	40	594.478	557.237	37.241	634.394	593.418	40.976
	Molise	6	105.338	99.864	5.474	116.211	105.562	10.649
	Campania	162	3.720.372	3.535.082	185.290	4.002.310	3.857.109	145.201
	Puglia	129	1.698.412	1.584.888	113.524	1.832.148	1.714.095	118.053
	Basilicata	22	236.903	220.188	16.715	248.057	233.502	14.555
	Calabria	41	708.213	671.571	36.642	758.039	720.498	37.541
Totale Area Geografica		400	7.063.716	6.668.831	394.885	7.591.158	7.224.186	366.972
Isole	Sicilia	125	2.760.625	2.623.309	137.316	2.892.140	2.766.324	125.816
	Sardegna	47	912.024	862.365	49.659	1.036.046	948.837	87.209
Totale Area Geografica		172	3.672.649	3.485.674	186.975	3.928.186	3.715.161	213.025
Totale Nazionale		1.827	37.185.847	34.670.086	2.515.761	38.953.677	36.729.171	2.224.506

Comunità montane

I dati di seguito riportati si riferiscono a 273 comunità montane.

In termini complessivi la situazione non presenta novità di rilievo al raffronto con l'esercizio 2006: infatti, comparando nei due esercizi un numero di enti inferiore di due unità, rispetto a quelli considerati nel biennio precedente (2005-2006), gli enti con saldo negativo nel 2007 sono due in più rispetto al 2006, anche se gli accertamenti di parte corrente sono prevalsi sugli impegni con un aumento del saldo attivo pari a 2,76%, in cifra assoluta 42 milioni di euro, rispetto ai 41 milioni del 2006.

Comunità montane - Andamento equilibrio corrente anno 2006 - 2007

Zona	Regione	anno 2006			anno 2007		
		N. enti con saldo negativo	N. enti con saldo positivo	Totale Compl.	N. enti con saldo negativo	N. enti con saldo positivo	Totale compl.
Nord Ovest	Piemonte	3	40	43	2	41	43
	Lombardia	2	25	27	2	25	27
	Liguria	4	13	17	3	14	17
Totale Nord Ovest		9	78	87	7	80	87
Nord Est	Friuli Venezia Giulia		4	4		4	4
	Veneto		16	16		16	16
	Emilia Romagna	1	17	18	1	17	18
Totale Nord Est		1	37	38	1	37	38
Centro	Toscana	3	17	20	1	19	20
	Umbria	1	7	8	1	7	8
	Marche	2	10	12	2	10	12
	Lazio	2	16	18	3	15	18
Totale Centro		8	50	58	7	51	58
Sud	Abruzzo	2	14	16	6	10	16
	Molise	2	6	8	3	5	8
	Campania	7	14	21	6	15	21
	Puglia		5	5		5	5
	Basilicata	3	5	8	2	6	8
	Calabria	5	16	21	4	17	21
Totale Sud		19	60	79	21	58	79
	Sardegna	2	9	11	3	8	11
Totale Isole		2	9	11	3	8	11
Totale complessivo		39	234	273	39	234	273

Considerazioni conclusive

Dall'esame dei dati appena commentati emerge come fatto evidente, il beneficio che le amministrazioni locali hanno potuto trarre nel 2007 da una maggiore dinamica delle entrate, anche se non mancano elementi di contraddizione. Ed infatti, a fronte di un decremento del numero degli enti con saldo negativo, sia tra le province che tra i comuni, per questi ultimi cresce il disavanzo complessivo, segno di una insufficiente politica di contenimento delle spese, in particolare di quella corrente che, come più sopra ricordato, non ha formato oggetto di rigorose misure di contenimento, se non nel complessivo contesto dei saldi come definiti dal patto di stabilità.

Per completezza, sullo specifico punto, va ricordato la diversa direzione del fenomeno finanziario nell'ambito delle Comunità montane che, invece, ad un lieve incremento degli enti in disavanzo fanno registrare un saldo complessivo in leggero miglioramento.

Un'altra osservazione d'insieme, riferita ai comuni è che anche sotto il profilo degli equilibri economico-finanziari, in una certa misura trova conferma quella connotazione di disomogeneità tra realtà finanziarie nell'ambito degli enti locali, ricavando ciò dai dati relativi al numero di enti in disavanzo, rispetto a quelli esaminati, con riferimento alle macroaree. Ed infatti, nel Sud, su 400 comuni oggetto di analisi, 62 presentano disavanzo di parte corrente, laddove nel Nord Ovest, su 502 comuni, per 56 gli impegni superano gli accertamenti.

6 Andamenti ed equilibri del conto capitale

Cons. Andrea Zacchia

Premessa

La Sezione ha proceduto all'esame dei dati desunti dai conti consuntivi degli Enti locali, riguardanti 101 Province, 1827 Comuni con più di 5000 abitanti e 273 Comunità montane, per rappresentare il quadro generale delle risorse e degli interventi relativi agli investimenti nella finanza locale.

L'analisi che segue delinea il raffronto, ripartito per le singole categorie di enti, dei dati dell'esercizio 2007 con quelli dell'esercizio pregresso: per i soli Comuni la rilevazione è avvenuta con un campione di enti maggiore rispetto a quello effettuata lo scorso anno, essendo stati presi in considerazione non più solo i Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, ma anche quelli con più di 5.000. Naturalmente la nuova comparazione è avvenuta con riferimento al dato 2006 aggiornato con lo stesso campione maggiorato di enti, così che il dato statistico ha mantenuto la abituale caratteristica di omogeneità.

Vengono inoltre comparati i dati annuali della parte dell'entrata con quella della spesa di conto capitale, ed il tutto è illustrato in riferimento ai pertinenti fogli tabellari.

Gli interventi della spesa in conto capitale (titolo II della spesa) sono enumerati dall'art. 2, comma 6, lettera b) del D.P.R. n. 194/1996, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, che li individua negli investimenti,²⁷⁸ diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento²⁷⁹ (titolo V dell'entrata) e dalle alienazioni patrimoniali e trasferimenti di capitale (titolo IV dell'entrata).

Trattasi di entrate che sfuggono al principio di assegnazione globale al sostegno di tutte le spese, perché destinate esclusivamente al finanziamento delle spese in conto capitale.

È opportuno accennare in questa sede che nel 2007 la definizione del Patto di stabilità interno ha segnato un momento di discontinuità rispetto all'esercizio precedente, perché è tornata a porre l'accento, piuttosto che sul controllo delle spese finali degli enti locali, come

²⁷⁸ L'Art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004), definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. È una trasposizione del criterio Eurostat che considera tali solo le operazioni che determinano un immediato incremento della consistenza patrimoniale. È una logica patrimonialistica che si differenzia dal criterio meramente economico che dà significato di investimento al debito comunque funzionale alla produttività e che non si risolve, quindi, in consumo di risorse ed è capace di ripagarsi nel tempo. (investimenti nel campo dell'istruzione, trasferimenti di capitale a privati, ecc.).

²⁷⁹ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

invece era stata la tendenza degli ultimi anni, sul miglioramento del saldo finanziario, inteso quale differenza tra entrate finali e spese finali, comprese pertanto le spese in conto capitale.

L'inclusione delle spese in conto capitale nel computo del saldo rilevante ai fini del Patto di stabilità interno aveva fatto emergere, sin dall'inizio, il rischio che gli Enti soggetti al patto avrebbero contribuito alla riduzione dell'indebitamento netto delle amministrazioni territoriali essenzialmente attraverso la contrazione degli investimenti, con un possibile arresto per lo sviluppo locale.

In altri termini la maggior pressione per il contenimento della spesa avrebbe potuto indirizzarsi di fatto a quella per gli investimenti, risultando maggiormente difficile porre un argine alla spesa corrente, strutturalmente caratterizzata da un alto tasso di rigidità.

Al riguardo, al termine dell'analisi delle distinte realtà territoriali esaminate, un paragrafo delinea in chiusura alcune considerazioni di sintesi, ponendo in rilievo le risultanze emerse.

6.1 Comuni

6.1.1 Entrata

(F.t. n. 1/c). Riguardo al complesso degli Enti considerati, la rilevazione relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione) mostra, a fronte di un aumento degli importi complessivi stanziati, che il dato finale per il 2006, pari al 48,61%, scende nel 2007 al 44,14%, ossia che ancora meno della metà delle previsioni di nuove entrate si concretizza con l'effettivo accertamento, confermando il considerevole divario di questi valori nella parte in conto capitale rispetto alla parte corrente, già evidenziato nelle pregresse relazioni.

(F.t. n. 2/c). Nel rapporto di composizione degli accertamenti di competenza si nota che la categoria delle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti rimane, nel 2007, la più consistente, rappresentando l'81,69% del totale; la variazione percentuale è in aumento rispetto al 2006 del 6,16%.

La variazione in aumento si riscontra in particolare nella categoria II relativa ai trasferimenti di capitale dallo Stato (49,04), che nell'anno rappresenta il 7,50% dell'ammontare del titolo IV, e nella categoria V relativa ai trasferimenti di capitale da altri soggetti (24,50), che nell'anno rappresenta il 19,22% dell'intero titolo, ed anche nei trasferimenti di capitale dall'Ente regione (8,86), dato questo che conferma però l'andamento piuttosto disomogeneo degli ultimi esercizi, dovuto verosimilmente ai tempi di definizione degli "accordi di programma" stipulati tra l'Ente regione e i singoli enti locali.

Il dato in calo della categoria VI (riscossione di crediti), per quanto percentualmente rilevante sul titolo (45,19) è in definitiva, come già rappresentato nelle precedenti relazioni,

indicativo di mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di partite di “dare-avere” che da qualche anno riguardano non solamente rapporti finanziari con società di servizi partecipate, ma sempre più rapporti con Istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Viene confermato il forte decremento complessivo delle accensioni di prestiti (titolo V), che dopo il calo del 38,54% del 2006 rispetto al 2005, scende ancora del 36,64% nel raffronto tra 2007 e 2006.

In linea con gli andamenti dell’anno precedente la forte diminuzione in valore assoluto (85,08%) delle emissioni di prestiti obbligazionari, dei finanziamenti a breve termine (65,69) e dell’assunzione di mutui e prestiti (35,97), a fronte di un aumento dell’8,48% delle anticipazioni di cassa.

La composizione sul totale del titolo V mostra un calo in valore assoluto ma una sostanziale invarianza percentuale nel ricorso ai mutui da parte degli enti comunali, mentre trova conferma il rilevante decremento nel ricorso ai prestiti obbligazionari, ed un certo aumento per le operazioni di anticipazioni di cassa.

Da notare che il valore di tutto il titolo relativo alle accensioni di prestiti rappresenta solo il 18,31% del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV+titolo V), mentre la percentuale passa al 19,79% se il dato complessivo viene depurato (vedi prosieguo).

(F.t. 3/c). La realizzazione degli accertamenti nell’anno 2007, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, è caratterizzata da un tendenziale aumento, raggiungendo i livelli del 68,20% per il titolo IV e del 51,88% per il titolo V (nel 2006 rispettivamente 64,46% e 49,15%).

Sul primo risultato incidono in modo significativo sia il dato relativo ai trasferimenti di capitale dallo Stato (75,97%), che quello dei trasferimenti di capitale da altri soggetti, derivante da proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro, pari al 74,57%, sia infine le entrate per riscossioni di crediti, pari all’84,83%.

Sul risultato relativo alle accensione di prestiti (titolo V) a fronte di un lieve incremento nel tasso di realizzazione fra i mutui (22,58%, a fronte del dato 2006 del 18,36%) si riscontra un decremento sul versante dei prestiti obbligazionari, che passa dall’81,46% dello scorso esercizio al 56,97%.

(F.t. 4/c). Il valore delle riscossioni totali del conto capitale ammonta nell’anno in esame a 22,376 miliardi di euro, in linea col valore del 2006 (22,082 miliardi di euro); scende la percentuale relativa ai nuovi prestiti (dal 30,13% al 25,95%), costituiti per il 65,61% da mutui e solo per l’8,92% dagli obbligazionari. Nel conto dei residui le riscossioni

dei prestiti obbligazionari mostrano un valore pari all'11,04%, mentre quelle dei mutui si attestano all'88,70%.

Il dato percentuale dell'intero titolo IV raggiunge il 74,05 (nel 2006 69,87%) delle riscossioni totali del conto capitale, ed è costituito per quasi la metà (46,34%) dalla categoria VI, riscossione di crediti.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 34,85% (37,77% nel 2006).

(F.t. 5/c). L'esame del totale dei residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, evidenzia un andamento sostanzialmente pari al 2006, dal momento che dal 94,25% scaturente dal raffronto degli anni 2006/2005 si riscontra un dato nel 2007 pari al 95,46% dei residui attivi del 2006, con un lieve incremento, quindi, dell'1,21%. Invero quelli relativi alle entrate del titolo IV registrano un incremento, mentre decrescono i residui da accensione di prestiti.

(F.t. 6/c). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e le relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti.

Le tabelle che seguono si propongono di individuare le risorse dei titoli IV e V che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non sono effettivamente a ciò destinate, al fine di depurare il dato ed individuare la reale consistenza delle entrate in conto capitale che costituiscono risorse di finanziamento.

Nel foglio tabellare di riferimento sono individuate queste risorse che vengono ora singolarmente analizzate.

a) Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti²⁸⁰ (titolo IV, categoria V)

A decorrere dal 30 giugno 2003 (entrata in vigore del nuovo testo unico delle disposizioni in materia edilizia - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), dette entrate non hanno più alcuna finalizzazione, risultando abrogato l'art. 12 della legge n. 10 del 1977 (cosiddetta legge Bucalossi).²⁸¹

²⁸⁰ Gli enti locali hanno anche la facoltà di destinare il plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, oltre che agli investimenti, a spese correnti purché aventi carattere non permanente (art. 3, co. 28, della legge 350/2003, legge finanziaria 2004) e al rimborso della quota di parte capitale delle rate di ammortamento mutui (art. 1, co. 66 della legge finanziaria n. 311/2004, legge finanziaria 2005). Sta di fatto, però, che il vigente modello del quadro riassuntivo dei risultati differenziali non prevede questa voce e quindi, allo stato, non è possibile quantificarla in relazione. In via approssimativa è quantificabile nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali. D'altra parte, per lo stesso motivo, non è stato possibile conteggiare le entrate correnti destinate agli investimenti (quota sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada) che in qualche misura compensano il dato sopraindicato.

²⁸¹ Vedasi in proposito il parere n. 1/2004 reso dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Lombardia.

Tuttavia, l'art. 1, comma 43, della legge finanziaria per il 2005 prevede, quale eccezione, che le entrate di cui trattasi, possano essere destinate a spese correnti entro il limite del 75% per l'anno 2005 e del 50% per l'anno 2006.

Inoltre il comma 713 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007) ha autorizzato, anche per l'anno 2007, l'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo Unico in materia edilizia per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

Il dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse destinate a copertura di spese correnti, e mostra un valore sostanzialmente costante rispetto all'anno 2006.

b) Riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI)

Si tratta di una posta contabile dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta un movimento puramente contabile costituito da operazioni di natura finanziaria, evidenziando la concessione di crediti e anticipazioni (con doppia appostazione di dare-avere) a soggetti strettamente collegati all'ente (Aziende e Società partecipate).

Dopo alcuni anni in cui l'ammontare di queste poste è stato in continua crescita, nel 2006 si è riscontrata una decisa flessione, ed anche il dato 2007 evidenzia un decremento, con solo un leggero aumento nel valore delle riscossioni rispetto all'anno precedente.

In esse non sono più rappresentate le sole "concessioni-riscossioni di crediti" ma anche tutti i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità.

Liquidità che per molti enti, negli ultimi anni, è notevolmente cresciuta, soprattutto per il ricorso a prestiti obbligazionari, la cui riscossione è immediata a fronte di una erogazione differita, sia della spesa per gli investimenti sia per quella destinata all'estinzione anticipata di mutui.

c) anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità. I relativi importi non costituiscono pertanto risorse aggiuntive di finanziamento.

d) prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (titolo V, categoria IV)

Ai sensi del secondo comma dell'art. 41 della legge n. 448/2001 e del comma 71 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31/12/1996 mediante il collocamento di titoli obbligazionari di

nuova emissione, in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Molti sono gli enti che si sono avvalsi, negli ultimi anni, di tale facoltà, ma dal 2006, il fenomeno è in netto calo.

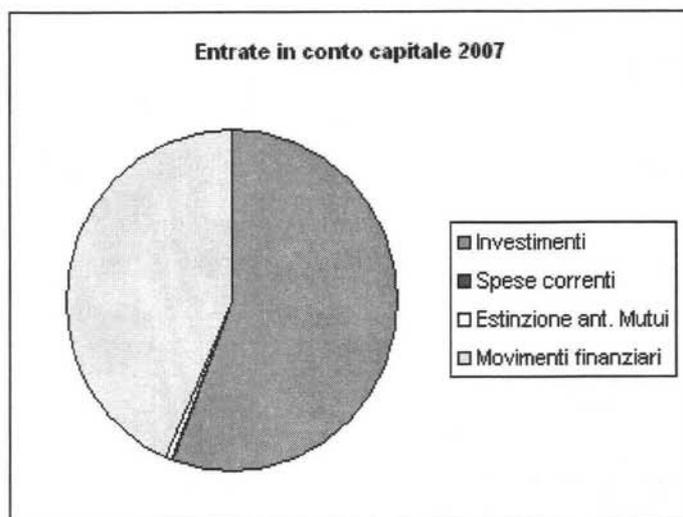
Peraltro la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) con la disposizione di cui al comma 699 ha fatto venire meno alcune agevolazioni che assistevano queste operazioni.

Mentre le entrate accertate per tale finalità nel 2005 raggiungevano infatti 2,339 miliardi di euro e rappresentava il 57,06% del totale dei prestiti obbligazionari, già nel 2006 il valore assoluto è sceso a 829,576 milioni di euro,²⁸² rappresentando il 62,03% dell'intera emissione di prestiti obbligazionari. In valore assoluto il dato 2007 è fermo ora a 143,568 milioni di euro, pur rappresentando il 73,13% del totale dei prestiti obbligazionari.

Si tratta logicamente di entrate che nulla hanno a che vedere con il finanziamento di nuovi investimenti in quanto finalizzate alla rimodulazione dell'indebitamento.

Si può ora procedere, per il 2007, alla rappresentazione grafica della distinta destinazione delle entrate in conto capitale.

Investimenti	12.460.075	55,73
Spese correnti	15.885	0,07
Estinzione ant. Mutui	143.568	0,64
Movimenti finanziari	9.736.987	43,55
		100,00



(F.t. 7/c). Così depurate, le entrate esposte nel foglio tabellare di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile

²⁸² Il dato non è contenuto in maniera esplicita nel conto; lo si è ricavato attraverso singole istruttorie. La non ufficialità del dato lo rende incerto e, probabilmente, nella realtà, esso è di dimensioni maggiori. La necessità delle singole istruttorie è sorta per il fatto che il testo del vigente quadro riassuntivo dei risultati differenziali, introdotto dal DPR. 194/1996, induce in errore molti Enti che vi indicano, quale "quota di capitale di mutui e prestiti in estinzione" un importo non corretto. A causa di questa e di altre incongruenze createsi per essersi modificate nel tempo la legislazione e le concrete esigenze di esposizione contabile-gestionale, detto modello necessita di opportune modifiche.

verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Il risultato di tale operazione evidenzia che nel 2007 persiste l'andamento decrescente delle effettive risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, che dopo il netto calo avuto nel 2006 pari al 22,01%, scendono ancora, sia pure nella limitata percentuale dell'1,71%, passando da 12,676 miliardi di euro a 12,460 miliardi, ma comunque finanziando, come si vedrà, il totale degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno genera il 19,79% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti forniscono il restante 80,21%. Nel 2006 i corrispondenti valori erano del 33,64% e 66,36%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si modifica inoltre quanto rilevato prima della depurazione nel confronto mutui-prestiti obbligazionari (f.t. 2/c). Nel 2007 le rispettive entrate mostrano valori del 97,60% e del 2,14% (prima della depurazione il 58,79% e 4,79%).

E' evidente inoltre che nel titolo IV, stralciate le risorse da riscossione crediti e quelle da concessioni edilizie (permessi a costruire) destinate a finanziare spese correnti, le categorie delle alienazioni e dei trasferimenti assumono, sempre nel rapporto di composizione, valori ben più consistenti.

6.1.2 Spesa

(F.t. 8/c). Passando ora all'analisi della spesa per investimenti, vengono presi in esame tutti gli interventi economici ai quali i finanziamenti in conto capitale sono destinati: dieci tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità ed al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento della produzione di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

La prima rilevazione che è possibile trarre dai dati a disposizione è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2007 i primi sono il 47,48% dei secondi. Nel 2006 il dato finale si attesta al 51,22%.

Come per le entrate, anche per le spese per nuovi interventi risulta quindi che vengono stanziati somme di gran lunga maggiori agli impegni che effettivamente vengono assunti.

(F.t. 9/c1). La tabella riporta le nuove spese impegnate negli anni 2006 e 2007 relative a tutto il titolo II della spesa in conto capitale, classificate secondo l'intervento cui sono destinate, ed include anche l'intervento X, indicando sia il valore e la composizione percentuale del titolo con riferimento a tutti i dieci interventi, sia il diverso rapporto di composizione dei primi nove, con l'esclusione appunto della voce relativa alla concessione di crediti ed anticipazioni.

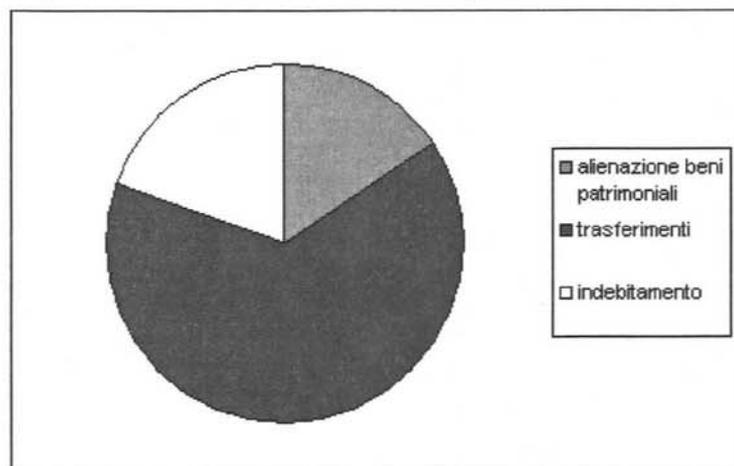
Si è già riferito che questa voce della spesa è in realtà estranea agli investimenti, ed è quindi opportuno analizzarla a parte rispetto a questi ultimi.

Così, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2007, rispetto al 2006, decrescono del 6,14%: si tratta di un dato chiaramente correlato alla corrispondente voce dell'entrata, alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Le spese per investimenti, come si rileva nell'ultimo rigo che espone il totale dell'intero titolo con esclusione dell'intervento X, ammontano nel 2007 a 12,385 miliardi di euro, e decrescono rispetto al 2006 del 3,63%, trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza individuate nel F.t. 7/c in 12,460 miliardi di euro, risultando quindi completamente coperte.

Si può, quindi, procedere, per il 2007, alla rappresentazione grafica della distinta copertura della spesa per investimenti.

alienazione beni patrimoniali	15,87
trasferimenti	64,34
indebitamento	19,79
	100
saldo	0,60



Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2007 il 73,77% dei nuovi impegni per investimenti, con un decremento però, rispetto all'anno precedente, dell'8,89%.

Si riscontra invece un incremento percentuale rispetto al dato 2006 dell'intervento II (Espropri e servitù onerose) del 15,49%, del VII (Trasferimenti di capitale) di ben il 45,35%, ed anche del IX (Conferimenti di capitale) di una percentuale del 13,56%.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi rappresentano l'81,06% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (12,48%).

(F.t. 9/c2). Nella tabella la spesa per investimenti è disaggregata per aree geografiche, e viene evidenziata la variazione percentuale del 2007 sul dato 2006: nelle diverse regioni si scopre una realtà composita, anche se il dato aggregato relativo alle aree

geografiche del Nord, e del Sud-Isole mostra un decremento dei valori, pari rispettivamente al 9,16%, e 3,67%, mentre nel Centro la variazione in positivo è del 7,39%.

Nel Nord Italia, a fronte di un decremento considerevole del 12,22% del Piemonte e del 16,34% del Veneto, nel Trentino Alto Adige la spesa per investimenti aumenta del 9,03%, anche se rimane la meno rilevante in valore assoluto.

Parimenti nel Centro si riscontrano valori decrescenti del 27,55% e 17,82% nell'Umbria e nelle Marche, mentre nel Lazio l'incremento è uguale al 24,37%, portando questa regione al primo posto nazionale per entità complessiva di spesa.

Ancora, nel comparto Sud-Isole in netta controtendenza è il valore del Molise, che cresce di ben il 42,77%, anche se rimane la meno rilevante in valore assoluto, ma soprattutto ragguardevole è anche la variazione in positivo della Campania (20,36%), che si colloca al terzo posto nazionale per la spesa per investimenti, a fronte di decrementi costanti in tutte le altre regioni, ed in particolare in Basilicata (39,01%)

(F.t. 10/c). La tabella evidenzia il raffronto per gli anni 2006 e 2007 della spesa in conto capitale attraverso la comparazione delle voci relative agli impegni e ai pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali, considerando dapprima il totale dell'intero titolo II, poi esponendo i dati relativi alle concessioni di crediti (intervento X), ed infine evidenziando la spesa per investimenti, depurando il titolo dall'intervento X.

È possibile così evidenziare che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono, in entrambi gli esercizi, quasi per intero i pagamenti (99,60%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti in una misura assai più limitata: 10,78% nel 2006 e 17,97% nel 2007.

Anche se il dato relativo all'ultimo esercizio preso in considerazione mostra un apprezzabile incremento percentuale nella definizione degli investimenti, la maggior parte delle realizzazioni si concretizza negli anni successivi, come dimostra il dato dei pagamenti in conto residui.

Va però evidenziato che nel 2007 i pagamenti in conto residui, contrariamente a quel che avveniva negli ultimi esercizi, sono di importo superiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza, contribuendo al lieve decremento dei residui totali che sarà evidenziato nella tabella che segue.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è nel 2007 di 12,417 miliardi di euro con un incremento percentuale, rispetto all'anno precedente, del 7,45%.

(F.t. 11/c). L'importo dei residui passivi totali è nel 2007 pari a 63,987 miliardi di euro, pari al 98,65% di quello del 2006. Sul dato in diminuzione incidono verosimilmente in modo determinante le eliminazioni effettuate in occasione delle revisioni di fine esercizio.

6.1.3 Entrata/spesa

È a questo punto interessante evidenziare attraverso un raffronto alcuni dati che rendono più evidente il reciproco rapporto tra le poste dell'entrata e quelle della spesa, e ne rendono manifesti gli equilibri.²⁸³

- Nel 2007 solo lo 0,07 delle entrate in conto capitale è destinato a finanziare spese correnti e concorre, quindi, agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo I della spesa);
- ugualmente, solo lo 0,64% viene destinato all'estinzione anticipata di mutui e prestiti e concorre agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo III della spesa);
- il 43,55% è, poi, costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa –titolo III intervento I– e concessioni di crediti e anticipazioni –titolo II intervento X).

Rimane così il 55,73% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento che finanzia, con l'eventuale aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti.

Giunti così alla spesa per nuovi investimenti, che nell'insieme degli enti in esame raggiunge i 12,385 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 15,87% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 64,34% dai trasferimenti, per il 19,79 % dal ricorso all'indebitamento; il residuo 0,60% delle entrate costituisce l'avanzo di gestione.

²⁸³ Per indisponibilità degli specifici dati aggregati non si tiene conto delle plusvalenze delle alienazioni immobiliari destinate a spese correnti e alla copertura delle quote capitale in ammortamento nonché delle entrate per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada destinate agli investimenti.

6.2 Province

6.2.1 Entrata

(F.t. 1/p). Anche per le province, la rilevazione relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione) mostra, a fronte di una diminuzione degli importi complessivi stanziati, che il dato finale per il 2006, pari al 44,01%, scende comunque nel 2007 al 41,38%.

Anche in questi Enti quindi meno della metà delle previsioni di nuove entrate si concretizza con l'effettivo accertamento, confermando il considerevole divario di questi valori nella parte in conto capitale rispetto alla parte corrente, sistematicamente evidenziato negli esercizi pregressi, e che denotano la insuperabile difficoltà degli Enti a far seguire alle intenzioni la effettività della gestione.

(F.t. 2/p). Nel 2007 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2006, cresce del 3,99%.

Nel rapporto di composizione del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V) si nota che questo titolo non solo rimane, nel 2007, il più consistente, ma cresce ancora, raggiungendo l'82,12% del totale; la variazione percentuale è in aumento rispetto al 2006 del 14,58%.

La variazione in aumento si riscontra in particolare nella categoria III relativa ai trasferimenti di capitale dalla Regioni (14,63), che nell'anno rappresenta il 51,77% dell'ammontare del titolo IV, e nella categoria VI (riscossione di crediti), che, per quanto percentualmente rilevante sul titolo (27,10) è indicativa, come già rappresentato, di mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di partite di "dare-avere".

Una variazione percentuale fortemente negativa si riscontra nelle voci alienazioni di beni patrimoniali (65,62%) e trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico (33,87%), categorie che hanno però un limitato peso sul titolo.

Viene confermato il forte decremento complessivo delle accensioni di prestiti (titolo V), che dopo il calo del 31,11% del 2006 rispetto al 2005, scende ulteriormente del 52,90% nel raffronto tra 2007 e 2006.

Tutte le categorie del titolo mostrano valori in forte diminuzione: un rilevante decremento si riscontra nel ricorso ai mutui e prestiti (41,70%), e nell'emissione di prestiti obbligazionari (73,58%): nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, peraltro, i mutui rappresentano ben il 79,85%, e gli obbligazionari il 19,64%. Nel 2006 i corrispondenti dati erano del 64,51% e del 35,02%. L'andamento segnala il permanere maggioritario dei mutui.

Il valore di tutto il titolo relativo alle accensioni di prestiti rappresenta tuttavia solo il 17,88% del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V).

(F.t.3/p). La realizzazione degli accertamenti nell'anno 2007, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, mostra valori del 35,76% per il titolo IV e del 35,04% per il titolo V.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo IV, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica oscillante dal 25 al 40%, mentre lo stesso tasso risulta pari al 58,81% per le alienazioni di beni patrimoniali. Per le riscossioni di crediti il dato è del 55,60%.

Per il titolo V (accensione di prestiti), sempre per il 2007, è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (21,45%) e i prestiti obbligazionari (88,61%).

Appare allora evidente, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi situazioni di significativa liquidità.

(F.t. 4/p). Il valore delle riscossioni totali del conto capitale ammonta nell'anno in esame a 3,649 miliardi di euro, di cui il 27,36% relativi a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 19,73% e i mutui il 79,81%.

È da notare come siano pressoché equivalenti le riscossioni dei prestiti obbligazionari e quelle dei mutui nel conto della competenza, e come poi le riscossioni di questi ultimi siano di gran lunga predominanti (89,89%) nel conto dei residui.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 72,64% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 43,72%, ed un valore di 1,158 miliardi di euro.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 61,76%. Esse, però, sono di importo inferiore alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza, e ciò influenza la tendenza in crescita dei residui totali.

(F.t. 5/p). L'esame del totale dei residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, evidenzia che nel 2007 essi sono il 96,24% di quelli del 2006, con una decrescita, tutta imputabile al titolo V, del 3,17%, che sembrerebbe contraddire quanto sopra detto. Il fenomeno è tuttavia verosimilmente determinato da una significativa revisione in negativo dei residui attivi.

(F.t. 6/p). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti.

Le tabelle che seguono si propongono di individuare le risorse dei titoli IV e V che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non sono effettivamente a ciò destinate, al

fine di depurare il dato ed individuare la reale consistenza delle entrate in conto capitale che costituiscono risorse di finanziamento.

Nel foglio tabellare di riferimento sono individuate queste risorse che vengono ora singolarmente analizzate.

a) riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI)

Si tratta di una posta contabile dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta un movimento puramente contabile costituito da operazioni di natura finanziaria, evidenziando la concessione di crediti e anticipazioni (con doppia appostazione di dare-avere) a soggetti strettamente collegati all'ente (Aziende e Società partecipate).

Il dato 2007 evidenzia un incremento sia nel valore degli accertamenti che delle riscossioni rispetto all'anno precedente.

In esse non sono più rappresentate le sole "concessioni-riscossioni di crediti" ma anche tutti i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità.

b) anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità. I relativi importi non costituiscono pertanto risorse aggiuntive di finanziamento.

c) prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui

Ai sensi del secondo comma dell'art. 41 della legge n. 448/2001 e del comma 71 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31/12/1996 mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Molti sono gli enti che si sono avvalsi, negli ultimi anni, di tale facoltà, ma dal 2006 il fenomeno è in netto calo.

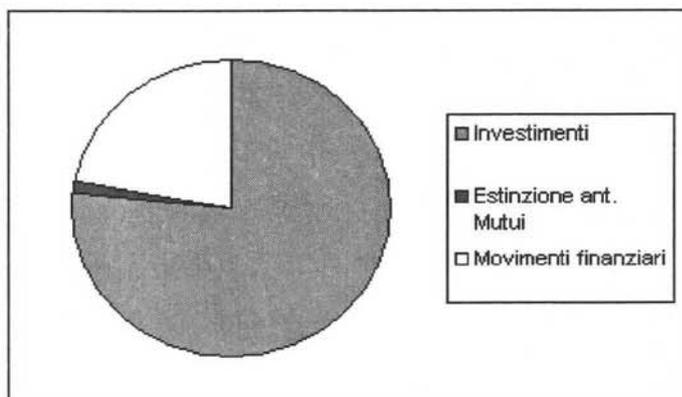
Peraltro la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) con la disposizione di cui al comma 699 ha fatto venire meno alcune agevolazioni che assistevano queste operazioni.

Le entrate accertate per tale finalità nel 2007 sono poco più di 39,723 milioni di euro e rappresentano il 28,87% dell'intera emissione di prestiti obbligazionari. Nel 2006 il dato era del 36,56%.

Si tratta di entrate che nulla hanno a che vedere con il finanziamento di nuovi investimenti in quanto finalizzate alla rimodulazione dell'indebitamento.

Si può ora procedere, per il 2007, alla rappresentazione grafica della distinta destinazione delle entrate in conto capitale.

Investimenti	76,64
Estinzione ant. Mutui	1,01
Movimenti finanziari	22,35
	100,00



(F.t. 7/p). Così depurate, le entrate esposte nel foglio tabellare di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Il risultato di tale operazione evidenzia che nel 2007 persiste nelle province l'andamento decrescente delle effettive risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, che dopo il calo avuto nel 2006 pari al 16,23%, continuano ancora a scendere nella percentuale del 18,01%, passando da 3,661 miliardi di euro a 3,001 miliardi, e finanziando, come si vedrà, l'81,81% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno genera il 21,89% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti forniscono il restante 78,11%. Nel 2006 i corrispondenti valori erano del 35,23% e 64,77%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si modifica inoltre quanto rilevato prima della depurazione nel confronto mutui-prestiti obbligazionari (f.t. 2/p). Nel 2007 le rispettive entrate mostrano valori del 85,10% e del 14,89% (prima della depurazione: 79,85% e 19,64%).

È evidente inoltre che nel titolo IV, stralciate le risorse da riscossione crediti, le categorie delle alienazioni e dei trasferimenti assumono, sempre nel rapporto di composizione, valori ben più consistenti.

6.2.2 Spesa

(F.t. 8/p). Passando ora all'analisi della spesa per investimenti, la prima rilevazione che è possibile trarre dai dati a disposizione è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2007 i primi sono il 46,07% dei secondi. Nel 2006 il dato finale si attesta al 49,26%.

Come per le entrate, anche per le spese per nuovi interventi risulta quindi che vengono stanziati somme di gran lunga maggiori agli impegni che effettivamente vengono assunti.

(F.t. 9/p1). La tabella riporta le nuove spese impegnate negli anni 2006 e 2007 relative a tutto il titolo II della spesa in conto capitale, classificate secondo l'intervento cui sono destinate, ed include anche l'intervento X, indicando sia il valore e la composizione percentuale del titolo con riferimento a tutti i dieci interventi, sia il diverso rapporto di composizione dei primi nove, con l'esclusione appunto della voce relativa alla concessione di crediti ed anticipazioni.

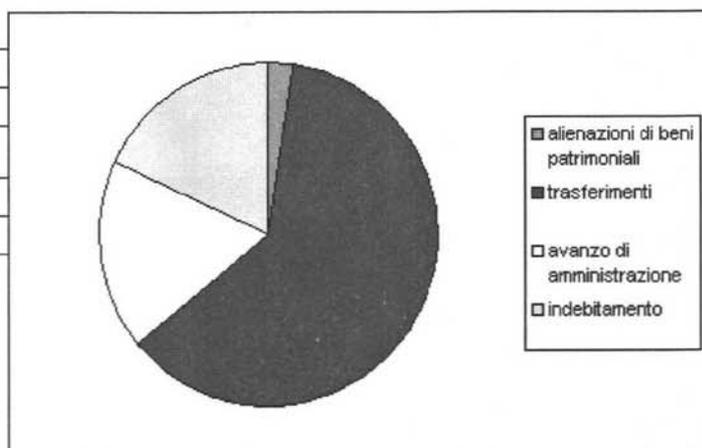
Si è già detto trattando dei comuni che questa voce della spesa è in realtà estranea agli investimenti, ed è quindi opportuno analizzarla a parte rispetto a questi ultimi.

Così, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2007, rispetto al 2006, crescono del 21,49%: si tratta di un dato chiaramente correlato alla corrispondente voce dell'entrata, alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Le spese per investimenti, come si rileva nell'ultimo rigo che espone il totale dell'intero titolo con esclusione dell'intervento X, ammontano nel 2007 a 3,669 miliardi di euro, e decrescono rispetto al 2006 del 19,38%, trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza individuate nel F.t. 7/P in 3,001 miliardi di euro, con una percentuale di copertura pari all'81,81%.

Si può, quindi, procedere, per il 2007, alla rappresentazione grafica della distinta copertura della spesa per investimenti.

alienazioni di beni patrimoniali	2,37
trasferimenti	61,52
avanzo corrente e di amministrazione	18,19
indebitamento	17,92
	100,00



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2007 il 57,49% dei nuovi impegni per investimenti.

Tutte le tipologie, rispetto al 2006, presentano incrementi molto limitati, fatta eccezione per i trasferimenti di capitale che crescono del 16,98%.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi rappresentano il 75,55% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (16,98%).

(F.t. 9/p2). Nella tabella la spesa per investimenti è disaggregata per aree geografiche, e viene evidenziata la variazione percentuale del 2007 sul dato 2006: il dato aggregato relativo alle aree geografiche del Nord, Centro del Sud-Isole mostra un decremento dei valori, pari rispettivamente al 17,37%, 15,66% e 22,94%, a fronte della variazione media nazionale in negativo pari al 19,38%.

L'andamento negativo della spesa per investimenti ha interessato praticamente tutte le province d'Italia. Nel Nord Italia si registra un decremento considerevole del 28,90% in Piemonte, del 46,54% nel Veneto, e del 51,86% nel Friuli Venezia Giulia.

Parimenti nel Centro si riscontano valori decrescenti del 31,65% e 22,97% nella Toscana e nell'Umbria, mentre nelle Marche l'incremento, in controtendenza, è uguale al 16,45%.

Ancora, nel comparto Sud-Isole in netta controtendenza è il valore dell'Abruzzo, che cresce di ben il 70,81%, ma soprattutto ragguardevole, anche in valore assoluto, è la variazione in positivo della Calabria (4,49%), che si colloca al secondo posto nazionale per il complesso della spesa per investimenti.

(F.t. 10/p). La tabella evidenzia il raffronto per gli anni 2006 e 2007 della spesa in conto capitale attraverso la comparazione delle voci relative agli impegni e ai pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali, considerando dapprima il totale dell'intero titolo II, poi esponendo i dati relativi alle concessioni di crediti (intervento X), ed infine evidenziando la spesa per investimenti, depurando il titolo dall'intervento X.

È possibile così evidenziare che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono, in entrambi gli esercizi, quasi per intero i pagamenti (99,60%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti in una misura assai più limitata: 12,20% nel 2006 e solo 6,53% nel 2007.

La maggior parte delle realizzazioni si concretizza pertanto negli anni successivi, come dimostra il dato dei pagamenti in conto residui.

Va poi evidenziato che nel 2007 i pagamenti in conto residui sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza, e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è nel 2007 di 3,317 miliardi di euro con un decremento percentuale, rispetto all'anno precedente, dell'8,16%.

(F.t. 11/p). L'importo dei residui passivi totali è nel 2007 pari a 14,726 miliardi di euro, pari al 96,85% di quello del 2006. Sul dato in diminuzione incidono verosimilmente in modo determinante le eliminazioni effettuate in occasione delle revisioni di fine esercizio.

6.2.3 Entrata/spesa

È a questo punto interessante evidenziare attraverso un raffronto alcuni dati che rendono più evidente il reciproco rapporto tra le poste dell'entrata e quelle della spesa, e ne rendono manifesti gli equilibri²⁸⁴.

- Nel 2007 solo l'1,01% viene destinato all'estinzione anticipata di mutui e prestiti e concorre agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo III della spesa);
- il 22,35% è, poi, costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa –titolo III intervento I– e concessioni di crediti e anticipazioni –titolo II intervento X).

Rimane così il 76,64% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento che finanzia, con l'aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti.

Giunti così alla spesa per nuovi investimenti, che nell'insieme degli enti in esame raggiunge i 3,669 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 2,37% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 61,52% dai trasferimenti, per il 18,19% dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e, infine, per il 17,92% dal ricorso all'indebitamento.

²⁸⁴ Per indisponibilità degli specifici dati aggregati non si tiene conto delle plusvalenze delle alienazioni immobiliari destinate a spese correnti e alla copertura delle quote capitale in ammortamento nonché delle entrate per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada destinate agli investimenti.

6.3 Comunità montane

6.3.1 Entrata

(F.t. 1/c.m.). Anche per le comunità montane, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2007 i primi sono il 41,84% dei secondi, nonostante la diminuzione degli importi complessivi stanziati. Nel 2006 il dato era del 38,60%.

Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi denotano, quantomeno per la parte in conto capitale, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni la effettività della gestione.

(F. t. 2/c.m.). Nel 2007 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo III)²⁸⁵, rispetto al 2006, decresce del 7,44%. Tale risultato negativo è dovuto soprattutto all'incidenza della voce trasferimenti dalla Regione (-4,96%) e dallo Stato (-72,34%).

Le altre voci del titolo, peraltro di poca significatività, mostrano valori in aumento per i trasferimenti da altri enti pubblici e le alienazioni di beni patrimoniali, e in diminuzione per le riscossione di crediti.

Nel 2007 le accensioni di prestiti, titolo IV, registrano, rispetto al 2006, una diminuzione pari al 10,37%.

Tale valore è determinato dalla ridotta crescita delle anticipazioni di cassa, controbilanciata dalla mancanza dei finanziamenti a breve e, soprattutto, dalla riduzione dei mutui e prestiti, mentre il ricorso ai prestiti obbligazionari, non praticato dalle comunità montane negli ultimi esercizi, ritorna a segnare nel 2007 valori di scarso rilievo.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, come accennato, gli obbligazionari sono al 3,70%, e i mutui al 39,13%. Nel 2006 i mutui erano il 55,90% dell'insieme.

Considerate le entrate del conto capitale nel loro insieme, titolo III più titolo IV, quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo IV) rappresentano il 11,89% del totale.

(F. t. 3/c.m.). La realizzazione degli accertamenti nell'anno 2007, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, mostra valori del 31,37% per il titolo III e del 67,21% per il titolo IV.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo III, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica diversificato (dal 22% degli altri enti a

²⁸⁵ Per le Comunità montane, che non dispongono di autonomia impositiva, il conto non prevede il titolo delle entrate tributarie. La numerazione, quindi, per la parte dell'entrata è diversa da quella di Comuni e Province.

più del 70% dello Stato). Per le alienazioni di beni patrimoniali il tasso è del 70,49% e per le riscossioni di crediti il 65,90%.

Per il titolo IV (accensione di prestiti), sempre per il 2007, è da evidenziare il tasso di realizzazione delle anticipazioni di cassa, pari quasi al 100,00%, valore abbastanza usuale considerata la natura della partita. Quello dei mutui è del 16,22%.

(F. t. 4/c.m.). Le riscossioni totali del conto capitale nel 2007 ammontano a 562,398 milioni di euro di cui il 13,73% per nuovi prestiti nel cui ambito gli obbligazionari costituiscono il 3,33% (tutte in conto competenza) e i mutui il 45,22%.

Nel titolo III, che rappresenta il rimanente 86,27% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 78,26%, ed un valore di 379,689 milioni di euro.

Sempre nel 2007, le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 62,98%. Esse, però, sono di importo inferiore alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza, e ciò influenza la crescita dei residui totali.

(F. t. 5/c.m.). L'esame del totale dei residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, evidenzia che nel 2007 essi sono il 97,20% di quelli del 2006, con una diminuzione dell'1,46%, resa possibile dalla revisione delle poste residue pregresse.

(F. t.6/c.m.). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale, non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti.

Le tabelle che seguono si propongono di individuare le risorse dei titoli III e IV che non sono effettivamente a ciò destinate, al fine di depurare il dato ed individuare la reale consistenza delle entrate in conto capitale che costituiscono risorse di finanziamento.

Nel foglio tabellare di riferimento sono individuate queste risorse che vengono ora singolarmente analizzate.

a) riscossione di crediti (titolo III, categoria VI)

Si tratta di una posta contabile dell'entrata che ha riscontro con altra della spesa (titolo II intervento X) e rappresenta operazioni di natura meramente finanziaria (movimento fondi).

Evidenzia soprattutto la concessione di crediti e anticipazioni a favore di soggetti strettamente collegati all'Ente (aziende e società partecipate).

Il dato 2007 evidenzia un decremento sia nel valore degli accertamenti che delle riscossioni rispetto all'anno precedente.

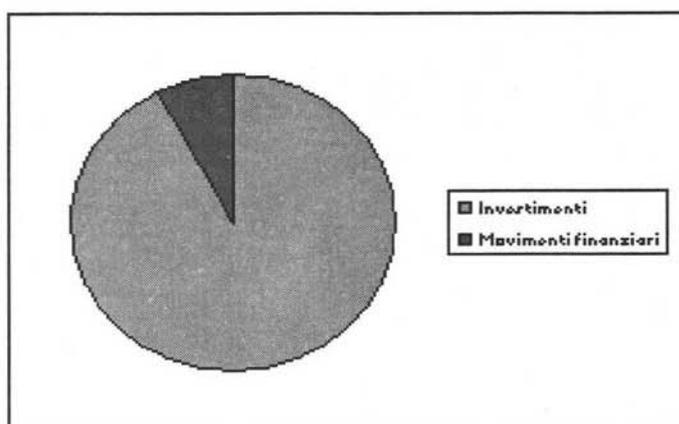
b) anticipazioni di cassa (titolo IV categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

Le entrate sub a) e b) sopra individuate rappresentano il 7,46% delle entrate in conto capitale.

Si può ora procedere, per il 2007, alla rappresentazione grafica della distinta destinazione delle entrate in conto capitale.

Investimenti	92,54
Movimenti finanziari	7,46
	100,00



(F. t.7/c.m.). Depurate delle poste contabili estranee, le entrate esposte nel foglio tabellare di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurarne il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Orbene, le nuove risorse disponibili per gli investimenti, per il 2007 sono pari a 540,740 milioni di euro e diminuiscono, rispetto al 2006, dell'8,63%. Esse finanziano, come si vedrà, il 93,59% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento, con incidenza in percepibile calo, nell'anno produce il 5,50% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 94,50%. Nel 2006 i corrispondenti valori erano del 7,48% e del 92,52%.

6.3.2 Spesa

(F. t. 8/c.m.). Anche per la parte della spesa, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2007 i primi sono il 42,67% dei secondi. Nel 2006 il dato era del 39,21%.

Non può che constatarsi allora che anche per la spesa, non potrebbe essere diversamente posta la reciproca dipendenza, permane l'insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.²⁸⁶

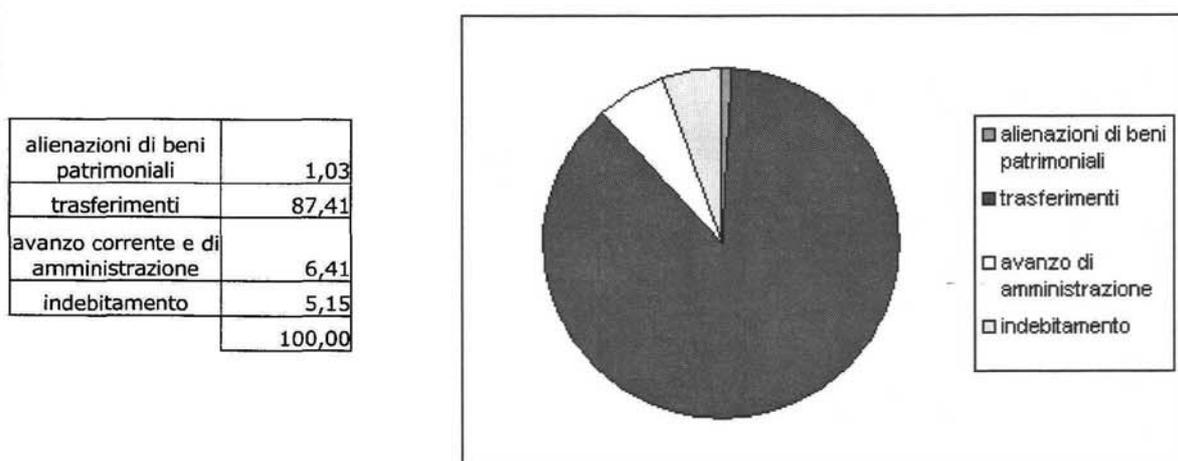
(F. t. 9/c.m. 1). I dati riportati nel foglio tabellare di riferimento riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti e anticipazioni.

²⁸⁶ Vedi parte correlata di Comuni e Province

Si è già detto, trattando degli altri enti, che questa voce della spesa è estranea alla categoria degli investimenti. Come già avvenuto nel 2006, anche nel 2007 essa ha un notevole incremento.

Le spese per investimenti, nel 2007 pari a 577,739 milioni di euro, rispetto al 2006 decrescono dell'8,39% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi foglio tabellare 7/cm) nuove risorse dell'entrata di competenza per il 93,59%.

Si può, quindi, procedere, per il 2007, alla rappresentazione grafica della distinta copertura della spesa per investimenti.



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi e al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2007 il 37,40% dei nuovi impegni per investimenti, con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 10,99%.

In realtà, è questa l'unica tipologia che presenta una variazione positiva, mentre tutte le altre sono in netto calo.

Il foglio tabellare indica il rapporto di composizione per i restanti interventi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti e indiretti, i primi costituiscono appena meno della metà del totale (49,65%), con rilevanza assoluta delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi (50,35%) hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (47,91%).

(F. t. 9/c.m. 2). L'andamento negativo della spesa per investimenti ha interessato tutte e tre le macro aree geografiche con maggiore incidenza nell'area Nord (-13,59), e

minore al Centro (-7,28) e Sud-Isole (-3,83). Fanno comunque eccezione le comunità montane del Piemonte, con una variazione positiva del 16,93%, della Toscana (3,24), ma soprattutto della Puglia, che mostra valori più che raddoppiati rispetto all'anno precedente (125, 54%), e Basilicata, con un incremento del 32,68%.

(F. t. 10/c.m.). Sono esposti per gli anni 2006/2007, gli impegni, i pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali del titolo II della spesa.

I dati si articolano su tre linee dedicate, rispettivamente, all'intero titolo, alle concessioni di crediti (intervento X) e agli investimenti (titolo depurato dell'intervento X).

Ciò che i dati mostrano, tanto per il 2006 che per il 2007, è che, mentre agli impegni per concessioni di crediti seguono i pagamenti, in entrambi gli esercizi, per valori molto elevati (99%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura modesta: il 20,55% nel 2007, a fronte del 20,54% del 2006.

In buona sostanza, per esercizio, gli investimenti definiti nell'anno trovano realizzazione nella misura limitata di poco più di un quinto del totale. Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2007 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 582,376 milioni di euro, con un incremento, rispetto all'anno precedente, dell'1,07%.

I pagamenti in conto residui nell'esercizio 2007 sono di importo più elevato rispetto alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza, e ciò influenza la decrescita dei residui totali il cui ammontare, peraltro, subisce anche l'effetto della revisione annuale.

(F. t. 11/c.m.). L'importo dei residui passivi totali nel 2007 è pari al 95,77% di quello del 2006 e ciò, come accennato, è prevalentemente l'effetto della eliminazione dei residui passivi pregressi.

6.4 Considerazioni d'insieme

Come in passato permane per tutte e tre le categorie di Enti un forte divario fra gli stanziamenti e l'effettività gestionale che, tanto per l'entrata che per la spesa, ha valori tra il 40 ed il 50%.

La spesa per nuovi investimenti è in calo per tutte e tre le categorie di Enti: nel 2007, nel confronto con l'anno precedente, il dato è di -3,63% per i comuni, di -19,38% per le province e di -8,39% per le comunità montane, e fa seguito alla variazione di analogo segno negativo rilevata nella precedente relazione dal confronto fra i due esercizi precedenti (rispettivamente -13,93%, -7,44% e -10,07%).

Questi valori fanno apparire come la disciplina del patto di stabilità interno, che per il 2007 è tornata al sistema del controllo dei saldi, non si è dimostrata idonea al perseguimento degli obiettivi di espansione delle spese d'investimento, e, in carenza di una efficiente azione

di controllo della spesa corrente, ha inevitabilmente inciso sul rallentamento e sul differimento delle uscite della gestione in conto capitale.

I nuovi investimenti dei comuni, accertati per gli Enti oggetto dell'indagine in poco più di 12,385 miliardi di euro, hanno trovato completa copertura nelle nuove risorse in c/capitale della competenza con il 19,79% imputabile a nuovi prestiti, il 64,34% ai trasferimenti di capitale, e il 15,87% alle alienazioni.

Per le province, con nuovi investimenti per poco più di 3,669 miliardi di euro, la copertura assicurata dalle nuove risorse del conto capitale è pari all'81,81%, ed il resto ha trovato finanziamento nell'avanzo corrente di gestione e in quello di amministrazione applicato.

Le nuove risorse sono costituite per quasi il 18% da nuovi prestiti, per oltre il 61% da trasferimenti di capitale e per poco più del 2% da alienazioni.

Le comunità montane, con 577,739 milioni di euro di nuovi investimenti, hanno rinvenuto la copertura per il 93,59% nelle nuove risorse del conto capitale apportate dalla gestione della competenza, con più dell'87% imputabile ai trasferimenti di capitale, solo l'1% da alienazioni, e con poco più del 5% da nuovi prestiti. Il rimanente è assicurato dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

Rispetto ai nuovi investimenti deliberati nell'anno, la capacità di realizzazione, misurata dai pagamenti, è del 17,97% per i comuni, del 6,53% per le province e del 20,55% per le comunità montane.

L'andamento in flessione degli investimenti ha però interessato i comuni delle aree geografiche del Nord, con valori di -9,16%, e del Sud-Isole, con il -3,67%, mentre nel Centro si riscontra una variazione in positivo del 7,39%.

Per le province il dato mostra un andamento omogeneo in negativo, rispettivamente per l'area Nord (-17,37%), Centro (-15,66%) e Sud-Isole (-22,94%), anche se rilevanti eccezioni si riscontrano nelle Marche, nell'Abruzzo e, con alti valori assoluti, in Calabria.

Così come per il 2006, anche nel 2007 nei comuni e nelle province è presente una rilevante flessione nel ricorso a prestiti obbligazionari finalizzati all'estinzione anticipata di parte dello stock del debito.

L'importo delle operazioni, rispetto al 2006, è sceso a poco più del 17% per i comuni, e a poco meno del 21% per le province.

Come peraltro già indicato, il ricorso all'indebitamento per sostenere i nuovi investimenti è del 19,79% per i comuni, del 17,92% per le province e del 5,15% per le comunità montane.

I trasferimenti del settore pubblico destinati agli investimenti per i comuni derivano per il 13,70% da quelli provenienti dallo Stato, e per il 27,30% da quelli provenienti dalla Regione.

I corrispondenti dati per le province sono il 13,56% ed il 71,01%, mentre per le comunità montane rappresentano rispettivamente l'1,86% ed il 77,81%.

Andamenti ed equilibri di conto capitale

COMUNI

F. t. 1/c

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

2006			2007		
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
48.686.915	23.665.419	48,61	50.652.740	22.356.515	44,14

F. t. 2/c

Le Entrate in conto capitale Accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.746.137	10,15	1.976.526	10,82	13,19	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	918.749	5,34	1.369.267	7,50	49,04	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.506.408	14,57	2.728.493	14,94	8,86	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	438.046	2,55	425.962	2,33	-2,76	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	2.818.867	16,39	3.509.586	19,22	24,50	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	8.774.618	51,01	8.252.249	45,19	-5,95	Riscossione di crediti
totale Tit.	17.202.825	100	18.262.083	100	6,16	
Tit. V	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	1.368.650	21,18	1.484.738	36,26	8,48	Anticipazioni di cassa
cat.II	18.777	0,29	6.443	0,16	-65,69	Finanziamenti a breve termine
cat.III	3.758.987	58,17	2.406.933	58,79	-35,97	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	1.316.180	20,37	196.318	4,79	-85,08	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	6.462.594	100,00	4.094.432	100,00	-36,64	
Totale	23.665.419	100,00	22.356.515	100,00	-5,53	
Tit.IV su Totale		72,69		81,69		
Tit.V su Totale		27,31		18,31		

COMUNI

F. t. 3/c

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2007
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti	categ./tit %	Riscossioni	categ./tit %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.976.526	10,82	1.291.440	10,37	65,34	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	1.369.267	7,50	1.040.293	8,35	75,97	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.728.493	14,94	430.520	3,46	15,78	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	425.962	2,33	74.531	0,60	17,50	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	3.509.586	19,22	2.617.209	21,01	74,57	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	8.252.249	45,19	7.000.246	56,21	84,83	Riscossione di crediti
totale Tit.	18.262.083	100,00	12.454.239	100,00	68,20	
Tit. V	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	1.484.738	36,26	1.465.927	69,01	98,73	Anticipazioni di cassa
cat.II	6.443	0,16	3.093	0,15	48,01	Finanziamenti a breve termine
cat.III	2.406.933	58,79	543.439	25,58	22,58	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	196.318	4,79	111.841	5,26	56,97	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	4.094.432	100,00	2.124.300	100,00	51,88	
Totale	22.356.515	100,00	14.578.539	100,00	65,21	
Tit.IV/Totale		81,69		85,43		
Tit.V/Totale		18,31		14,57		

F. t. 4/c

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2007
Riscossioni

(migliaia di euro)

Tit. IV	Riscossioni in c/comp.	categ./tit. %	Riscossioni in c/residui	categ./tit. %	Riscossioni totali	categ./tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.291.440	10,37	507.887	12,34	1.799.327	10,86	28,23	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	1.040.293	8,35	554.611	13,48	1.594.904	9,63	34,77	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	430.520	3,46	1.567.693	38,09	1.998.213	12,06	78,45	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	74.531	0,60	291.036	7,07	365.567	2,21	79,61	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	2.617.209	21,01	515.847	12,53	3.133.055	18,91	16,46	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	7.000.246	56,21	678.183	16,48	7.678.429	46,34	8,83	Riscossione di crediti
totale Tit.	12.454.239	100	4.115.257	100,00	16.569.495	100,00	24,84	
Tit. V	Riscossioni in c/comp.	categ. su tit. %	Riscossioni in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	1.465.927	69,01	2.696	0,07	1.468.623	25,29	0,18	Anticipazioni di cassa
cat.II	3.093	0,15	6.942	0,19	10.035	0,17	69,18	Finanziamenti a breve termine
cat.III	543.439	25,58	3.266.657	88,70	3.810.096	65,61	85,74	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	111.841	5,26	406.398	11,04	518.239	8,92	78,42	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	2.124.300	100,00	3.682.693	100,00	5.806.993	100,00	63,42	
Totale	14.578.539	100,00	7.797.950	100,00	22.376.488	100,00	34,85	
Tit.IV su Totale				52,77		74,05		
Tit.V su Totale				47,23		25,95		

COMUNI

F. t. 5/c
Le Entrate in conto capitale
Residui attivi totali

(migliaia di euro)

Tit. IV	2006	2007	2007/2006 %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat. I	1.586.602	1.682.823	106,06	Alienazione di beni patrimoniali
cat. II	4.495.440	4.163.367	92,61	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat. III	8.912.474	9.169.084	102,88	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat. IV	1.397.190	1.360.748	97,39	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat. V	2.145.495	2.347.464	109,41	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat. VI	3.221.749	3.685.739	114,40	Riscossione di crediti
totale Tit. IV	21.758.950	22.409.225	102,99	
Tit. V				Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. I	19.438	34.465	177,31	Anticipazioni di cassa
cat. II	41.685	29.894	71,71	Finanziamenti a breve termine
cat. III	10.271.204	8.455.933	82,33	Assunzione di mutui e prestiti
cat. IV	663.867	337.307	50,81	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit. V	10.996.194	8.857.599	80,55	
Totale	32.755.144	31.266.824	95,46	
Tit. IV su Totale	66,43	71,67		
Tit. V su Totale	33,57	28,33		

COMUNI

F. t. 6/c

Entrate in c/capitale da stralciare

(migliaia di euro)

Proventi da concessioni edilizie destinate a spese correnti					
a)	tit. IV	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
		2006	2007	2006	2007
	cat. V	15.812	15.885	15.317	15.152
Riscossione di crediti					
b)	tit. IV	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
		2006	2007	2006	2007
	cat. VI	8.774.618	8.252.249	6.946.330	7.000.246
Anticipazioni di cassa					
c)	tit. V	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
		2006	2007	2006	2007
	cat. I	1.368.650	1.484.738	1.363.135	1.465.927
Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui					
d)	tit. V	Accertamenti competenza			
		2006	2007		
	cat. IV	829.576	143.568		

COMUNI

F. t. 7/c

**Le Entrate destinate agli investimenti
Accertamenti di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. IV	2006	categ./tit. %	2007	categ./tit. %	Var.% 2007-2006	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.746.137	20,76	1.976.526	19,78	13,19	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	918.749	10,92	1.369.267	13,70	49,04	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.506.408	29,79	2.728.493	27,30	8,86	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	438.046	5,21	425.962	4,26	-2,76	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V depur.	2.803.055	33,32	3.493.701	34,96	24,64	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit. IV	8.412.395	100,00	9.993.949	100,00	18,80	
Tit. V	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Var. % 2007-2006	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. II	18.777	0,44	6.443	0,26	-65,69	Finanziamenti a breve termine
cat.III	3.758.987	88,15	2.406.933	97,60	-35,97	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV depur.	486.604	11,41	52.750	2,14	-89,16	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit. V	4.264.368	100,00	2.466.126	100,00	-42,17	
Totale	12.676.763	100,00	12.460.075	100,00	-1,71	
Tit.IV su Totale		66,36		80,21		
Tit.V su Totale		33,64		19,79		

F. t. 8/c

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(migliaia di euro)

2006			2007		
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
42.176.184	21.601.070	51,22	43.382.615	20.597.006	47,48

COMUNI

F. t. 9/c1

**Le Spese in conto capitale e gli investimenti
Impegni di competenza**

(migliaia di euro)

Interventi	Tit. II							Spese in conto capitale	
	2006	categ. su tit. % dep.	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. % dep.	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Descrizione	
I	10.028.491	78,03	46,43	9.136.884	73,77	44,36	-8,89	Acquisizione di beni immobili	
II	177.817	1,38	0,82	205.358	1,66	1,00	15,49	Espropri e servitù onerose	
III	97.032	0,75	0,45	72.089	0,78	0,47	-25,71	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia	
IV	32.680	0,25	0,15	19.258	0,16	0,09	-41,07	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	
V	653.981	5,09	3,03	580.663	4,69	2,82	-11,21	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature	
VI	268.614	2,09	1,24	266.301	2,15	1,29	-0,86	Incarichi professionali esterni	
VII	1.063.073	8,27	4,92	1.545.125	12,48	7,50	45,35	Trasferimenti di capitale	
VIII	122.510	0,95	0,57	96.398	0,78	0,47	-21,31	Partecipazioni azionarie	
IX	408.205	3,18	1,89	463.556	3,74	2,25	13,56	Conferimenti di capitale	
X	8.748.666		40,50	8.211.373		39,87	-6,14	Concessioni di crediti ed anticip.	
Tot. Tit. II	21.601.069	100	100	20.597.005	100	100	-4,65	c/capitale	
Tot. Tit. cat. X (-)	12.852.403	100	59	12.385.632	100	60	-3,63	Investimenti	

F. t. 9/c2

**Le spese per investimenti per regione
Le Spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -**

(in migliaia di euro)

aree territoriali	Investimenti - 2006-	Investimenti - 2007-	Var. % Inv. - 2007/2006
Piemonte	992.281	871.052	-12,22
Lombardia	1.971.865	1.809.773	-8,22
Liguria	332.851	300.832	-9,62
Trentino Alto Adige	205.323	223.870	9,03
Veneto	1.063.615	889.785	-16,34
Friuli Venezia Giulia	307.153	300.074	-2,30
Emilia Romagna	1.107.594	1.037.620	-6,32
Totale Nord	5.980.682	5.433.006	-9,16
Toscana	822.833	850.256	3,33
Umbria	434.978	315.162	-27,55
Marche	265.699	218.356	-17,82
Lazio	1.486.370	1.848.560	24,37
Totale Centro	3.009.880	3.232.334	7,39
Abruzzo	274.777	257.056	-6,45
Molise	28.990	41.389	42,77
Campania	1.432.386	1.724.011	20,36
Puglia	806.108	639.972	-20,61
Basilicata	146.421	89.299	-39,01
Calabria	250.652	207.261	-17,31
Sicilia	506.395	447.058	-11,72
Sardegna	416.111	314.245	-24,48
Totale Sud-Isole	3.861.840	3.720.291	-3,67
Totale X	12.852.402	12.385.631	-3,63

COMUNI

**Le spese in conto capitale e di investimento
Impegni, pagamenti di competenza e totali Titolo II**

	2006					2007						
	Impegni di comp.	Pagamenti di comp. (*)	inc. %	Pagamenti c/residui (*)	Pagamenti totali (*)	inc. %	Impegni di comp.	Pagamenti di comp. (*)	inc / I %	Pagamenti c/residui (*)	Pagamenti totali (*)	inc. %
	- 1 -	- 2 -	- 2/1 -	- 3 -	- 4 -	- 3/4 -	- 5 -	- 6 -	- 6/5 -	- 7 -	- 8 -	- 7/8 -
Totale Titolo	21.601.069	10.099.119	46,75	10.205.226	20.304.345	50,26	20.597.005	10.404.621	50,52	10.223.985	20.628.606	49,56
Intervento X	8.748.666	8.713.671	99,60	34.995	8.748.666	0,40	8.211.373	8.178.528	99,60	32.845	8.211.373	0,40
Tot. Tit.int.X (-)	12.852.403	1.385.448	10,78	10.170.231	11.555.679	88,01	12.385.632	2.226.093	17,97	10.191.140	12.417.233	82,07

N. B.: (*) Il dato dei pagamenti dell'intervento X è stimato; (*) (Totale Tit. II - Int. X)

F. t. 11/c

Residui passivi totali

Titolo II	Residui passivi totali (migliaia di euro)	
	2006	2007
	64.860.977	63.987.507
		2007/2006 %
		98,65

Andamenti ed equilibri di conto capitale

PROVINCE

F. t. 1/p

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

2006			2007		
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
10.407.334	4.579.807	44,01	9.466.198	3.916.767	41,38

F. t. 2/p

Le Entrate in conto capitale accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	253.897	8,21	87.289	2,71	-65,62	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	284.209	9,19	317.925	9,88	11,86	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.452.549	46,96	1.665.129	51,77	14,63	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	289.961	9,37	191.758	5,96	-33,87	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	90.727	2,93	82.766	2,57	-8,77	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	721.741	23,33	871.660	27,10	20,77	Riscossione di crediti
totale Tit.	3.093.084	100	3.216.527	100	3,99	
Tit. V	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	6.391	0,43	3.507	0,50	-45,13	Anticipazioni di cassa
cat.II	494	0,03	35	0,00	-92,91	Finanziamenti a breve termine
cat.III	959.152	64,51	559.142	79,85	-41,70	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	520.687	35,02	137.557	19,64	-73,58	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	1.486.724	100	700.241	100,00	-52,90	
Totale	4.579.808	100	3.916.768	100	-14,48	
Tit.IV su Totale		67,54		82,12		
Tit.V su Totale		32,46		17,88		

PROVINCE

F. t. 3/p

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2007
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	Rapp. R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	87.289	2,71	51.335	4,46	58,81	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	317.925	9,88	128.067	11,13	40,28	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.665.129	51,77	418.353	36,37	25,12	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	191.758	5,96	54.673	4,75	28,51	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	82.766	2,57	13.141	1,14	15,88	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	871.660	27,10	484.677	42,14	55,60	Riscossione di crediti
totale Tit.	3.216.527	100,00	1.150.246	100,00	35,76	
Tit. V	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapp. R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	3.507	0,50	3.507	1,43	100,00	Anticipazioni di cassa
cat.II	35	0,00	35	0,01	100,00	Finanziamenti a breve termine
cat.III	559.142	79,85	119.919	48,88	21,45	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	137.557	19,64	121.887	49,68	88,61	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	700.241	100,00	245.348	100,00	35,04	
Totale	3.916.768	100,00	1.395.594	100,00	35,63	
Tit.IV/Totale		82,12		82,42		
Tit.V/Totale		17,88		17,58		

F. t. 4/p

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2007
Riscossioni

(migliaia di euro)

Tit. IV	Riscossioni in c/comp.	categ./tit. %	Riscoss. in c/residui	categ./tit. %	Riscossioni totali	categ./tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	51.335	4,46	238.558	15,90	289.893	10,94	82,29	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	128.067	11,13	98.278	6,55	226.345	8,54	43,42	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	418.353	36,37	740.577	49,35	1.158.930	43,72	63,90	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	54.673	4,75	78.516	5,23	133.189	5,02	58,95	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	13.141	1,14	90.222	6,01	103.363	3,90	87,29	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	484.677	42,14	254.604	16,97	739.281	27,89	34,44	Riscossione di crediti
totale Tit.	1.150.246	100,00	1.500.755	100,00	2.651.001	100,00	56,61	
Tit. V	Riscossioni in c/comp.	categ./tit. %	Riscoss. in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	3.507	1,43	239	0,03	3.746	0,38	6,38	Anticipazioni di cassa
cat.II	35	0,01	776	0,10	811	0,08	95,68	Finanziamenti a breve termine
cat.III	119.919	48,88	676.921	89,89	796.840	79,81	84,95	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	121.887	49,68	75.114	9,97	197.001	19,73	38,13	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	245.348	100,00	753.050	100,00	998.398	100,00	75,43	
Totale	1.395.594	100,00	2.253.805	100,00	3.649.399	100,00	61,76	
Tit.IV/totale				66,59		72,64		
Tit.V/ totale				33,41		27,36		

PROVINCE

F. t. 5/p

**Le Entrate in conto capitale
Residui attivi totali**

(migliaia di euro)

Tit. IV	2006	2007	2007/2006 %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	650.833	343.340	52,75	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	804.648	864.682	107,46	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	4.102.016	4.293.708	104,67	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	603.911	612.436	101,41	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	313.554	286.244	91,29	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	819.236	938.515	114,56	Riscossione di crediti
totale Tit.	7.294.198	7.338.925	100,61	
Tit. V				Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	2.990	2.751	92,01	Anticipazioni di cassa
cat.II	1.690	141	8,34	Finanziamenti a breve termine
cat.III	2.869.329	2.498.695	87,08	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	293.330	227.755	77,64	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	3.167.339	2.729.342	86,17	
Totale	10.461.537	10.068.267	96,24	
Tit.IV su Totale	69,72	72,89		
Tit.V su Totale	30,28	27,11		

F. t. 6/p

Entrate in c/capitale da stralciare

(migliaia di euro)

Riscossione di crediti				
a)	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
	2006	2007	2006	2007
tit. IV				
cat. VI	721.741	871.660	344.945	484.677

Anticipazioni di cassa				
b)	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
	2006	2007	2006	2007
tit. V				
cat. I	6.391	3.507	6.391	3.507

Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui		
c)	Accertamenti competenza	
	2006	2007
tit. V		
cat. IV	190.399	39.723

PROVINCE

F. t. 7/p

**Le entrate destinate agli investimenti
Accertamenti di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. IV	2006	categ./tit. %	2007	categ./tit. %	Var.% 2007-2006	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	253.897	10,71	87.289	3,72	-65,62	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	284.209	11,99	317.925	13,56	11,86	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.452.549	61,25	1.665.129	71,01	14,63	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	289.961	12,23	191.758	8,18	-33,87	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	90.727	3,83	82.766	3,53	-8,77	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.	2.371.343	100,00	2.344.867	100,00	-1,12	
Tit. V	2006	categ. su tit. %	2007	categ./tit. %	Var.% 2007-2006	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. II	494	0,04	35	0,01	-92,91	Finanziamenti a breve termine
cat.III	959.152	74,36	559.142	85,10	-41,70	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV depur.	330.288	25,61	97.834	14,89	-70,38	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	1.289.934	100,00	657.011	100,00	-49,07	
Totale	3.661.277	100,00	3.001.878	100,00	-18,01	
Tit.IV/totale		64,77		78,11		
Tit.V/totale		35,23		21,89		

F. t. 8/p

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(migliaia di euro)

2006			2007		
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
10.680.559	5.260.808	49,26	9.835.855	4.531.071	46,07

F. t. 9/p1

**Le spese in conto capitale e gli investimenti
Impegni di competenza**

(migliaia di euro)

Interventi	Tit. II							Spese in conto capitale
	2006	categ. /tit. % dep.	categ. /tit. %	2007	categ. /tit. % dep.	categ. /tit. %	Var.% 2007-2006	Descrizione
I	2.983.766	65,56	56,72	2.605.009	71,00	57,49	-12,69	Acquisizione di beni immobili
II	31.630	0,69	0,60	14.114	0,38	0,31	-55,38	Espropri e servitù onerose
III	27.712	0,61	0,53	7.356	0,20	0,16	-73,46	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia
IV	566	0,01	0,01	210	0,01	0,00	-62,90	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
V	285.580	6,27	5,43	145.226	3,96	3,21	-49,15	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature
VI	69.746	1,53	1,33	60.125	1,64	1,33	-13,79	Incarichi professionali esterni
VII	1.062.219	23,34	20,19	769.465	20,97	16,98	-27,56	Trasferimenti di capitale
VIII	47.713	1,05	0,91	41.365	1,13	0,91	-13,30	Partecipazioni azionarie
IX	42.450	0,93	0,81	26.315	0,72	0,58	-38,01	Conferimenti di capitale
X	709.425		13,49	861.886		19,02	21,49	Concessioni di crediti ed anticipazioni
totale Tit.	5.260.807	100,00	100	4.531.071	100,00	100,00	-13,87	
totale Tit. cat. X (-)	4.551.382	100,00	87	3.669.185	100,00	81	-19,38	Investimenti

PROVINCE

F. t. 9/p2

Le spese per investimenti per regione
Le spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -

(in migliaia di euro)

aree territoriali	Investimenti - 2006 -	Investimenti - 2007 -	Var. % Inv. - 2007/2006
Piemonte	326.264	231.987	-28,90
Lombardia	705.707	694.052	-1,65
Liguria	89.724	84.294	-6,05
Veneto	322.747	172.532	-46,54
Friuli Venezia Giulia	145.837	70.209	-51,86
Emilia Romagna	344.304	345.376	0,31
Totale Nord	1.934.583	1.598.450	-17,37
Toscana	323.702	221.240	-31,65
Umbria	49.397	38.049	-22,97
Marche	100.366	116.877	16,45
Lazio	272.104	252.680	-7,14
Totale Centro	745.569	628.846	-15,66
Abruzzo	51.958	88.750	70,81
Molise	30.417	11.570	-61,96
Campania	761.139	340.405	-55,28
Puglia	223.206	350.783	57,16
Basilicata	92.857	74.996	-19,23
Calabria	358.743	374.838	4,49
Sicilia	264.793	127.485	-51,85
Sardegna	88.117	73.063	-17,08
Totale Sud-Isole	1.871.230	1.441.890	-22,94
Totale X	4.551.382	3.669.186	-19,38

PROVINCE

**Le spese in conto capitale e di investimento
Impegni, pagamenti di competenza e totali Titolo II**

	2006					2007						
	Impegni di comp.	Pagamenti di comp. (*)	inc. %	Pagamenti c/residui (*)	Pagamenti totali (*)	Inc. %	Impegni di comp.	Pagamenti di comp. (*)	Inc / I %	Pagamenti c/residui (*)	Pagamenti totali (*)	Inc. %
Totale Titolo	- 1 -	- 2 -	- 2/1 -	- 3 -	- 4 -	- 3/4 -	- 5 -	- 6 -	- 6/5 -	- 7 -	- 8 -	- 7/8 -
	5.260.807	1.262.035	23,99	3.059.588	4.321.623	70,80	4.531.071	1.097.912	24,23	3.081.194	4.179.106	73,73
intervento X	709.425	706.587	99,60	2.838	709.425	0,40	861.886	858.438	99,60	3.448	861.886	0,40
Investimenti (*)	4.551.382	555.448	12,20	3.056.750	3.612.198	84,62	3.669.185	239.474	6,53	3.077.746	3.317.220	92,78

N. B.: (*) Il dato dei pagamenti dell'intervento X è stimato; (*) (Totale Tit. II - Int. X)

F. t. 11/p

**Residui passivi totali
Titolo II**

	(migliaia di euro)	
	2006	2007 / 2006%
	15.205.200	14.726.718
		96,85

COMUNITÀ MONTANE

F. t. 1/cm

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

(in migliaia di euro)

2006			2007		
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
1.642.037	633.770	38,60	1.396.604	584.343	41,84

F. t. 2/cm

Le entrate in conto capitale Accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	2006	categ./tit. %	2007	categ./tit. %	Variazioni % 2007-2006	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.465	0,98	5.953	1,16	8,93	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	34.374	6,18	9.509	1,85	-72,34	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	418.346	75,21	397.589	77,22	-4,96	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	63.251	11,37	63.941	12,42	1,09	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	26.137	4,70	33.994	6,60	30,06	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	8.692	1,56	3.886	0,75	-55,29	Riscossione di crediti
totale Tit.	556.265	100,00	514.872	100,00	-7,44	
Tit. IV	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	33.243	42,89	39.717	57,17	19,47	Anticipazioni di cassa
cat.II	936	1,21	0	0,00	-100,00	Finanziamenti a breve termine
cat.III	43.326	55,90	27.184	39,13	-37,26	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	2.570	3,70	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	77.505	100,00	69.471	100,00	-10,37	
totale	633.770	100,00	584.343	100,00	-7,80	
Tit.III su totale		87,77		88,11		
Tit.IV su totale		12,23		11,89		

COMUNITÀ MONTANE

F. t. 3/cm

Le entrate in conto capitale - Esercizio 2007
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.953	1,16	4.196	2,60	70,49	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	9.509	1,85	6.803	4,21	71,54	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	397.589	77,22	124.847	77,30	31,40	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	63.941	12,42	14.070	8,71	22,00	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	33.994	6,60	9.031	5,59	26,57	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	3.886	0,75	2.561	1,59	65,90	Riscossione di crediti
totale Tit.	514.872	100,00	161.508	100,00	31,37	
Tit IV	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	39.717	57,17	39.708	85,05	99,98	Anticipazioni di cassa
cat.II	0	0,00	0	0,00	0,00	Finanziamenti a breve termine
cat.III	27.184	39,13	4.410	9,45	16,22	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	2.570	3,70	2.570	5,50	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	69.471	100,00	46.688	100,00	67,21	
totale	584.343	100,00	208.196	100,00	35,63	
Tit.III su totale		88,11		77,57		
Tit.IV su totale		11,89		22,43		

F. t. 4/cm

Le entrate in conto capitale - Esercizio 2007
Riscossioni

(migliaia di euro)

Tit. III	Riscoss. in c/comp.	categ./tit. %	Riscoss. in c/residui	categ./tit. %	Riscossioni totali	categ./tit. %	Rapp.Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	4.196	2,60	1.713	0,53	5.909	1,22	28,99	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	6.803	4,21	10.455	3,23	17.258	3,56	60,58	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	124.847	77,30	254.842	78,74	379.689	78,26	67,12	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	14.070	8,71	39.197	12,11	53.267	10,98	73,59	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	9.031	5,59	14.598	4,51	23.629	4,87	61,78	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	2.561	1,59	2.844	0,88	5.405	1,11	52,62	Riscossione di crediti
totale Tit.	161.508	100,00	323.649	100,00	485.157	100,00	66,71	
Tit. IV	Riscossioni in c/comp.		Riscossioni in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapp.Rr./Rt. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	39.708	85,05	0	0,00	39.708	51,41	0,00	Anticipazioni di cassa
cat.II	0	0,00	36	0,12	36	0,05	100,00	Finanziamenti a breve termine
cat.III	4.410	9,45	30.517	99,88	34.927	45,22	87,37	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	2.570	5,50	0	0,00	2.570	3,33	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	46.688	100,00	30.553	100,00	77.241	100,00	39,56	
totale	208.196		354.202	100,00	562.398	100,00	62,98	
Tit.III su totale		77,57		91,37		86,27		
Tit.IV su totale		22,43		8,63		13,73		

COMUNITÀ MONTANE

F. t. 5/cm

**Le Entrate in conto capitale
Residui attivi totali**

(migliaia di euro)

Tit. III	2006	2007	2007/2006 %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	4.684	4.680	99,91	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	76.232	63.227	82,94	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	949.831	926.963	97,59	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	162.228	167.141	103,03	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	56.882	61.736	108,53	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	7.124	5.362	75,27	Riscossione di crediti
totale Tit.	1.256.981	1.229.109	97,78	
Tit. IV				Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	0	10	0,00	Anticipazioni di cassa
cat.II	260	108	41,54	Finanziamenti a breve termine
cat.III	100.829	90.812	90,07	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	101.089	90.930	89,95	
totale	1.358.070	1.320.039	97,20	
Tit.III su totale	92,56	93,11		
Tit.IV su totale	7,44	6,89		

F. t. 6/cm

Entrate in c/capitale da stralciare

(in migliaia di euro)

a)

Riscossione di crediti				
	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
tit. III	2006	2007	2006	2007
cat. VI	8.692	3.886	5.314	2.561

b)

Anticipazioni di cassa				
	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
tit. IV	2006	2007	2006	2007
cat. I	33.243	39.717	33.243	39.708

COMUNITÀ MONTANE

F. t. 7/cm

Le Entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2007

Accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	2006	categ./tit. %	2007	categ./tit. %	Variazioni % 2007-2006	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.465	1,00	5.953	1,17	8,93	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	34.374	6,28	9.509	1,86	-72,34	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	418.346	76,40	397.589	77,81	-4,96	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	63.251	11,55	63.941	12,51	1,09	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	26.137	4,77	33.994	6,65	30,06	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.	547.573	100,00	510.986	100,00	-6,68	
Tit. IV	2006	categ. su tit. %	2007	categ. su tit. %	Variazioni % 2007 - 2006	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat II	936	2,11	0	0,00	-100,00	Finanziamenti a breve termine
cat.III	43.326	97,89	27.184	91,36	-37,26	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	2.570	8,64	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	44.262	100,00	29.754	100,00	-32,78	
totale	591.835	100,00	540.740	100,00	-8,63	
Tit.III su totale		92,52		94,50		
Tit.IV su totale		7,48		5,50		

F. t. 8/cm

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(migliaia di euro)

2006			2007		
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
1.611.551	631.911	39,21	1.358.850	579.842	42,67

COMUNITÀ MONTANE

F. t. 9/cm 1

**Le spese in conto capitale e gli investimenti
Impegni di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. II								Spese in conto capitale
Interventi	2006	categ. /tit. % dep.	categ. /tit. %	2007	categ. /tit. % dep.	categ. /tit. %	Variazioni % 2007-2006	Descrizione
I	194.675	30,87	30,81	216.066	37,40	37,26	10,99	Acquisizione di beni immobili
II	1.378	0,22	0,22	883	0,15	0,15	-35,92	Espropri e servitù onerose
III	41.796	6,63	6,61	39.375	6,82	6,79	-5,79	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia
IV	12.426	1,97	1,97	7.085	1,23	1,22	-42,98	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
V	27.446	4,35	4,34	23.403	4,05	4,04	-14,73	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature
VI	18.944	3,00	3,00	11.600	2,01	2,00	-38,77	Incarichi professionali esterni
VII	330.256	52,37	52,26	276.813	47,91	47,74	-16,18	Trasferimenti di capitale
VIII	1.557	0,25	0,25	1.094	0,19	0,19	-29,74	Partecipazioni azionarie
IX	2.164	0,34	0,34	1.420	0,25	0,24	-34,38	Conferimenti di capitale
X	1.269		0,20	2.103		0,36	65,72	Concessioni di crediti ed anticipazioni
totale Tit.	631.911		100,00	579.842		100,00	-8,24	
totale Tit. cat. X (-)	630.642	100,00		577.739	100,00		-8,39	Investimenti

F. t. 9/cm 2

**Le spese per investimenti per regione
Le Spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -**

(in migliaia di euro)

aree territoriali	Investimenti - 2006 -	Investimenti - 2007 -	Var. % Inv. - 2007/2006
Piemonte	52.941	61.903	16,93
Lombardia	92.368	83.149	-9,98
Liguria	14.851	13.873	-6,59
Veneto	29.597	17.979	-39,25
Friuli Venezia Giulia	36.238	30.623	-15,49
Emilia Romagna	33.297	16.537	-50,33
Totale Nord	259.292	224.064	-13,59
Toscana	44.292	45.728	3,24
Umbria	15.554	13.031	-16,22
Marche	14.439	17.808	23,33
Lazio	25.778	16.212	-37,11
Totale Centro	100.063	92.779	-7,28
Abruzzo	13.751	12.049	-12,38
Molise	14.722	9.704	-34,09
Campania	160.668	129.338	-19,50
Puglia	23.832	53.750	125,54
Basilicata	29.867	39.629	32,68
Calabria	17.457	13.904	-20,35
Sardegna	10.990	2.522	-77,05
Totale Sud-Isole	271.287	260.896	-3,83
Totale X	630.642	577.739	-8,39

COMUNITÀ MONTANE

F. t. 10/cm

**Le spese in conto capitale e di investimento
Impegni, pagamenti di competenza e totali**

(migliaia di euro)

	2006						2007					
	Impegni di comp.	Pagam. di comp (*)	inc. %	Pagam. c/residui (*)	Pagam. totali (*)	inc. %	Impegni di comp.	Pagam. di comp. (*)	inc / I %	Pagam. c/residui (*)	Pagam. totali (*)	inc. %
	- 1 -	- 2 -	- 2/1 -	- 3 -	- 4 -	- 3/4 -	- 5 -	- 6 -	- 6/5 -	- 7 -	- 8 -	- 7/8 -
Totale Titolo	631.911	130.817	20,70	446.629	577.446	77,35	579.842	120.818	20,84	463.661	584.479	79,33
intervento X	1.269	1.264	99,61	5	1.269	0,39	2.103	2.094	99,57	9	2.103	0,43
Investimenti (*)	630.642	129.553	20,54	446.624	576.177	77,52	577.739	118.724	20,55	463.652	582.376	79,61

N. B.: (*) Il dato dell'intervento X è stimato; (*) (Totale Tit. II - Int. X)

F. t. 11/cm

**Residui passivi totali
(migliaia di euro)**

Residui passivi totali		
Titolo II		
2006	2007	2007/2006 %
1.785.860	1.710.312	95,77

7 Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria e analisi comparative per aree geografiche

Cons. Andrea Liotta

I dati dei rendiconti degli enti compresi nell'insieme in esame²⁸⁷ rivelano, per comuni, province e comunità montane, nel raffronto 2007/2006, i seguenti andamenti ed equilibri finanziari.

7.1 Comuni

7.1.1 Andamenti

A - Gestione della competenza (f.t. 1/c)

Gli accertamenti totali diminuiscono dello 0,25% così come diminuiscono dello 0,95% gli impegni totali. I dati appena riferiti sono meramente nominali ed il valore indicato è solo apparente perché includono poste ininfluenti sul risultato effettivo della gestione, quali le riscossioni/concessioni di crediti ed anticipazioni, le anticipazioni/restituzioni di cassa, i prestiti obbligazionari emessi per l'estinzione anticipata di mutui e le operazioni per conto terzi (partite di giro).²⁸⁸ In realtà, l'andamento effettivo, operate le depurazioni segnalate nel foglio tabellare di riferimento, è in incremento, per l'entrata del 3,11% e per la spesa, del 1,69%.

Questo squilibrio (1,42%) nella evoluzione percentuale del totale delle entrate e delle spese è inverso nella parte corrente del bilancio dove a fronte di un aumento delle entrate pari al 4,75%, la spesa aumenta del 5,94%.

Nel 2007 le entrate del conto capitale (depurate), rispetto al 2006, mostrano una leggera flessione pari all' 1,71% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II depurato) ugualmente in calo per il 3,63%. Nel 2007 sono ancora presenti ipotesi di ricorso a nuovo indebitamento al fine di estinzione anticipata di mutui e prestiti pregressi ma per valori molto più contenuti rispetto all'anno precedente (17%). Le relative risorse utilizzate hanno assorbito il 73% dei prestiti obbligazionari e rappresentano il 3,49% dell'intero debito assunto nell'anno.

Questo in un quadro in cui gli accertamenti correnti, nel 2007, superano i corrispondenti impegni del 6,05%. Quadro che diventa, però, negativo (0,16%) con l'incidenza delle quote dei prestiti in ammortamento (spesa titolo III depurato).

Il saldo accertamenti/impegni finali (al netto delle riscossioni/concessioni di crediti) dal valore di -1.908 milioni di euro del 2006 è passato a - 151 milioni.

²⁸⁷ N. 1.827 Comuni, che rappresentano il 72,53% della popolazione nazionale, n. 101 Province su 104 e n. 273 Comunità su 356.

²⁸⁸ Il dato aggregato relativo a queste poste mostra delle discrasie (non perfetto bilanciamento) che, comunque, per l'entità poco significativa, non inficiano i valori percentuali espressi nel testo.

B – Gestione della cassa (f.t. 2/c)

I dati di cassa totale, non influenzati dalla sola gestione della competenza ma anche da quella dei residui, e riguardando gli andamenti della definizione degli accertamenti e degli impegni, mostrano dati tendenziali non sempre in linea con quelli della competenza.

Così, a fronte di un aumento delle riscossioni (3,79%) con ottimo incremento (9,04%) di quelle del bilancio corrente, nel conto capitale si riscontra una diminuzione delle riscossioni, pari al 2,50% (+3,67% per il titolo IV e -16,66% per il titolo V) che solo parzialmente trova corrispondenza nel dato speculare dei pagamenti che decrescono complessivamente dello 0,75%.

Nel 2007, i minori flussi monetari in entrata del conto capitale, rispetto a quelli dell'anno precedente, rappresentano le minori risorse destinate all'estinzione anticipata (rimodulazione) di parte dello *stock* dell'indebitamento e trovano riscontro nella consistente diminuzione dei pagamenti del titolo III che mostra valori in decremento dell' 11,49%. Il tutto in un contesto generale in cui permane ancora un buon *plus* di cassa (differenza tra riscossioni e pagamenti) di mera parte corrente pari, nel 2007, all'11,36% (nel 2006 il *plus* di cassa corrente era pari al 3,69%).

C – Gestione dei residui (f.t. 3/c)

I residui attivi totali diminuiscono, rispetto al 2006, del 4,21% così come i residui passivi totali per l'1,35%.

La parte del bilancio corrente mostra valori in diminuzione per il 3,31% nell'entrata e in aumento per l' 8,37% nella spesa. Il conto capitale è in diminuzione per il 4,54% nell'entrata e ugualmente in diminuzione per il 4,41% nella spesa.

7.1.2 Equilibri**A – Avanzo/ disavanzo di competenza (f.t. n. 4/c, p, cm)**

Quasi la metà degli enti, 49,86% nel 2007 e 64,70% nel 2006, espone saldi in disavanzo. Il confronto nei due esercizi per numero di enti in disavanzo evidenzia una situazione in miglioramento (22,74% di enti in meno).

Nel confronto biennale i saldi complessivi (somma algebrica avanzi/disavanzi), rivelano una situazione in miglioramento, ma, pur sempre di segno negativo.

Nel 2007 l'avanzo complessivo è pari allo 0,42% del totale delle entrate di competenza (accertamenti) a fronte dell'1,72% del 2006.

B – Riaccertamento dei residui (f.t. n. 5/c, p, cm)

Nel 2007 ben il 79,42% degli enti ha realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui (nel 2006, il 79,47% degli enti).

Il valore del saldo complessivo nel 2007, ancora di segno positivo come per l'anno 2006, è però di molto inferiore a quello dell'anno precedente; rapportato al complesso dei residui attivi iniziali rappresenta lo 0,11% di questo (nel 2006 lo 0,95%).

Nel 2007, il saldo complessivo del riaccertamento dei residui (positivo) discende tutto dal bilancio del conto capitale.

C – Avanzo/disavanzo di amministrazione (f.t. n. 6/c, p, cm)

Ad eccezione di 15 Comuni nel 2007 e 20 nel 2006, nel biennio tutti gli enti dell'insieme mostrano risultati di amministrazione positivi²⁸⁹ (uno in perfetto pareggio).

Il saldo complessivo, naturalmente di segno positivo, nel 2007 rappresenta il 6,09% dell'attivo finanziario²⁹⁰ (nel 2006 il 6,16%). Nel raffronto biennale il dato assoluto del 2007 diminuisce dell'2,50%. I dati sopra esposti vanno apprezzati, peraltro, tenendo presente che ben 85 enti espongono il fondo non vincolato con dato zero, e che, nel complesso, tale fondo è pari solo al 54% dell'avanzo di amministrazione.

D – Equilibrio/squilibrio economico-finanziario (f.t. n. 7/c, p, cm)²⁹¹

a) Gli enti che nel 2007 non hanno raggiunto l'equilibrio sono il 26,16% dell'insieme (478 enti). Il saldo complessivo, di segno positivo, rappresenta l'1,50% degli accertamenti correnti. Nel 2006 i rispettivi dati erano del 27,42% (501 enti) e dello 0,91%.²⁹²

b) l'onere delle quote di capitale di mutui e prestiti in scadenza²⁹³ ha una consistente incidenza sui saldi ed il teorico stralcio dal calcolo riduce gli enti in disavanzo, sia nel 2007 che nel 2006, ad un valore molto più basso (solo 96 nel 2007). La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

c) L'apporto di risorse generate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione applicato alla parte corrente) ha una modesta incidenza sui saldi. Uno stralcio teorico di queste risorse dal calcolo incrementa la percentuale del numero degli enti in disavanzo che, per il 2007, passa dal 26,16% al 28,89%. Per il 2006 la variazione va dal 27,42% al 38,97%. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

²⁸⁹ Come già avvertito, i dati si riferiscono ai soli Comuni superiori ai 5000 abitanti e, quindi, non corrispondono a quelli contenuti nell'apposito capitolo "Enti in disavanzo di amministrazione" che tratta l'universo degli enti comunali.

²⁹⁰ Equivale alla sommatoria del fondo di cassa e dei residui attivi finali.

²⁹¹ I risultati potrebbero essere rettificati in miglioramento per un valore del 2,50% circa. Non è stato possibile, infatti, calcolare il plusvalore delle vendite immobiliari da destinare alle spese correnti e alle quote di capitale in estinzione che può essere stimato nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali.

²⁹² Vedi nota successiva.

²⁹³ Il dato ricavato dal quadro generale dei risultati differenziali si discosta da quello risultante dall'indagine specifica sulla estinzione anticipata di mutui e prestiti. Motivo ulteriore per auspicare una revisione a breve del predetto quadro contabile ormai divenuto di dubbia attendibilità, non solo per essersi modificato il contesto legislativo di riferimento, ma anche per l'obiettiva necessità di distinguere, ai fini della determinazione dell'equilibrio economico-finanziario, le estinzioni ordinarie di prestiti, da finanziare con il saldo corrente, da quelle per rimodulazione che trovano copertura in nuovo debito o, comunque, in entrate in conto capitale.

7.2 Province

7.2.1 Andamenti

A - Gestione della competenza (f.t. 1/p)

Gli accertamenti totali diminuiscono dell'1,67% a fronte di una altrettanto decrescente tendenza degli impegni per il 2,64%. I dati appena riferiti sono nominali ed i valori espressi apparenti perché includono poste ininfluenti sul risultato effettivo della gestione, quali le riscossioni/concessioni di crediti e anticipazioni, le anticipazioni di cassa, i prestiti obbligazionari emessi per l'estinzione anticipata di mutui e le operazioni per conto terzi (partite di giro). In realtà, l'andamento effettivo, operate le depurazioni segnalate nel foglio tabellare di riferimento, è di minore decremento: per l'entrata dello 0,34% e per la spesa dell'1,95%. Questo andamento nella evoluzione percentuale decrescente delle entrate e delle spese totali non trova però piena corrispondenza nei singoli dati dei bilanci corrente e conto capitale.

Infatti, le entrate correnti e le corrispondenti spese correnti crescono, rispettivamente, del 6,69% e del 6,84%.

Questo in un quadro in cui gli accertamenti correnti, nel 2007, superano i corrispondenti impegni del 12,23%; nel 2006 del 12,39%. Quadro che permane ugualmente positivo anche con il peso delle quote dei mutui in ammortamento.

Nel 2007, le entrate del conto capitale (depurate), rispetto al 2006, mostrano una forte flessione pari al 18,01% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II depurato) anch'essi in netto calo per il 19,38%.

Anche nell'Ente Provincia sono presenti, nel 2007, ipotesi di ricorso a nuovo indebitamento al fine di estinzione anticipata di mutui e prestiti pregressi, ma per valori molto più contenuti rispetto all'anno precedente (20% circa). Le relative risorse utilizzate hanno assorbito il 28,87% dei prestiti obbligazionari e rappresentano il 5,71% dell'intero debito assunto nell'anno.

Il saldo accertamenti/impegni finali (al netto delle riscossioni/concessioni di crediti) dal valore di -1.165 milioni di euro è passato a -257 milioni.

B - Gestione della cassa (f.t. n. 2/p)

I dati di cassa totale, non influenzati dalla sola gestione della competenza ma anche da quella dei residui e riguardando gli andamenti della definizione degli accertamenti e degli impegni, mostrano dati tendenziali non sempre in linea con quelli appena visti. Infatti, a fronte di un aumento delle riscossioni di parte corrente del 13,31% i corrispondenti pagamenti aumentano solo del 2,72% e si riscontra una flessione delle riscossioni in conto

capitale pari al 4,39% (+12,26% per il titolo IV e -31,41% per il titolo V) che non trova corrispondenza nel dato dei pagamenti in conto capitale che diminuiscono del 3,30%.

C – Gestione dei residui (f. t. n. 3/p)

I residui attivi totali diminuiscono, rispetto al 2006, dell' 5,28% a fronte di un calo dei residui passivi totali del 2,84%.

La parte del bilancio corrente mostra valori sempre in diminuzione per l' 8,10% nell'entrata e per lo 0,02% nella spesa.

I residui attivi del conto capitale diminuiscono del 3,76%. Quelli passivi del 3,15%.

7.2.2 Equilibri

A – Avanzo/disavanzo di competenza (f. t. n. 4/c., p., c.m.)

La maggior parte degli Enti, 67 su 101 nel 2007 (81 nel 2006), espone saldi in disavanzo.

Il confronto nei due esercizi per numero di Enti in disavanzo evidenzia una situazione in miglioramento.

Nel confronto biennale i saldi complessivi (somma algebrica avanzi/disavanzi), che in un quadro siffatto non possono che essere di segno negativo, rivelano, comunque, una situazione in miglioramento.

Nel 2007 il disavanzo complessivo è pari al 2,12% del totale delle entrate di competenza (accertamenti) a fronte del 3,97% del 2006.

B – Riaccertamento dei residui (f. t. n. 5/c, p, c m).

Nel 2007 ben 90 Enti su 101 hanno realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui (nel 2006, 93).

Il valore del saldo complessivo del 2007, chiaramente di segno positivo come per l'anno 2006, è del 5,97% superiore a quello dell'anno precedente; rapportato al complesso dei residui attivi iniziali rappresenta l'1,92% di questi (nel 2006 l'1,71%).

Nel 2007, il saldo positivo complessivo del riaccertamento dei residui deriva dalla parte corrente per l'80% (nel 2006, per il 75%).

C – Avanzo/disavanzo di amministrazione (f. t. n. 6/c, p, cm).

Dai dati di bilancio del 2007 nessuna Provincia appare in disavanzo.

Il saldo complessivo, naturalmente di segno positivo, nel 2007 rappresenta il 5,12% dell'attivo finanziario (nel 2006 il 4,47%). I dati sopra esposti vanno apprezzati, tenendo presente che 6 Province espongono il fondo non vincolato con dato Ø e che, nel complesso, tale fondo rappresenta solo il 61% dell'avanzo di amministrazione.

D – Equilibrio/squilibrio economico-finanziario (f. t. n. 7/c, p, cm)

- a) Gli Enti che nel 2007 non hanno raggiunto l'equilibrio sono 10 su 101. Il saldo complessivo, naturalmente di segno positivo, rappresenta il 5,01% degli accertamenti correnti. Nel 2006 i rispettivi dati erano di 20 Enti ed il saldo complessivo rappresentava il 4,52% degli accertamenti correnti.
- b) L'onere delle quote di capitale dei mutui e prestiti in scadenza ha una incidenza significativa sui saldi ed il teorico stralcio dal calcolo riduce gli Enti in disavanzo a Ø (nel 2006 a 5). La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.
- c) L'apporto di risorse generate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione applicato) ha una modesta incidenza sui saldi. Uno stralcio teorico di queste risorse dal calcolo lascia immutato il numero degli Enti in disavanzo. Per il 2006 la variazione è di due unità. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

7.3 Comunità montane**Premessa**

Anche se la presente relazione interessa la gestione dell'esercizio 2007, non ancora toccata dagli effetti delle ultime disposizioni riguardanti la riforma delle Comunità montane, si ritiene, qui, di ricordarle brevemente.

La finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha ridotto la dotazione del fondo ordinario per le Comunità montane²⁹⁴ di 33,4 milioni di euro per il 2008 e di 66,8 milioni a decorrere dal 2009 ed ha affidato alle Regioni il compito di provvedere, sulla base di puntuali criteri, il riordino delle Comunità con termine previsto del 30 giugno 2008, prorogato al 30 settembre.

Anche la legge 6 agosto 2008, n. 333, che ha convertito il D. lgs. del 25 giugno 2008, n. 112, ha ulteriormente disposto la riduzione dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011.

A regime, l'azione di razionalizzazione affidata alle Regioni – e in caso di inerzia l'automatica soppressione delle comunità non rispondenti ai nuovi criteri altimetrici e di composizione – dovrebbe comportare, in ciascuna Regione, la riduzione della spesa corrente destinata alle Comunità per un importo pari ad un terzo di quella loro destinata dal fondo ordinario per l'esercizio 2007.

Il D.P.C.M. del 19 novembre 2008, di accertamento dell'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa dà atto che il riordino è avvenuto nei tempi prescritti in 12 Regioni e fa

²⁹⁴ Art. 34, comma 1, lett. a) del d. lgs. 30/12/1992, n. 504.

scattare i tagli automatici di Comuni, Comunità montane ed Organi nelle residue tre Regioni inadempienti.²⁹⁵

La riforma, a regime, avrebbe comportato la soppressione di circa 130 Comunità montane. È poi però intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 237 del 24 Luglio 2009 che ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 20, comma 21 ultimo periodo e comma 22 della legge 244/2007.

7.3.1 Andamenti

A - Gestione della competenza (f.t. 1/cm)

Gli accertamenti totali diminuiscono del 2,16% a fronte di una diminuzione dell' 1,89% degli impegni totali. Questo andamento decrescente delle entrate e delle spese complessivamente considerate si modifica in -3,21% per l'entrata e in -3,32% per la spesa operando lo stralcio delle poste ininfluenti.

Gli accertamenti di parte corrente aumentano del 2,00% nel confronto biennale e sono anche in aumento (+2,02%) i corrispondenti impegni della parte corrente.

Gli accertamenti del conto capitale (depurati) diminuiscono dell' 8,63% a fronte degli impegni per nuovi investimenti (titolo II depurato) che decrescono anch'esse dell' 8,39%.

Il saldo accertamenti/impegni finali (al netto delle riscossioni/concessioni di crediti) dal valore di -44 milioni di euro del 2006 è passato a -27 milioni.

B - Gestione della cassa (f.t. n. 2/cm)

I dati di cassa totale, non influenzati dalla sola gestione di competenza ma anche da quella dei residui e riguardando gli andamenti della definizione degli accertamenti e degli impegni, possono mostrare dati tendenziali non sempre in linea con quelli appena visti per la competenza. Così, a fronte di un leggero aumento per le riscossioni (2,56%) e dei pagamenti (3,29%) del bilancio corrente, si riscontra una flessione delle riscossioni in conto capitale pari a 2,08% (2,26% per il titolo III e 0,93% per il titolo IV) che non trova corrispondenza nel dato dei pagamenti in conto capitale che aumenta dell' 1,22%. I valori totali nel rapporto delle due annualità sono in aumento: per l'entrata +0,83% e per la spesa +3,72%.

C - Gestione dei residui (f. t. n. 3/cm)

I residui attivi totali diminuiscono dell'1,74% a fronte di una più marcata flessione dei residui passivi totali per il 3,22%.

²⁹⁵ Le Regioni a statuto speciale non sono, nell'immediato, destinatarie delle nuove disposizioni - d. lgs. 31/12/2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla Legge 28/2/2008, n. 31.

La parte del bilancio corrente mostra valori in aumento del 5,26% per l'entrata e del 5,04% per la spesa. I residui del conto capitale diminuiscono del 2,80% per l'entrata e del 4,23% per la spesa.

7.3.2 Equilibri

A – Avanzo/disavanzo di competenza (f. t. n. 4/c, p, cm)

Il 59,34% degli Enti nel 2007 (il 56,77% nel 2006) espongono saldi in disavanzo. Il confronto nei due esercizi per numero di Enti in disavanzo evidenzia una situazione in peggioramento.

Nel confronto biennale i saldi complessivi (somma algebrica avanzi/disavanzi) che in un quadro siffatto sono altalenanti, rivelano una situazione leggermente peggiorata.

Nel 2007 il saldo complessivo, di segno negativo, è pari al 2,22% del totale delle entrate di competenza (accertamenti) a fronte dell'1,67% del 2006.

B – Riaccertamento dei residui (f. t. n. 5c, p, cm).

Nel 2007 quasi il 74% degli Enti ha realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui (nel 2006 l' 80% degli Enti).

Il valore del saldo complessivo del 2007, chiaramente di segno positivo come per l'anno 2006, è quasi uguale a quello dell'anno precedente; rapportato al complesso dei residui attivi iniziali rappresenta l' 1,06% di questi così come nel 2006.

C – Avanzo/disavanzo di amministrazione (f. t. n. 6/c, p, cm).

Nel 2007 tutti gli Enti dell'insieme, tranne uno, chiudono le contabilità in avanzo di amministrazione.

I saldi complessivi, naturalmente di segno positivo, nel biennio migliorano del 6,47% e rappresentano il 3,41% dell'attivo finanziario; nel 2006 il 3,11%.

D – Equilibrio/squilibrio economico-finanziario (f. t. n. 7/c, p, cm).

- a) Gli Enti che nel 2007 non hanno raggiunto l'equilibrio sono il 23,44% dell'insieme; nel 2006 il 24,17%. Il saldo complessivo positivo rappresenta il 6,49% degli accertamenti della gestione di competenza. Nel 2006 il dato era dell' 8,82%.
- b) L'onere delle quote di capitale dei mutui e prestiti in scadenza ha una incidenza significativa sui saldi ed il teorico stralcio dal calcolo riduce gli Enti in disavanzo, nel 2007 al 12,08% e nel 2006 al 13,55%. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.
- c) L'apporto di risorse generate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione applicato alla parte corrente) ha una modesta incidenza sui saldi. Uno stralcio teorico di

queste risorse dal calcolo incrementa la percentuale del numero degli Enti in disavanzo che, per il 2007, passa dal già indicato 23,44% al 25,64%; per il 2006 il valore passa dal 24,17% al 26,00%. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

7.4 Analisi comparative per aree geografiche

Comuni

Con le elaborazioni di seguito riportate, la Sezione si propone, dopo le analisi sugli andamenti e gli equilibri che mostrano i dati aggregati a livello nazionale, di porre a confronto una serie di valori, aggregati per Regione e più ampie, intermedie, aree geografiche, per trarre valutazioni sul diverso stato della finanza degli Enti comunali nelle tante realtà che compongono il territorio nazionale.

Fra gli strumenti di valutazione si è ritenuto di privilegiare alcuni indicatori (finanziari ed economici) che ottenuti come rapporti tra valori, analizzano aspetti della vita degli Enti per fornire, mediante la lettura di un dato estremamente sintetico, interessanti informazioni sulla composizione dei bilanci e possono permettere di comparare i dati degli Enti di una certa area con gli analoghi valori che si riscontrano in altre aree.

Essi sono stati prescelti seguendo i suggerimenti di accreditata letteratura scientifica e, in gran parte, previsti da una tabella allegata al modello di rendiconto approvato con D.P.R. 194/96. Sono stati calcolati utilizzando i dati dei rendiconti trasmessi dagli Enti comunali. La popolazione è quella risultante dalle elaborazioni ISTAT 2006. Per ogni tabella sono indicate le modalità di calcolo seguite dalla Sezione.

Un breve commento ad ogni tabella chiarisce la significatività dei valori con richiamo alle aree che presentano i dati più marcati.

Gli indicatori prescelti possono raggrupparsi in quattro categorie:

- a) autonomia finanziaria;
- b) capacità di gestione e incidenza dei residui;
- c) incidenza delle spese correnti;
- d) propensione agli investimenti;

a) Indicatori di autonomia

Questi indicatori denotano la capacità dell'Ente di reperire le risorse (entrate correnti) necessarie al finanziamento di tutte le spese di funzionamento. Di questo importo totale le entrate tributarie ed extratributarie indicano la parte direttamente reperita dall'Ente. I trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e degli altri Enti costituiscono invece le entrate derivate, in quanto risorse fornite da terzi e destinate a finanziare una parte della gestione corrente. In questo ambito generale possono essere individuati sette specifici indicatori come dai seguenti prospetti.

Indicatore n. 1	<u>Titolo I + Titolo III</u> Entrate correnti
Indicatore n. 2	<u>Titolo II</u> Entrate correnti
Indicatore n. 3	<u>Titolo I</u> Entrate correnti
Indicatore n. 4	<u>Titolo I + Titolo III</u> Popolazione
Indicatore n. 5	<u>Titolo I</u> Popolazione
Indicatore n. 6	<u>Trasferimenti statali correnti</u> Popolazione
Indicatore n. 7	<u>Trasferimenti regionali correnti</u> Popolazione

I primi due indicatori, complementari, evidenziano la quota di entrate correnti garantita da entrate proprie e quella, rimanente, che proviene dai trasferimenti.

È di nota come i Comuni delle Regioni a statuto speciale siano quelli con minore autonomia e maggiore dipendenza finanziaria. Valori opposti si riscontrano nelle altre Regioni con particolare significatività per gli Enti dell'ambito Toscana e Lombardia. Aggregati per aree geografiche più ampie i valori dell'autonomia finanziaria decrescono con il passare dal Nord al Sud con valori, naturalmente, inversi per la dipendenza finanziaria.

L'indicatore n. 3 evidenzia la sola quota delle entrate tributarie. Come per l'autonomia finanziaria, i valori più bassi sono quelli dell'ambito delle Regioni a statuto speciale e fra queste, con valori inferiori alla metà della media nazionale, gli Enti della Regione Trentino Alto Adige. Di contro, i valori che indicano la maggiore autonomia impositiva sono collocati nell'area Abruzzo-Molise. Per aggregazioni ultra regionali, i valori sono decrescenti, anche qui, procedendo dal Nord al Sud.

L'indicatore n. 4 evidenzia l'incidenza, sul singolo abitante, delle entrate proprie. I valori minimi e massimi possono trovare, in via teorica, opposta interpretazione a seconda che li consideri espressione, rispettivamente, di alti o bassi margini di future manovre in aumento, ovvero, di scarsità o abbondanza di risorse reperibili.

Il valore più elevato è quello dell'area Liguria, il più basso quello dell'area Sicilia. E' tutta l'area Sud-Isole ad avere i valori più bassi.

L'indicatore n. 5 evidenzia l'incidenza delle entrate tributarie sul singolo cittadino. Valgono, a maggior ragione, le considerazioni fatte per l'indicatore precedente. Anche qui i valori più bassi si riscontrano nelle aree di due Regioni a statuto speciale (Trentino Alto Adige e Sicilia). In generale è il Sud ad avere la pressione tributaria più bassa. Il valore più elevato è nell'area della Regione Liguria.

Gli indicatori n. 6 e 7 evidenziano l'importo dei trasferimenti erariali e regionali per abitante. E' di nota la scarsità del dato erariale a fronte della dimensione di quello regionale per le aree Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia. Ciò, peraltro, è dovuto al diverso procedimento dell'intervento erariale che in quelle aree si svolge per il tramite dell'Ente Regione e delle Province ad autonomia speciale.

A parte questo, è di tutta evidenza la significativa distanza dei dati nelle diverse aree geografiche e la conferma della maggiore incidenza dei trasferimenti nelle aree delle Regioni a statuto speciale.

b) capacità di gestione e incidenza dei residui

Con questa terminologia potrebbero essere costruiti vari indicatori a seconda dei termini prescelti per il rapporto.

Si è preferito rimanere, almeno per un termine, nella gestione di competenza e rapportare, rispettivamente, i residui attivi e passivi formati nell'esercizio con il totale degli accertamenti e degli impegni, ripetendo, poi, il rapporto con i residui attivi e passivi totali.

Il dato percentuale che ne scaturisce indica, prima, la parte di gestione che non si è conclusa con l'atto finale della riscossione e del pagamento e misura la capacità dell'Ente di definire o meno i programmi dell'anno, poi, la dimensione dell'accumulo, nel tempo, di tutte le partite non definite rispetto alla gestione dell'anno; valore che misura anch'esso la capacità di gestione.

Indicatore n. 8	<u>Totale residui attivi della competenza</u> Totale accertamenti di competenza
Indicatore n. 9	<u>Totale residui passivi della competenza</u> Totale impegni di competenza
Indicatore n. 10	<u>Residui attivi totali</u> Totale accertamenti di competenza
Indicatore n. 11	<u>Residui passivi totali</u> Totale impegni di competenza

Gli indicatori n. 8 e 9 mostrano, per i residui provenienti dalla competenza, tanto per la parte dell'entrata che della spesa, valori più bassi nell'area Nord e più elevati nelle aree Centro e Sud-Isole.

Il valore positivo più apprezzabile è quello dell'area Lombardia. Valori più marcati, di segno opposto, mostrano le aree del Molise e della Campania dove si riesce a definire, nell'esercizio, solo il 50% delle partite in gestione.

Per gli indicatori n. 10 e 11, relativi ai residui totali, le considerazioni sono identiche a quelle appena fatte, con la notazione che il divario dei valori fra le aree da Nord a Sud-Isole è ancora più accentuato e che più il valore è elevato più scema l'attendibilità dei crediti (residui attivi in bilancio).

c) incidenza delle spese correnti

Questo gruppo di indicatori vuole misurare l'incidenza della spesa corrente, da un lato, sulle entrate correnti per verificarne l'equilibrio, dall'altro, sul dato della popolazione per determinarne l'incidenza *pro-capite*.

Con ulteriore specificità un indicatore è dedicato alla misura dell'incidenza *pro-capite* della spesa per il personale.

Indicatore n. 12	<u>Titolo I impegni di competenza</u> Totale entrate correnti
Indicatore n. 13	<u>Residui attivi totali</u> Popolazione
Indicatore n. 14	<u>Spese per il personale</u> Popolazione

L'indicatore n. 12 rivela una sostanziale omogeneità nelle varie aree del rapporto spesa/entrate correnti, con una forbice nei valori che va dall'85% al 95%.

L'omogeneità cessa nell'indicatore successivo che misura la spesa corrente *pro-capite*, nettamente superiore al Nord rispetto alle aree Sud-Isole.

L'ambito della Regione Puglia mostra i valori più bassi a fronte di quelli più elevati (doppi) che si rinvergono nell'aggregato degli Enti del Trentino Alto Adige.

La spesa per il personale, di cui all'indicatore successivo n. 14, complessivamente più elevata nell'area Isole, mostra i valori più bassi e più elevati, rispettivamente, nell'area Puglia e in quella del Trentino Alto Adige, così come, peraltro, rilevato, nell'indicatore precedente.

e) propensione agli investimenti

Con l'indicatore n. 15	<u>Titolo II - impegni di competenza</u> Popolazione
------------------------	---

si riesce a costruire un valore che dà con immediatezza e sinteticità lo sforzo finanziario degli Enti nel dotarsi di beni durevoli. Si misura il livello dei costi *pro-capite* per le spese proiettate a beneficio delle generazioni future.

I valori riscontrati mostrano un quadro molto diversificato, in cui è possibile cogliere subito il forte divario fra l'area del Nord e quella del Sud-Isole, dove la prima sta alla seconda nel rapporto di quasi 4 a 1. Il valore più elevato si riscontra negli Enti della Lombardia (1.190,37 euro) ed il più basso in quelli della Sicilia (138,20 euro).

7.5 Considerazioni d'insieme

Nel confronto biennale 2007/2006, le entrate e le spese complessive di competenza, per le Province, mostrano valori in diminuzione, rispettivamente, per lo 0,34% e per l'1,95%.

Nei Comuni, invece, i valori sono in aumento per, rispettivamente, il 3,11% e l'1,69%. Per le Comunità montane i valori sono decrescenti, ma più in equilibrio: -3,21% e -3,32%.

Per la parte corrente i dati sono in aumento tanto per i Comuni e le Province che per le Comunità montane; per Comuni e Province le spese correnti crescono più che le entrate: per i Comuni i dati sono 5,94% e 4,75%, per le Province 6,84% e 6,69%.

Sempre nella parte corrente, per le Comunità montane l'aumento è del 2,02% per la spesa e del 2,00% per l'entrata.

Le entrate destinate agli investimenti sono in calo (per effetto di quelle provenienti dall'indebitamento) per tutte e tre le categorie di Enti così come, conseguentemente, le spese per gli investimenti: i valori delle entrate e delle spese sono, rispettivamente, -1,71% e -3,63% per i Comuni; -18,01% e -19,38% per le Province e -8,63% e -8,39% per le Comunità montane.

La spesa per investimenti, vista in un arco temporale ancora più ampio, rispetto al 2004 è diminuita, per i Comuni del 34,05%, per le Province del 38,03% e per le Comunità montane del 30,92%.

Nel confronto biennale 2007/2006, il ricorso all'indebitamento destinato a nuovi investimenti è in netto calo: per i Comuni (-42,17%), per le Province (-49,07%), per le Comunità montane (-32,78%) anche se, per questi ultimi Enti, in valore assoluto l'importo è modesto.

L'estinzione anticipata di mutui e prestiti mediante emissione di nuovi prestiti obbligazionari, per quello che è stato possibile accertare dalle specifiche istruttorie, ha visto i Comuni operare per 143,5 milioni di euro -importo pari ad 17% dell'anno precedente- e le Province per 39,7 milioni di euro -importo pari al 21% di quello dell'anno precedente- le Comunità montane sono estranee al fenomeno.

Le riscossioni totali, per Comuni e Province, superano i pagamenti totali, rispettivamente, del 3,95% e del 3,18%. Per le Comunità montane, invece, sono i pagamenti a superare le riscossioni per il 24,60%.

I residui, sia attivi che passivi, rispetto all'esercizio 2006, sono in diminuzione per Province, Comuni e Comunità montane. Per i primi due la diminuzione è, rispettivamente, del 5,28% e del 2,84%; del 4,21% e dell'1,35%. Per le Comunità montane dell'1,74% per l'entrata e del 3,22% per la spesa.

Nel 2007, il 49,64% dei Comuni, il 66,33% delle Province e il 59,34% delle Comunità montane espongono saldi finanziari della gestione di competenza in disavanzo.

L'andamento, per Province e Comuni, migliora per valori intorno al 14%; per le Comunità montane è sostanzialmente stabile.

Nel 2007, per Comuni, Province e Comunità montane il disavanzo di gestione è pari, rispettivamente, allo 0,42%, al 2,12% e al 2,22% del totale delle entrate correnti.

Il saldo accertamenti/impegni finali migliora per tutte e tre le categorie degli Enti.

Nel 2007, l'87,12% delle Province, il 79,42% dei Comuni e il 74,00% delle Comunità montane hanno realizzato valori positivi nel riaccertamento dei residui. I saldi complessivi, naturalmente anch'essi di segno positivo, nel rapporto con gli stanziamenti dei residui attivi, sono pari al 5,01% per le Province, allo 0,11% per i Comuni e all'1,06% per le Comunità montane. L'andamento è costante nel tempo.

Nel 2007, così come negli anni pregressi, quasi la totalità degli Enti mostra un risultato di amministrazione positivo.²⁹⁶ Per i Comuni, l'avanzo complessivo rappresenta il 6,09% dell'attivo finanziario (fondo di cassa + residui attivi), per le Province il 5,12% e per le Comunità montane il 3,41%.

La interpretazione di questi ultimi dati, che sembrano indicare una situazione della finanza locale diffusamente equilibrata, necessita di un ulteriore apprezzamento più approfondito nella considerazione che i dati degli equilibri economico-finanziari, non così diffusamente positivi, sicuramente la ridimensionano. Questi ultimi dati, infatti, indicano che quasi il 26,16% dei Comuni, il 10,00% delle Province ed il 23,44% delle Comunità montane sono, nel 2007, in squilibrio economico-finanziario, che questo è fondamentalmente determinato dalla incidenza delle quote dei mutui e prestiti in scadenza e che il ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione sposta in modo non proprio significativo il risultato negativo dei saldi.

Questa apparente contraddittorietà tra i risultati di amministrazione e quelli economico-finanziari svela la natura delle economie che vanno a costituire gli avanzi di amministrazione che, come già riscontrato in passato, trovano la loro genesi soprattutto nel riaccertamento dei residui.

L'indagine, infatti, ha accertato che gli avanzi di amministrazione sono costituiti, per Comuni e Province, da fondi non vincolati solo per una quota, rispettivamente, pari al 54% e al 61%.

Nel confronto fra aree geografiche, effettuato sui dati dei soli Comuni, si è rilevato che i valori dell'autonomia finanziaria decrescono man mano che dalle aree del Nord si passa a quelle del Sud-Isole, così come decresce il carico tributario *pro-capite*.

²⁹⁶ Il maggior numero di Enti in disavanzo indicato nell'apposito capitolo riguarda Comuni sotto la soglia dei 5000 abitanti, qui non considerati.

La maggiore dipendenza dai trasferimenti, rispetto al dato medio nazionale, non riguarda solo gli Enti delle Regioni meridionali, ma si estende in generale a tutti gli Enti ubicati nelle Regioni a Statuto speciale.

La capacità di gestione, misurata attraverso l'incidenza del valore dei residui, si rivela con dati sempre meno brillanti man mano che dalle aree delle Regioni del Nord si passa a quelle del Sud-Isole, con valori, in alcune ipotesi, da far dubitare dell'attendibilità delle poste di bilancio.

Il costo per abitante del personale degli Enti, molto diversificato indipendentemente dall'area geografica, ha i valori più bassi nell'area della Regione Puglia e i più elevati in quella del Trentino Alto Adige.

La propensione agli investimenti, misurata attraverso l'analisi del relativo costo rapportato alla popolazione residente, si mostra con valori diversificati indipendentemente dall'area geografica. Si rivelano, comunque, particolarmente marcati, in un reciproco confronto, i valori nell'ambito Lombardia (1.190,37 euro *pro-capite*) e quelli dell'ambito Sicilia (138,20 euro *pro-capite*).

Andamenti ed equilibri generali

COMUNI

F.t.1/c

Accertamenti e Impegni di competenza 1/c

(migliaia di euro)

(migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza				Impegni in c/competenza			
Tit.	2006	2007	Var. %	Tit.	2006	2007	Var. %
I	20.354.632	17.450.456	-14,27	I	34.670.086	36.729.172	5,94
II	8.320.849	12.748.913	53,22	II	21.601.070	20.597.006	-4,65
III	8.510.366	8.754.308	2,87	3) II dep.	12.852.404	12.385.633	-3,63
Tot. I-II-III	37.185.847	38.953.677	4,75	III	5.212.225	4.146.263	-20,45
				4) III dep.	3.028.018	2.289.225	-24,40
IV	17.202.824	18.262.083	6,16	IV	5.995.278	5.362.195	-10,56
1) IV dep.	8.428.206	10.009.834	18,77	5) IV dep.	0	0	0,00
V	6.462.594	4.094.432	-36,64	Totale generale	67.478.659	66.834.636	-0,95
2) V dep.	4.264.368	2.466.126	-42,17	Totale generale dep.	50.550.508	51.404.030	1,69
Tot. IV-V	23.665.418	22.356.515	-5,53				
Tot. IV-V Dep.	12.692.574	12.475.960	-1,71				
VI	5.988.997	5.362.102	-10,47				
5) VI dep.	0	0					
Totale generale	66.840.262	66.672.294	-0,25				
Totale generale dep.	49.878.421	51.429.637	3,11				

Depurato da:

1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)

2 - a) Anticipazioni di cassa (cat. I); b) Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (cat IV)

3 - Concessione di crediti ed anticipazioni

4 - a) Anticipazioni di cassa b) Mutui in estinzione anticipata

5 - rispettivamente: accertamenti e impegni in c/terzi

COMUNI

F.t.2/c

Riscossioni e Pagamenti totali 2/c

(migliaia di euro)

Riscossioni totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	19.026.375	17.497.148	-8,04
II	8.600.496	12.645.236	47,03
III	7.509.997	8.171.994	8,81
Tot.	35.136.868	38.314.378	9,04
IV	15.983.530	16.569.495	3,67
V	6.967.696	5.806.993	-16,66
Tot.	22.951.226	22.376.488	-2,50
VI	5.529.435	5.335.048	-3,52
Totale generale	63.617.529	66.025.914	3,79

(migliaia di euro)

Pagamenti totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	33.884.088	34.403.252	1,53
II	20.304.346	20.628.606	1,60
III	5.035.786	4.457.000	-11,49
IV	5.737.112	4.983.286	-13,14
Totale generale	64.961.332	64.472.144	-0,75

F.t.3/c

Residui attivi e Residui passivi Totali 3/c

(migliaia di euro)

Residui attivi totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	10.692.376	10.100.039	-5,54
II	5.774.798	5.704.123	-1,22
III	8.491.491	8.328.620	-1,92
Tot.	24.958.665	24.132.782	-3,31
IV	21.758.951	22.409.224	2,99
V	10.996.194	8.857.598	-19,45
Tot.	32.755.145	31.266.822	-4,54
VI	2.208.973	1.998.240	-9,54
Totale generale	59.922.783	57.397.844	-4,21

(migliaia di euro)

Residui passivi totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	15.929.380	17.262.698	8,37
II	45.650.139	43.635.271	-4,41
III	865.772	534.176	-38,30
IV	2.415.686	2.555.362	5,78
Totale generale	64.860.977	63.987.507	-1,35

Andamenti ed equilibri generali

PROVINCE

F.t.1/p

Accertamenti e Impegni di competenza

(migliaia di euro)

(migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	4.786.429	4.919.423	2,78
II	3.792.791	4.225.463	11,41
III	628.106	678.224	7,98
Tot. I-II-III	9.207.326	9.823.110	6,69
IV	3.093.084	3.216.526	3,99
1) IV dep.	2.371.343	2.344.866	-1,12
V	1.486.723	700.241	-52,90
2) V dep.	1.289.933	657.011	-49,07
Tot. IV-V	4.579.807	3.916.767	-14,48
Tot. IV-V dep.	3.661.276	3.001.877	-18,01
VI	1.410.770	1.203.674	-14,68
5) VI dep.	0	0	0,00
Totale generale	15.197.903	14.943.551	-1,67
Totale generale dep.	12.868.602	12.824.987	-0,34

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	8.192.015	8.752.232	6,84
II	5.260.808	4.531.069	-13,87
3) II dep.	4.551.383	3.669.184	-19,38
III	699.432	664.927	-4,93
4) III dep.	502.642	566.269	12,66
IV	1.410.771	1.203.676	-14,68
5) IV dep.	0	0	0
Totale generale	15.563.026	15.151.904	-2,64
Totale generale dep.	13.246.040	12.987.685	-1,95

Depurato da:

1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)

2 - a) Anticipazioni di cassa (cat. I); b) Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (cat IV)

3 - Concessione di crediti ed anticipazioni

4 - a) Anticipazioni di cassa b) Mutui in estinzione anticipata

5 - rispettivamente accertamenti e impegni c/terzi

PROVINCE

F.t.2/p

Riscossioni e Pagamenti totali

(in migliaia di euro)

Riscossioni totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	4.774.721	4.955.154	3,78
II	3.572.688	4.541.550	27,12
III	594.875	636.064	6,92
Tot. I-II-III	8.942.284	10.132.768	13,31
IV	2.361.441	2.651.001	12,26
V	1.455.644	998.398	-31,41
Tot. IV-V	3.817.085	3.649.399	-4,39
VI	1.370.041	1.162.360	-15,16
Totale generale	14.129.410	14.944.527	5,77

(in migliaia di euro)

Pagamenti totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	8.098.317	8.318.338	2,72
II	4.321.623	4.179.107	-3,30
III	734.734	655.310	-10,81
IV	1.264.449	1.330.272	5,21
Totale generale	14.419.123	14.483.027	0,44

F.t.3/p

Residui attivi e residui passivi totali

(in migliaia di euro)

Residui attivi totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	425.541	377.786	-11,22
II	6.425.282	5.856.252	-8,86
III	421.806	449.473	6,56
Tot. I-II-III	7.272.629	6.683.511	-8,10
IV	7.294.198	7.338.925	0,61
V	3.167.339	2.729.343	-13,83
Tot. IV-V	10.461.537	10.068.268	-3,76
VI	542.834	560.955	3,34
Totale generale	18.277.000	17.312.734	-5,28

(in migliaia di euro)

Residui passivi totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	6.107.610	6.106.158	-0,02
II	15.205.200	14.726.718	-3,15
III	34.822	43.617	25,26
IV	669.350	514.230	-23,17
Totale generale	22.016.982	21.390.723	-2,84

Andamenti ed equilibri generali**COMUNITÀ MONTANE**

F.t. 1/cm

Accertamenti e Impegni di competenza

(in migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	474.089	486.742	2,67
II	140.850	140.518	-0,24
Tot. I + II	614.939	627.260	2,00
III	556.265	514.872	-7,44
1) III dep.	547.573	510.986	-6,68
IV	77.505	69.471	-10,37
2) IV dep.	44.262	29.754	-32,78
Tot. III + IV	633.770	584.343	-7,80
Tot. Dep. III + IV	591.835	540.740	-8,63
V	202.204	208.002	2,87
V dep.	0	0	
Totale generale	1.450.913	1.419.605	-2,16
Totale generale dep.	1.206.774	1.168.000	-3,21

(in migliaia di euro)

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	576.346	587.996	2,02
II	631.911	579.842	-8,24
3) II dep.	630.642	577.739	-8,39
III	50.690	57.677	13,78
4) III dep.	17.321	17.874	3,19
IV	202.242	207.988	2,84
IV dep.	0	0	
Totale generale	1.461.189	1.433.503	-1,89
Totale generale dep.	1.224.309	1.183.609	-3,32

Depurato da:

- 1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)
- 2 - Anticipazioni di cassa (cat. I);
- 3 - Concessione di crediti ed anticipazioni
- 4 - Anticipazioni di cassa

F.t. 2/cm

COMUNITÀ MONTANE

Riscossioni e Pagamenti totali

(in migliaia di euro)

Riscossioni totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	457.387	471.187	3,02
II	129.508	130.718	0,93
Tot. I-II	586.895	601.905	2,56
III	496.375	485.157	-2,26
IV	77.964	77.241	-0,93
Tot. III -IV	574.339	562.398	-2,08
V	203.831	212.159	4,09
Totale generale	1.365.065	1.376.462	0,83

(in migliaia di euro)

Pagamenti totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	538.782	556.497	3,29
II	577.446	584.479	1,22
III	47.436	57.709	21,66
IV	198.384	214.096	7,92
Totale generale	1.362.048	1.412.781	3,72

F.t. 3/cm

Residui attivi e Residui passivi totali

(in migliaia di euro)

Residui attivi totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	226.592	234.456	3,47
II	89.507	98.260	9,78
Tot. I-II	316.099	332.716	5,26
III	1.256.981	1.229.109	-2,22
IV	101.089	90.929	-10,05
Totale III - IV	1.358.070	1.320.038	-2,80
V	71.445	62.569	-12,42
Totale generale	1.745.614	1.715.323	-1,74

(in migliaia di euro)

Residui passivi totali			Var. %
Tit.	2006	2007	
I	309.226	324.803	5,04
II	1.785.860	1.710.312	-4,23
III	10.570	9.845	-6,86
IV	103.358	92.858	-10,16
Totale generale	2.209.014	2.137.818	-3,22

Andamenti ed equilibri generali

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F. t. 4/c, p, cm

**Risultati della gestione di competenza
per n. enti**

	N. Enti	N. Enti in Avanzo		N. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	20	34	81	67	0	0
Comuni	1827	643	215	1.182	911	2	1
Com. Montane	273	116	110	155	162	2	1

**Risultati della gestione di competenza
per saldi**

(migliaia di euro)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con entr. correnti di comp. (segno neutro)	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	33.386	45.493	398.507	253.845	-365.121	-208.352	3,97	2,12
Comuni	1827	318.640	499.769	957.037	662.111	-638.397	-162.342	1,72	0,42
Com.Montane	273	8.627	8.374	18.904	22.273	-10.277	-13.899	1,67	2,22

F. t. 5/ c, p, cm

**Risultati del riaccertamento dei residui
per n. enti**

	N. enti	N. enti con Saldo positivo		N. enti con Saldo negativo		N. enti con Saldo in pareggio	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	93	90	7	11	1	0
Comuni	1827	1.452	1.451	369	371	6	5
Comunità Montane	273	218	201	46	58	9	14

Saldi positivi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.>0

Saldi negativi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.<0

Saldo in pareggio: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.=0

Saldo in pareggio: nessun riaccertamento

Risultati del riaccertamento dei residui per saldi

(migliaia di euro)

(migliaia di euro)	N. Enti	Saldi positivi		Saldi negativi		Saldi complessivi		Rapp. % con stanz. residui attivi	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	326.628	338.252	13.492	6.414	313.136	331.838	1,71	1,92
Comuni	1827	724.065	760.823	157.596	700.442	566.469	60.381	0,95	0,11
Comunità Montane	273	21.897	23.174	3.385	4.992	18.512	18.182	1,06	1,06

d.p.= differenza punti percentuali

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F.t. 6/ c, p, cm

Risultati di amministrazione
per n. enti

	n. Enti	N. Enti in Avanzo		n. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	100	101	1	0	0	0
Comuni	1827	1.807	1.811	20	15	0	1
Comunità Montane	273	273	270	0	1	0	2

Risultati di amministrazione
per saldi

(migliaia di euro)

	n. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con attivo finanz. (segno neutro)	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	1.039.450	1.154.801	8.503	0	1.030.947	1.154.801	4,47	5,12
Comuni	1827	4.300.793	4.191.910	43.393	40.972	4.257.400	4.150.938	6,16	6,09
C. Montane	273	70.868	75.567	0	113	70.868	75.454	3,11	3,41

Attivo finanziario = Residui attivi finali + fondo di cassa al 31 dicembre

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F.t. 7/ c, p, cm

Risultati economico-finanziari
per n. di enti

a)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	81	91	20	10	0	0
Comuni	1827	1.314	1.335	501	478	12	14
C. Montane	273	206	207	66	64	1	2

Risultati economico-finanziari
per saldi

(migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	597.757	516.412	181.230	24.617	416.527	491.795	4,52	5,01
Comuni	1827	1.131.767	1.191.047	793.674	607.225	338.093	583.822	0,91	1,50
C. Montane	273	58.574	45.741	4.361	5.001	54.213	40.740	8,82	6,49

Segue=>

**Risultati economico-finanziari al netto delle quote di capitale dei mutui in estinzione
per n. enti**

b)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	96	101	5	0	0	0
Comuni	1827	1.688	1.731	139	96	0	0
Comunità montane	273	236	239	37	33	0	1

**Risultati economico-finanziari al netto delle quote di capitale dei mutui in estinzione
per saldi**

(migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	1.050.742	1.094.221	7.324	0	1.043.418	1.094.221	11,33	11,14
Comuni	1827	3.483.319	3.180.084	87.303	64.061	3.396.016	3.116.023	9,13	8,00
C. montane	273	70.858	58.875	2.429	2.842	68.429	56.033	11,13	8,93

**Risultati economico-finanziari al netto dell'avanzo di Amm.ne
applicato per n. enti**

c)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	79	91	22	10	0	0
Comuni	1.827	1.251	1.287	566	528	10	12
Comunità montane	273	201	202	71	70	1	1

**Risultati economico-finanziari al netto dell'avanzo di Amm.ne
applicato per saldi**

(migliaia di euro)

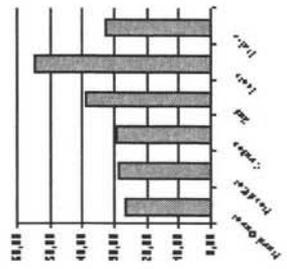
	n. enti	Avanzi		Disavanzi		saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Province	101	579.763	496.021	183.907	27.569	395.856	468.452	4,30	4,77
Comuni	1.827	986.594	1.126.493	829.314	643.795	157.280	482.698	0,42	1,24
C. montane	273	54.531	45.171	4.450	5.324	50.081	39.847	8,14	6,35

Risultati finanziari 2007 - Indicatori finanziari - a) Grado di autonomia finanziaria (1)

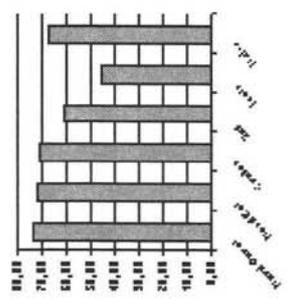
COMUNI

Arete territoriali	autonomia finanziaria 1	dipendenza finanziaria 2	autonomia impositiva 3	pressione finanziaria pro-capite 4
Piemonte	71,67	28,33	48,91	653,62
Lombardia	74,98	25,02	45,81	678,48
Liguria	71,22	28,78	50,23	832,22
Nord Ovest	73,58	26,42	47,25	689,20
Trentino A. A.	44,66	55,34	16,84	663,62
Veneto	73,46	26,54	50,58	594,29
Friuli V. G.	55,05	44,95	33,18	676,15
Emilia Romagna	78,67	21,33	51,46	719,31
Nord Est	71,47	28,53	46,57	658,91
Toscana	75,47	24,53	46,97	705,48
Umbria	65,75	3.425,00	45,75	587,67
Marche	72,48	27,52	48,60	625,23
Lazio	67,94	32,06	42,82	725,01
Centro	70,69	29,31	44,95	696,43
Abruzzo	73,29	26,71	55,16	558,11
Molise	73,86	26,14	52,32	656,59
Campania	58,90	41,10	40,60	518,38
Puglia	62,89	37,11	53,11	400,03
Basilicata	58,50	41,50	43,26	450,03
Calabria	59,15	40,85	40,33	465,87
Sud	61,31	38,69	45,08	480,94
Sicilia	43,33	56,67	32,19	384,64
Sardegna	52,63	47,37	38,80	536,68
Isole	45,78	54,22	33,93	420,78
Italia	67,27	32,73	44,80	611,04

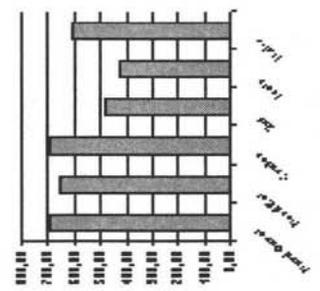
dipendenza finanziaria -
indicatore n. 2



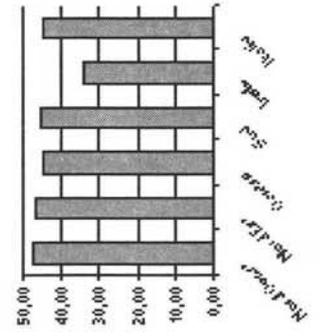
autonomia finanziaria -
indicatore n. 1



pressione finanziaria pro-capite -
Indicatore n. 4

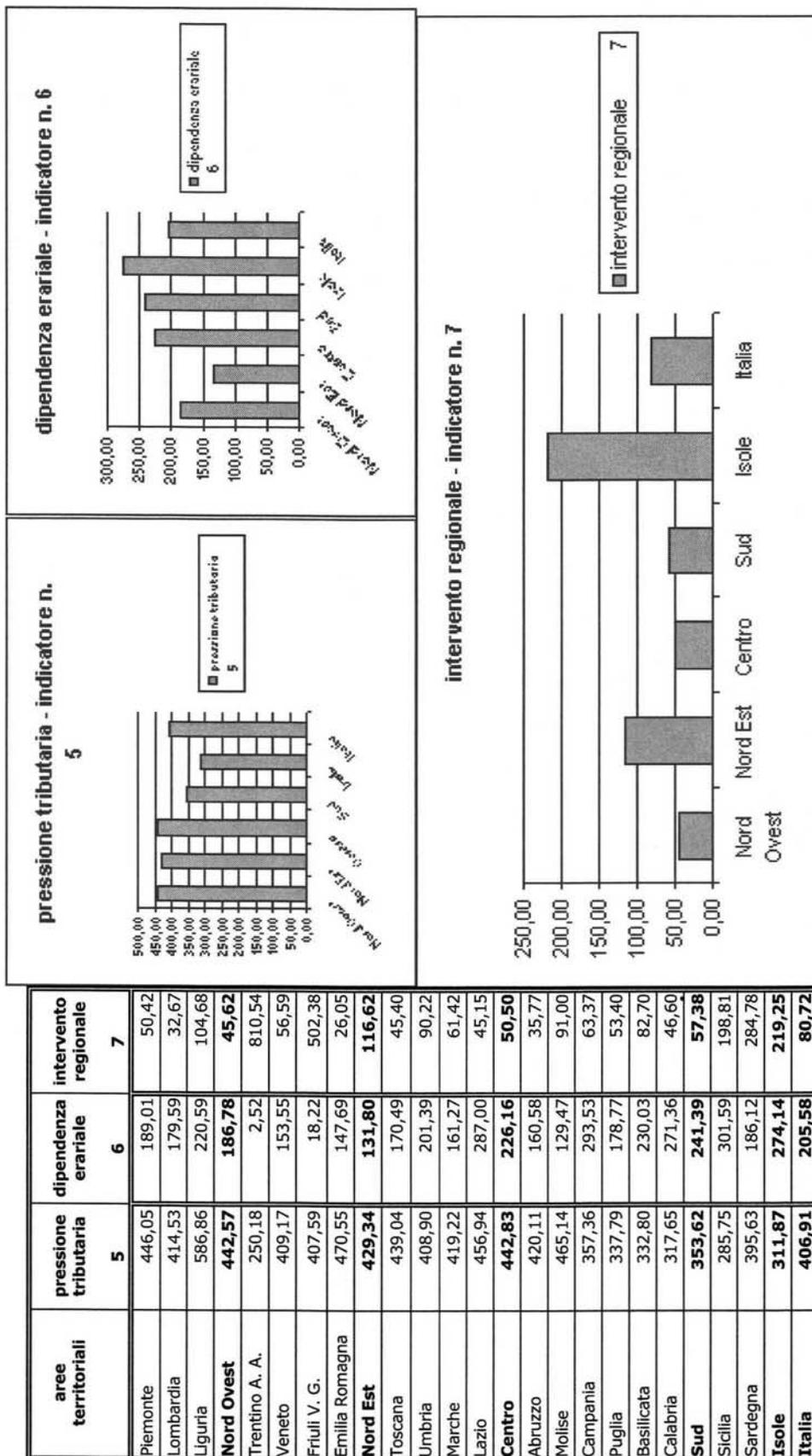


autonomia impositiva -
indicatore n. 3



Risultati finanziari 2007 - Indicatori finanziari - a) Grado di autonomia finanziaria (2)

COMUNI



Risultati finanziari 2007 - Indicatori finanziari - b) Capacità di gestione e incidenza dei residui -

COMUNI

Aree territoriali	incidenza res. attivi di comp./ acc. comp. 8	incidenza res. passivi di comp./ imp. comp. 9	incidenza res. attivi tot./ acc. comp. 10	incidenza res. passivi tot./ imp. comp. 11
Piemonte	33,50	38,13	84,05	93,58
Lombardia	18,11	23,67	48,41	60,46
Liguria	28,60	31,57	70,18	84,71
Nord Ovest	22,24	27,37	57,73	69,51
Trentino A. A.	41,02	35,98	86,19	87,27
Veneto	26,49	33,85	78,70	100,33
Friuli V. G.	24,46	33,32	61,40	77,46
Emilia Romagna	29,12	33,50	57,73	69,77
Nord Est	28,32	33,75	67,45	82,72
Toscana	30,17	35,07	70,98	81,51
Umbria	33,92	40,71	129,05	146,24
Marche	27,89	32,31	74,17	86,71
Lazio	35,45	33,32	98,75	104,54
Centro	33,01	34,30	90,07	98,74
Abruzzo	38,03	40,02	94,71	104,53
Molise	50,60	43,54	157,62	171,59
Campania	44,90	49,09	146,33	145,52
Puglia	38,94	39,69	115,68	128,75
Basilicata	36,63	34,90	138,50	147,95
Calabria	39,38	36,81	158,70	162,08
Sud	42,19	44,33	136,23	140,44
Sicilia	30,70	32,21	105,23	106,97
Sardegna	36,69	44,25	138,55	156,99
Isole	32,18	35,13	113,42	119,08
Italia	30,30	33,85	86,09	95,74

incidenza res. attivi comp./acc. comp. - indicatore n. 8

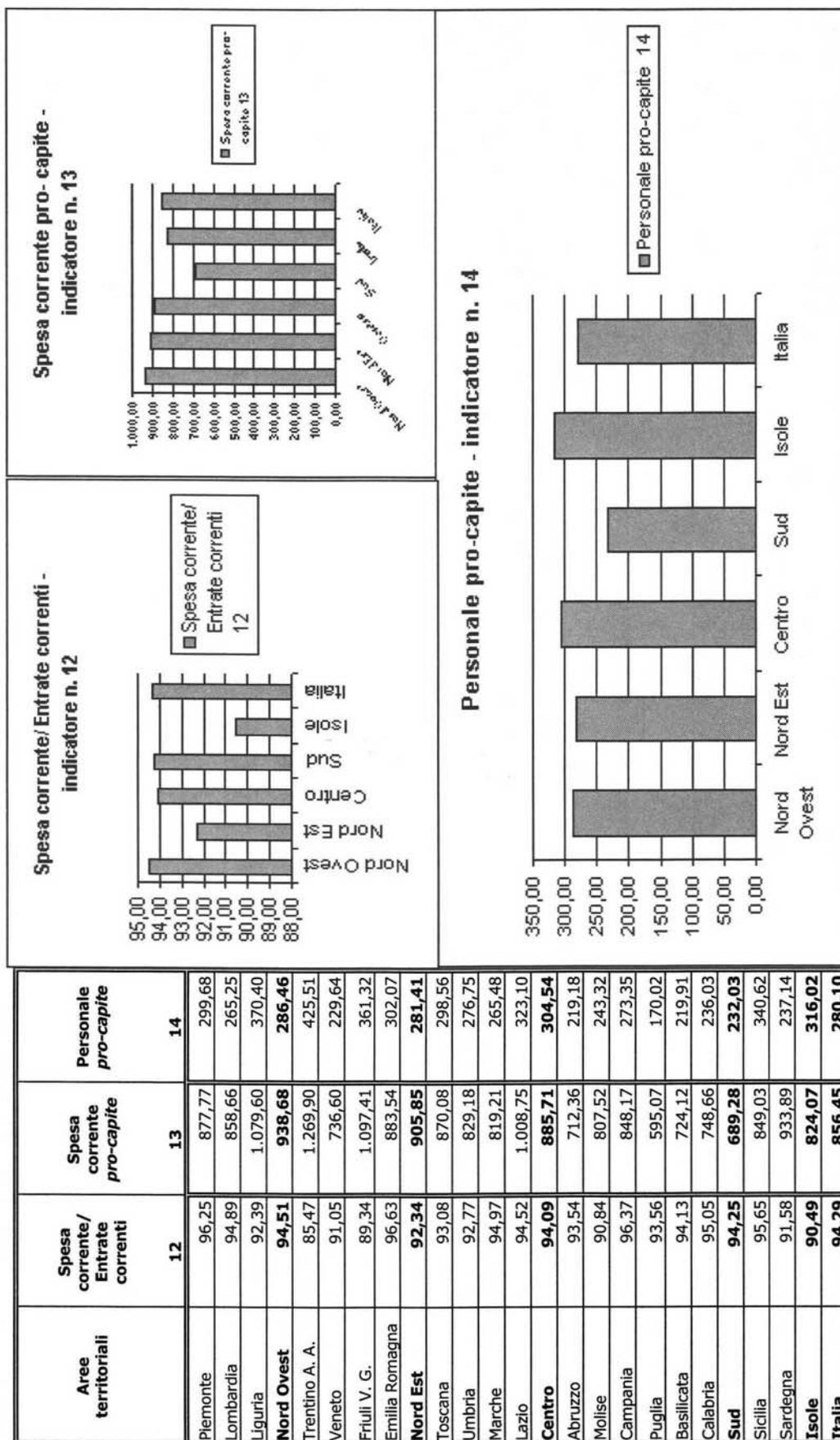
incidenza res. passivi di comp./imp. comp. - indicatore n. 9

incidenza res. attivi tot./acc. comp. - indicatore n. 10

incidenza res. passivi tot./imp. comp. - indicatore n. 11

Risultati finanziari 2007 - c) Incidenza delle spese correnti -

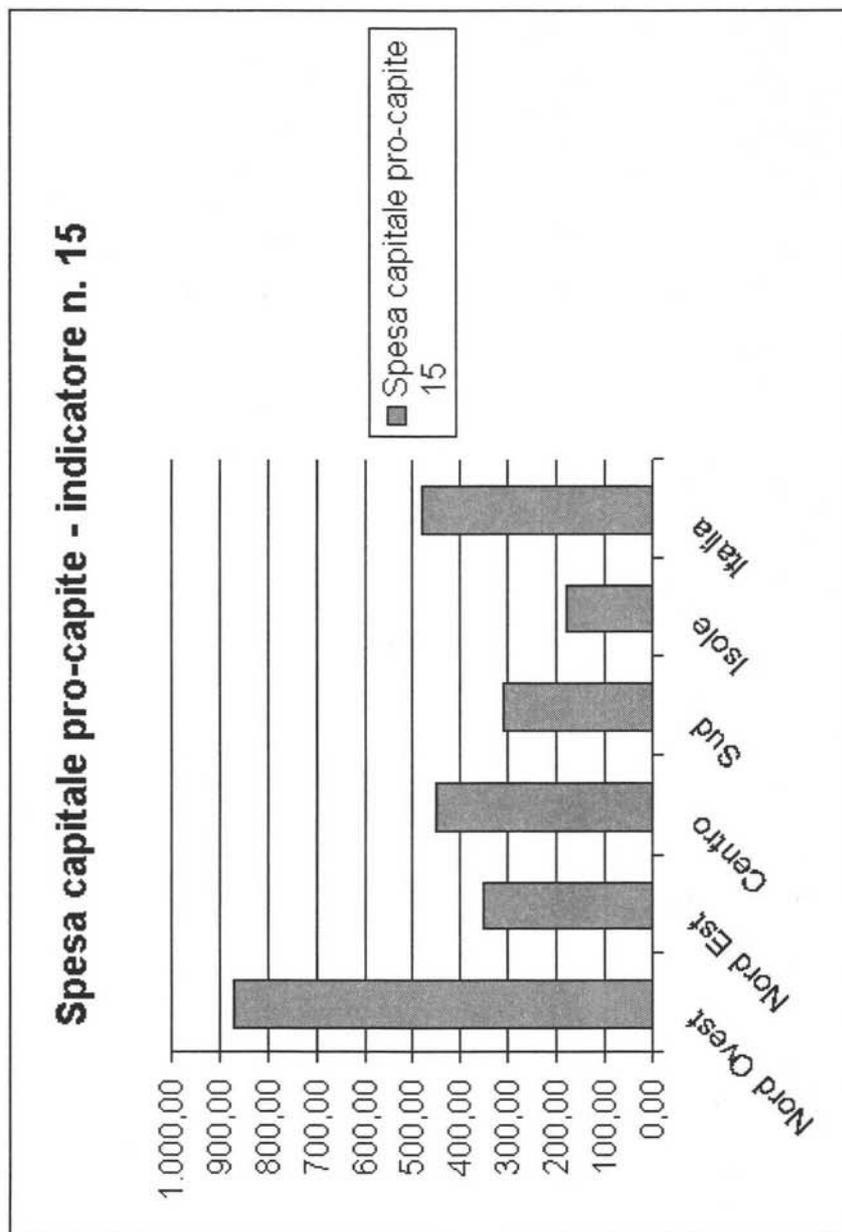
COMUNI



Risultati finanziari 2007 - d) Propensione agli investimenti -

COMUNI

Aree territoriali	Spesa capitale pro-capite 15
Piemonte	380,08
Lombardia	1.190,37
Liguria	305,50
Nord Ovest	871,38
Trentino A. A.	721,43
Veneto	259,38
Friuli V. G.	403,28
Emilia Romagna	396,71
Nord Est	350,53
Toscana	331,53
Umbria	465,20
Marche	222,34
Lazio	594,88
Centro	451,85
Abruzzo	333,04
Molise	322,14
Campania	380,41
Puglia	222,29
Basilicata	299,72
Calabria	215,36
Sud	309,37
Sicilia	138,20
Sardegna	313,20
Isole	179,80
Italia	480,17



8 Debito finanziario di Province e Comuni

Cons. Andrea Liotta

Premessa

La revisione dell'art. 119 della Costituzione, conseguente alla riforma di tutto il titolo V, ha stabilito l'oggetto esclusivo di destinazione dell'indebitamento, vale a dire gli investimenti.

Invero, la regola era già presente nell'ordinamento degli Enti locali, ma la natura di norma ordinaria del precetto la esponeva a non difficili compromissioni.

D'altra parte, nel sistema della Repubblica, comuni e province sono essenzialmente Enti di amministrazione il cui ruolo fondamentale è quello di erogare servizi mentre la programmazione dello sviluppo è compito, senz'altro prioritario, degli Enti più ampi dotati di potestà legislativa.

L'indebitamento per gli Enti locali, quindi, non entra a far parte delle leve strumentali di gestione del bilancio (*deficit spending*)²⁹⁷ e l'equilibrio finanziario da garantire è quello di parte corrente ed il ricorso all'indebitamento ha una dimensione ben più ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata.

A garanzia, poi, di una sana gestione economica, oltre al costo del debito (interessi passivi) anche la quota di capitale in ammortamento, così assimilata a spesa corrente, deve trovare copertura nelle entrate correnti, incidendo sull'equilibrio di bilancio.²⁹⁸

8.1 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 1749 comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti e complessiva pari a 41.638.695, corrispondente al 70,57% della popolazione nazionale.²⁹⁹

Le province, invece, sono proporzionalmente più numerose –97 su 104– con l'avvertenza che la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige non comprendono province ad istituzione ordinaria.

L'indagine si è proposta di individuare lo *stock* del debito finanziario (mutui, prestiti obbligazionari, prestiti a breve termine e prestiti pluriennali) a fine 2006-2007 e, per quello di quest'ultimo esercizio, verificarne la sostenibilità finanziaria, economica e patrimoniale alla luce dei precetti giuridici vigenti e dei canoni di sana gestione.

L'analisi riguarda i comuni e le province svolgendosi in stretta connessione con la sequenza dei fogli tabellari. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

²⁹⁷ Per gli Enti locali esiste un esplicito divieto di utilizzare i prestiti al fine di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193, comma 3, TUEL).

²⁹⁸ Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

²⁹⁹ Dati Istat al 31 dicembre 2006.

8.1.1 Consistenza

Comuni

Le tabelle (1/c – 2/c – 3/c) espongono la consistenza e la composizione del debito riferito agli Enti dell'insieme e consentono un confronto dell'anno 2007 con il 2006.

Quanto alla consistenza del debito, pari nel 2007 a 44,809 milioni di euro, è da notare subito, fatto inusuale in passato, una flessione dello 0,81% rispetto all'anno precedente³⁰⁰. La distribuzione per aree geografiche, sempre per il 2007, rivela che il 48,56% del debito è detenuto da Enti dell'area Nord, il 30,73% da Enti dell'area Centro e il rimanente 20,71% da Enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 76,98% del totale, le obbligazioni il 22,35% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, lo 0,66%. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli Enti dell'area Nord sia, tanto proporzionalmente che in assoluto, più elevata.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2007, un carico *pro-capite* di 1.080 euro, sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente.

Questo dato, riportato per aree geografiche, è di 1.150 euro per il Nord, di 1.480 euro per il Centro, e di 690 euro per il Sud-Isole.

Province

Quanto alla consistenza del debito delle province (tabelle 1/p – 2/p – 3/p), pari nel 2007 a 10,370 milioni di euro, è da notare, come per i comuni, una flessione pari all'1,22%. La distribuzione per aree geografiche rivela che il 47,17% del debito è detenuto da enti dell'area Nord, il 23,86% da enti dell'area Centro ed il rimanente 28,97% da enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 68,10% del totale, le obbligazioni il 30,67% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,23%. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli enti dell'area Nord sia, così come visto per i comuni, tanto proporzionalmente che in assoluto, più elevata.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2007, un carico *pro-capite* di 190 euro.

Questo dato riportato per aree geografiche diventa 220 euro per il Nord, 210 euro per il Centro e 150 euro per il Sud-Isole.

³⁰⁰ Trattasi verosimilmente dell'effetto del Patto di stabilità interno che per il 2007/2009 esclude le entrate del titolo V dal calcolo dei saldi programmati.

8.1.2 Sostenibilità

Comuni e Province

Negli Enti locali la politica di finanziamento della spesa mediante ricorso al debito impatta con l'esigenza di assicurare la sostenibilità del relativo costo, sia in riferimento agli equilibri di bilancio nel breve periodo che a quelli prospettici delle evoluzioni future.

Vengono così in considerazione una pluralità di fattori, quali il complesso delle entrate e delle spese ed il loro interagire, l'andamento dei mercati finanziari con i tassi di interesse, la produttività dell'area di riferimento e le conseguenti possibili leve fiscali, la solidità patrimoniale.

I dati delle seguenti tabelle (4/c – 5/c1 – 5/c2 – 6/c) riferite ai comuni e (4/p – 5/p1 – 5/p2 – 6/p) riferite alle province, relativi all'anno 2007, si propongono di rilevare la sostenibilità del rimborso e del costo del debito con riferimento a parametri finanziari, economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito, da parte dei bilanci degli enti locali, mette a confronto il costo annuale per interessi con le entrate correnti (accertamenti dei primi tre titoli di bilancio), il cui limite già fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. n. 267/2000), era stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12% con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori e poi, con vigenza attuale, nuovamente variato con la finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) che ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali.

L'indagine rivela, per i comuni, un valore medio nazionale pari al 5,70% che diventa il 7,26% nell'area Centro, il 5,88% nell'area Nord con una impennata (8,34% nell'area Piemonte) ed il 4,05% nell'area Sud-Isole, mostrando un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo.

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 4,94% che diventa il 5,30% nell'area Nord, il 4,95% nell'area Centro ed il 4,52% nell'area Sud-Isole con un grosso scostamento del dato relativo alle province della Calabria (8,53%) e dell'Abruzzo (7,75%), mostrando, comunque, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo.

Una seconda ipotesi mette a raffronto l'importo degli interessi passivi con quello dello stock del debito per valutare il tasso di incidenza a fronte del valore dell'*euribor* del periodo considerato (2007).

L'indagine rivela, per i comuni, un valore medio nazionale del 4,60% che diventa il 4,76% nell'area Centro ed il 4,53% nell'area Sud-Isole e nell'area Nord.

Per le province, il valore medio nazionale è del 4,38% che diventa il 4,33% nell'area Centro, il 4,93% nell'area Sud-Isole 4,07% nell'area Nord.

Il valore dell'*euribor*-sei mesi – del periodo considerato si muove al rialzo dal 3,857% del gennaio al 4,775% del dicembre.

Una terza ipotesi mette a raffronto, sempre con l'importo degli accertamenti correnti, lo stock totale del debito. È uno dei criteri di valutazione utilizzato dagli Istituti finanziari per la "valutazione del merito di credito" degli Enti che richiedono prestiti.³⁰¹

L'indagine rivela, per i comuni, un valore medio nazionale del 123,81% che diviene il 152,53% nell'area Centro, il 129,62% nell'area Nord e il 89,41% nell'area Sud-Isole.

Per le province, il valore medio nazionale è del 112,78% che diviene il 114,50% nell'area Centro, il 130,19% nell'area Nord ed il 91,69% nell'area Sud-Isole.

Un'ultima ipotesi ricostruttiva dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito mette a confronto, sempre con gli accertamenti correnti, il costo del cosiddetto "servizio del debito" corrispondente alla sommatoria degli interessi passivi più la quota di capitale in ammortamento. Da notare la quasi perfetta coincidenza tra la quota interessi e quella capitale.

L'indagine rivela, per i comuni, un valore medio nazionale dell'11,87% che diviene il 14,01% nell'area Centro, l'8,58% nell'area Sud-Isole ed il 12,75% nell'area Nord.³⁰²

Per le province il valore medio nazionale è del 10,83% che diviene il 10,69% nell'area Centro, il 9,71% nell'area Sud-Isole e l'11,89% nell'area Nord.

Già in precedenti relazioni, questa Corte ha avuto modo di denunciare come poco efficaci, quali parametri di sostenibilità, quelli meramente finanziari e ciò per tutta una serie di argomentazioni che si ritiene utile riprendere.

In primo luogo una riduzione dei tassi, come è avvenuto a partire dal 2001, amplia la capacità di indebitamento degli Enti con effetto espansivo sulla consistenza del debito e una non improbabile lievitazione del suo costo nel periodo medio-lungo, al risalire dei tassi, con rischi di superamento dei limiti di copertura.³⁰³

In secondo luogo, il riferirsi alle entrate correnti senza depurarle da quelle soggette a vincolo di destinazione, le quali chiaramente mancano di sostanziale idoneità per fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

Al riguardo, occorre anche tener conto, oltre alle entrate vincolate per legge o collegate a spese delegate dalla Regione, delle risorse destinate necessariamente a copertura di quei servizi che rappresentano "le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali" certamente non idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

È essenziale, quindi, che la misura della effettiva sostenibilità del peso del debito si componga anche di parametri economici e patrimoniali.

³⁰¹ Dall'esame di più relazioni e pareri espressi dall'Area Crediti della Cassa Depositi e Prestiti si evince una valutazione di criticità quando il rapporto si fa prossimo al 200%.

³⁰² Per una valutazione al riguardo è di interesse l'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 71 che per le Regioni dispone: "L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione ... non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate...".

³⁰³ Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15%.

Una prima ipotesi di ricostruzione della sostenibilità economica dello *stock* del debito può prendere in considerazione il raffronto con elementi interni alla gestione dell'Ente o esterni ad essa come il prodotto interno lordo (PIL) dell'area di riferimento.

Nel primo caso, con l'utilizzo di dati del conto economico, può rappresentarsi una costruzione di sostenibilità mediante il raffronto del "saldo degli oneri finanziari"³⁰⁴ corrispondente alla differenza fra interessi attivi lucrati e interessi passivi subiti, con il "risultato della gestione operativa" corrispondente al saldo del bilancio di parte corrente (naturalmente al netto degli interessi) rettificato da elementi economici e comprensivo anche del risultato delle gestioni esternalizzate.

Il raffronto rivela se il "risultato della gestione operativa", che esclude i saldi generati da fatti di gestione straordinari, è in grado di finanziare (sostenere) il costo dell'indebitamento e per quanta parte.

Va da sé, quindi, che è da valutare positivamente una situazione in cui il valore del rapporto non superi il 100%. Ogni valore in eccesso sta ad indicare che il costo dell'indebitamento, per quella parte, è espressione di disavanzo, a meno che non trovi copertura (anomala) in risorse di natura straordinaria.

L'indagine rivela, per i comuni, un valore medio nazionale pari al 58,32% che diviene il 99,76% nell'area Nord, il 50,29% nell'area Centro ed il 33,20% nell'area Sud-Isole. È di nota come gli Enti della Regione Emilia-Romagna (241,90%), della Regione Marche (132,02%), della Regione Piemonte (158,37%) e della Regione Veneto (125,51%) mostrino valori ben al di là del 100%.³⁰⁵

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 43,39% che diviene il 46,36% nell'area Nord, il 44,54% nell'area Centro ed il 39,51% nell'area Sud-Isole. È di nota come le province della regione Sardegna, con valore negativo del risultato della gestione operativa, mostrino capacità nulla nella sostenibilità economica del debito.³⁰⁶

Nel secondo caso, con l'utilizzo dei dati ISTAT relativi al prodotto interno lordo (PIL) e procedendo, mediante proiezione, alla stima dell'importo totale dello *stock* del debito riferito all'universo degli Enti, per i comuni (stima pari a 63,496 miliardi di euro) il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari al 4,15% che diviene il 5,14% nell'area Centro, il 3,69% nell'area Nord ed il 3,94% nell'area Sud-Isole.

Per le province, con una stima pari a 11,070 miliardi di euro, il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionali pari allo 0,74% che diviene lo 0,75% nell'area Centro, lo 0,70% nell'area Nord e lo 0,84% nell'area Sud-Isole.

³⁰⁴ In concreto sempre negativo.

³⁰⁵ I dati sono aggregati per ambito regionale nel quale possono trovarsi enti con situazioni le più disparate.

³⁰⁶ Vedi nota precedente.

Questi dati vanno anche apprezzati con riferimento al debito pubblico nazionale che nel 2007 ammonta a 1.595 miliardi di euro con una incidenza sul PIL pari al 104%.³⁰⁷

Una seconda ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità economica, peraltro codificata nel TUEL (art. 162, comma 6) prende in considerazione il raffronto fra il costo del cosiddetto "servizio del debito" (somma degli interessi + quota capitale in ammortamento) ed il saldo del bilancio di parte corrente -accertamenti/impegni- (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

In buona sostanza, si attribuisce valore economico al saldo di due termini finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilabile in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico (che non include i fatti straordinari) e li si confronta con il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

L'indagine rivela, per i comuni, un valore medio nazionale pari al 113,15% che diventa il 430,77% nell'area Sud-Isole, il 124,29% nell'area Centro ed l'83,22% nell'area Nord.

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 67,35% che diventa il 64,97% nell'area Sud-Isole, il 69,47% nell'area Centro ed il 68,05% nell'area Nord.

È chiaro che il valore eccedente il 100% è la parte degli oneri che non trova copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente e costituirà elemento di disavanzo a meno che non trovi finanziamento (anomalo) negli eventuali saldi positivi generati dai fatti di gestione straordinaria (revisione dei residui e quant'altro, in deroga ai principi economici, la legislazione consente di utilizzare a copertura).

Le ultime ricostruzioni di sostenibilità economica rivelano immediatamente come le risorse generate dalla gestione ordinaria siano sempre sufficienti a finanziare il costo degli interessi ma diventino incapienti, per i comuni, quando subiscono anche l'incidenza delle quote capitale in ammortamento.

L'indagine sulla sostenibilità del costo dello *stock* del debito finanziario si conclude con il raffronto del suo valore numerario con quello del netto patrimoniale depurato (saldo di tutte le attività patrimoniali, al netto del valore dei beni demaniali, e di tutte le passività, al netto dello *stock* del debito finanziario).

L'indagine rivela, per i comuni, un valore (incidenza percentuale del primo termine sul secondo), riferito al complesso degli Enti, pari al 42,16% che diviene il 56,90% nell'area Centro, il 40,46% nell'area Nord ed il 32,78% nell'area Sud-Isole.

Per le province, il valore è pari al 45,58% che diviene il 62,00% nell'area Centro, il 52,47% nell'area Nord ed il 31,82% nell'area Sud-Isole.

È di immediata comprensione che i valori di incidenza più bassi rappresentano le situazioni di migliore sostenibilità patrimoniale.

³⁰⁷ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2006).

8.2 Considerazioni d'insieme

Il debito finanziario complessivo dei comuni, nel 2007, può stimarsi in 63,496³⁰⁸ miliardi di euro (accertato in 44,809 miliardi su enti che rappresentano il 70,57% dell'intera popolazione) e decresce, rispetto al 2006, dello 0,81%.

Quello delle province in 11,070 miliardi di euro (accertato in 10,370 miliardi relativamente a 97 enti su 104 totali) con un andamento in calo, rispetto al 2006, dell'1,22%.

Il primo grava sulla popolazione residente per 1.080 euro *pro-capite* ed incide sul prodotto interno lordo per il 4,15%.

Quello delle province ha una incidenza *pro-capite* di 190 euro e costituisce lo 0,74% del prodotto interno lordo.

Per i comuni, rispetto al totale, i mutui sono il 76,98% ed i prestiti obbligazionari il 22,35%. Per le province, i rispettivi dati sono il 68,10% ed il 30,67%. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha in valori assoluti il maggior importo di debito ma, in valori relativi alla popolazione, la maggiore incidenza si ha per gli enti dell'area Centro che mostrano anche la maggiore incidenza percentuale sul Pil.

In generale, l'incidenza *pro-capite* decresce col decrescere della popolazione degli Enti.

La sostenibilità finanziaria, che ha essenzialmente come parametro le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti, anche se le province mostrano dati migliori. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno buoni.

Anche la sostenibilità economica, riferita ai meri interessi passivi -a parte alcune situazioni di segno contrario riscontrate nelle province della Sicilia e della Sardegna e la considerazione che per i comuni in molte aree è al limite- è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa, per i comuni, la sostenibilità economico-finanziaria se non si considera più quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria. Va da sé, poi, che la parte in eccesso, se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli Enti, può ritenersi positiva

³⁰⁸ La stima fatta nella relazione dell'anno passato dava un valore di 69,545 miliardi di euro. La differenza con quella ora indicata non è dovuta alla riduzione nel biennio dello stok (364 milioni) ma al diverso, più ampio, campione che include anche i piccoli comuni da 5.000 a 8.000 abitanti che mostrano, quindi, uno stok di indebitamento *pro-capite* inferiore.

e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i comuni, un valore del 42,16% e, per le province, del 45,58%.

Per aree geografiche, i valori in positivo meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle regioni centrali che mostrano dati del 56,90% per i comuni e del 62,00% per le province.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, può sostenersi che i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrino valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce a reggere ma, per i comuni, solo col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione, positiva revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

D'altra parte, è lo stesso sistema normativo vigente ad apparire contraddittorio. Infatti, per un verso, è codificato il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL) presupponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente, per l'altro, quando si pone la regola per fissare il valore limite al nuovo e ulteriore indebitamento, si considera il solo peso degli interessi, senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento, e lo si raffronta alle sole entrate correnti – senza alcun riferimento alle spese prescindendo dal saldo e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

A giudizio della scrivente Corte, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, sarebbe opportuno che la citata ultima disciplina, che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse a parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In alternativa, si potrebbero adottare parametri in linea con quelli già posti per l'Ente Regione dall'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 71 consistenti, per un verso, nel costo globale del cosiddetto servizio del debito (interessi + quota capitale in ammortamento) e, per l'altro, nelle entrate tributarie non vincolate.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2006 (da conto patrimoniale 2006)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui				Obbligazioni	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)			Totale Stock del debito accertato		inc.% 4/X
			1	1/X	inc. % 1/4	inc. % 2/X		2/4	3	3/X	inc. % 3/4	4	
Piemonte	118	2.956.514	3.795.082	10,97	80,75	889.561	8,74	18,93	15.188	3,66	0,32	4.699.831	10,40
Lombardia	329	6.614.416	4.986.290	14,42	66,91	2.415.892	23,74	32,42	50.561	12,18	0,68	7.452.744	16,50
Liguria	39	1.236.475	1.416.309	4,10	69,04	632.123	6,21	30,82	2.906	0,70	0,14	2.051.338	4,54
Trentino Alto Adige	11	202.656	284.673	0,82	99,32	0	0,00	0,00	1.936	0,47	0,68	286.609	0,63
Veneto	219	3.637.619	2.799.866	8,10	74,25	929.481	9,13	24,65	41.283	9,94	1,09	3.770.630	8,35
Friuli Venezia Giulia	45	676.022	776.504	2,25	91,23	74.480	0,73	8,75	190	0,05	0,02	851.174	1,88
Emilia Romagna	161	3.604.503	2.214.026	6,40	70,16	903.481	8,88	28,63	38.221	9,21	1,21	3.155.727	6,99
Totale Nord	922	18.928.205	16.272.750	47,06	73,08	5.845.018	57,43	26,25	150.285	36,20	0,67	22.268.053	49,30
Toscana	137	3.207.642	2.644.458	7,65	75,96	794.333	7,80	22,82	42.767	10,30	1,23	3.481.558	7,71
Umbria	25	706.023	543.978	1,57	70,89	221.617	2,18	28,88	1.712	0,41	0,22	767.307	1,70
Marche	59	1.098.839	1.075.385	3,11	89,27	107.153	1,05	8,90	22.086	5,32	1,83	1.204.625	2,67
Lazio	69	4.311.057	6.398.506	18,50	79,30	1.657.660	16,29	20,54	12.880	3,10	0,16	8.069.046	17,86
Totale Centro	290	9.323.561	10.662.327	30,83	78,85	2.780.763	27,32	20,56	79.446	19,13	0,59	13.522.536	29,94
Abruzzo	40	833.028	610.999	1,77	67,71	267.733	2,63	29,67	23.678	5,70	2,62	902.411	2,00
Molise	6	130.724	62.903	0,18	85,10	9.515	0,09	12,87	1.503	0,36	2,03	73.920	0,16
Campania	149	4.254.936	2.913.398	8,43	80,10	663.124	6,52	18,23	60.627	14,60	1,67	3.637.149	8,05
Puglia	120	2.760.954	1.398.436	4,04	89,38	116.794	1,15	7,46	49.408	11,90	3,16	1.564.638	3,46
Basilicata	22	322.465	205.602	0,59	68,29	95.469	0,94	31,71	0	0,00	0,00	301.071	0,67
Calabria	40	953.208	690.191	2,00	84,90	119.867	1,18	14,75	2.858	0,69	0,35	812.915	1,80
Sicilia	116	3.141.651	1.335.300	3,86	84,66	199.061	1,96	12,62	42.885	10,33	2,72	1.577.247	3,49
Sardegna	44	989.963	427.730	1,24	83,44	80.387	0,79	15,68	4.503	1,08	0,88	512.620	1,13
Totale Sud-Isole	537	13.386.929	7.644.560	22,11	81,48	1.551.950	15,25	16,54	185.462	44,67	1,98	9.381.971	20,77
Totale X	1.749	41.638.695	34.579.636	100,00	76,55	10.177.730	100,00	22,53	415.194	100,00	0,92	45.172.560	100,00

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2007 (da conto patrimoniale 2007)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui 5	inc. % 5/X	inc. % 5/8	Obbligazioni 6	inc. % 6/X	inc. % 6/8	altro (fin.ti pluriennali e breve termine) 7	inc. % 7/X	inc. % 7/8	Totale Stock debito accertato 8	inc. % 8/X
Piemonte	118	2.956.514	3.892.709	11,28	81,69	857.072	8,56	17,99	15.273	5,14	0,32	4.765.054	10,63
Lombardia	329	6.614.416	4.867.800	14,11	66,32	2.423.176	24,19	33,01	49.013	16,48	0,67	7.339.989	16,38
Liguria	39	1.236.475	1.373.671	3,98	67,36	663.247	6,62	32,52	2.315	0,78	0,11	2.039.233	4,55
Trentino Alto Adige	11	202.656	277.685	0,80	99,19	0	0,00	0,00	2.262	0,76	0,81	279.946	0,62
Veneto	219	3.637.619	2.531.089	7,34	73,14	915.541	9,14	26,46	13.763	4,63	0,40	3.460.393	7,72
Friuli Venezia Giulia	45	676.022	771.091	2,24	91,57	70.988	0,71	8,43	0	0,00	0,00	842.079	1,88
Emilia Romagna	161	3.604.503	2.122.955	6,15	70,00	900.834	8,99	29,70	9.001	3,03	0,30	3.032.790	6,77
Totale Nord	922	18.928.205	15.837.000	45,91	72,78	5.830.858	58,22	26,80	91.626	30,82	0,42	21.759.483	48,56
Toscana	137	3.207.642	2.691.234	7,80	78,91	673.883	6,73	19,76	45.385	15,26	1,33	3.410.502	7,61
Umbria	25	706.023	519.148	1,50	69,26	225.700	2,25	30,11	4.735	1,59	0,63	749.583	1,67
Marche	59	1.098.839	1.062.954	3,08	89,74	101.850	1,02	8,60	19.633	6,60	1,66	1.184.437	2,64
Lazio	69	4.311.057	6.755.947	19,58	80,17	1.656.277	16,54	19,65	14.614	4,92	0,17	8.426.838	18,81
Totale Centro	290	9.323.561	11.029.283	31,97	80,09	2.657.709	26,54	19,30	84.368	28,38	0,61	13.771.360	30,73
Abruzzo	40	833.028	643.738	1,87	71,27	259.402	2,59	28,72	145	0,05	0,02	903.285	2,02
Molise	6	130.724	58.611	0,17	85,45	8.598	0,09	12,54	1.378	0,46	2,01	68.588	0,15
Campania	149	4.254.936	2.933.226	8,50	81,08	641.070	6,40	17,72	43.446	14,61	1,20	3.617.743	8,07
Puglia	120	2.760.954	1.360.427	3,94	89,84	103.161	1,03	6,81	50.666	17,04	3,35	1.514.253	3,38
Basilicata	22	322.465	203.876	0,59	68,94	91.865	0,92	31,06	0	0,00	0,00	295.741	0,66
Calabria	40	953.208	702.404	2,04	84,76	122.200	1,22	14,75	4.088	1,37	0,49	828.693	1,85
Sicilia	116	3.141.651	1.339.033	3,88	85,97	197.601	1,97	12,69	20.941	7,04	1,34	1.557.575	3,48
Sardegna	44	989.963	388.437	1,13	78,92	103.084	1,03	20,94	665	0,22	0,14	492.185	1,10
Totale Sud-Isole	537	13.386.929	7.629.751	22,12	82,23	1.526.982	15,25	16,46	121.328	40,81	1,31	9.278.062	20,71
Totale X	1.749	41.638.695	34.496.034	100	76,98	10.015.549	100	22,35	297.322	100	0,66	44.808.905	100

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 3/C

(In migliaia di euro)

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2006 - 2007

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Incidenza per abitante					Rapporto stock deb. 2007 e pop. (b)
			Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. Stock deb. acc 8/4	Rapporto stock deb. 2006 e pop. (a)	
Piemonte	118	2.956.514	102,57	96,35	100,55	-1,39	1,59	1,61
Lombardia	329	6.614.416	97,62	0,97	96,94	1,51	1,13	1,11
Liguria	39	1.236.475	96,99	1,02	79,65	0,59	1,66	1,65
Trentino Alto Adige	11	202.656	97,55	0,00	116,85	2,32	1,41	1,38
Veneto	219	3.637.619	90,40	1,03	33,34	8,23	1,04	0,95
Friuli Venezia Giulia	45	676.022	99,30	1,11	0,00	1,07	1,26	1,25
Emilia Romagna	161	3.604.503	95,89	1,01	23,55	3,90	0,88	0,84
Totale Nord	922	18.928.205	97,32	1,04	60,97	2,28	1,18	1,15
Toscana	137	3.207.642	101,77	1,03	106,12	2,04	1,09	1,06
Umbria	25	706.023	95,44	0,98	276,54	2,31	1,09	1,06
Marche	59	1.098.839	98,84	1,05	88,89	1,68	1,10	1,08
Lazio	69	4.311.057	105,59	1,01	113,46	-4,43	1,87	1,95
Totale Centro	290	9.323.561	103,44	0,95	106,19	-1,84	1,45	1,48
Abruzzo	40	833.028	105,36	0,97	0,61	-0,10	1,08	1,08
Molise	6	130.724	93,18	0,95	91,69	7,21	0,57	0,52
Campania	149	4.254.936	100,68	1,07	71,66	0,53	0,85	0,85
Puglia	120	2.760.954	97,28	0,99	102,55	3,22	0,57	0,55
Basilicata	22	322.465	99,16	1,03	0,00	1,77	0,93	0,92
Calabria	40	953.208	101,77	1,01	143,06	-1,94	0,85	0,87
Sicilia	116	3.141.651	100,28	0,98	48,83	1,25	0,50	0,50
Sardegna	44	989.963	90,81	1,00	14,76	3,99	0,52	0,50
Totale Sud-Isola	537	13.386.929	99,81	1,10	65,42	1,11	0,70	0,69
Totale X	1.749	41.638.695	99,76	1,00	71,61	0,81	1,08	1,08

Tabella n. 4/C

Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità finanziaria

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale Stock debito accertato 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	(In migliaia di euro)			
							Inc.% 3/1	Inc.% 3/2	Inc.% 2/1	Inc.% 4/1
Piemonte	118	2.956.514	2.581.228	4.765.054	215.267	411.726	8,34	4,52	184,60	15,95
Lombardia	329	6.614.416	5.830.300	7.339.989	327.467	693.286	5,62	4,46	125,89	11,89
Liguria	39	1.236.475	1.416.080	2.039.233	88.217	179.493	6,23	4,33	144,01	12,68
Trentino Alto Adige	11	202.656	286.693	279.946	14.628	32.084	5,10	5,23	97,65	11,19
Veneto	219	3.637.619	2.805.129	3.460.393	163.446	369.241	5,83	4,72	123,36	13,16
Friuli Venezia Giulia	45	676.022	761.003	842.079	35.968	100.302	4,73	4,27	110,65	13,18
Emilia Romagna	161	3.604.503	3.107.143	3.032.790	141.701	354.206	4,56	4,67	97,61	11,40
Totale Nord	922	18.928.205	16.787.576	21.759.483	986.694	2.140.338	5,88	4,53	129,62	12,75
Toscana	137	3.207.642	2.874.126	3.410.502	173.225	406.481	6,03	5,08	118,66	14,14
Umbria	25	706.023	593.624	749.583	35.915	74.525	6,05	4,79	126,27	12,55
Marche	59	1.098.839	893.933	1.184.437	53.986	113.795	6,04	4,56	132,50	12,73
Lazio	69	4.311.057	4.666.939	8.426.838	392.570	670.222	8,41	4,66	180,56	14,36
Totale Centro	290	9.323.561	9.028.622	13.771.360	655.696	1.265.023	7,26	4,76	152,53	14,01
Abruzzo	40	833.028	594.478	903.285	39.910	80.610	6,71	4,42	151,95	13,56
Molise	6	130.724	105.338	68.588	3.816	9.197	3,62	5,56	65,11	8,73
Campania	149	4.254.936	3.534.805	3.617.743	155.217	314.824	4,39	4,29	102,35	8,91
Puglia	120	2.760.954	1.628.763	1.514.253	70.595	166.705	4,33	4,66	92,97	10,24
Basilicata	22	322.465	236.903	295.741	14.207	29.412	6,00	4,80	124,84	12,42
Calabria	40	953.208	702.880	828.693	34.028	65.211	4,84	4,11	117,90	9,28
Sicilia	116	3.141.651	2.681.405	1.557.575	76.599	174.318	2,86	4,92	58,09	6,50
Sardegna	44	989.963	892.251	492.185	26.209	49.755	2,94	5,33	55,16	5,58
Totale Sud-Isole	537	13.386.929	10.376.823	9.278.062	420.581	890.032	4,05	4,53	89,41	8,58
Totale X	1.749	41.638.695	36.193.021	44.808.905	2.062.971	4.295.393	5,70	4,60	123,81	11,87

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa meno la quota dei mutui in estinzione anticipata per rinegoziazione.

Tabella n. 5 / C 1

Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità economica
(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	a - sostenibilità interna (dal conto economico)			b - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)			
			saldo oneri finanziari (negativo)	Risultato gestione operativa	Inc. %	Totale Stock debito stimato*	Prodotto interno lordo (PIL)**	Inc. %	
			1	2	1/2	3	4	3/4	
Piemonte	118	2.956.514	195.274	123.301	158,37	7.015.513	124.158.100	5,65	
Lombardia	329	6.614.416	265.473	321.549	82,56	10.592.534	319.480.054	3,32	
Liguria	39	1.236.475	78.908	95.202	82,88	2.651.762	42.845.091	6,19	
Trentino Alto Adige	11	202.656	11.304	46.619	24,25	1.374.070	32.183.487	4,27	
Veneto	219	3.637.619	144.277	114.956	125,51	4.540.985	144.268.534	3,15	
Friuli Venezia Giulia	45	676.022	22.542	85.859	26,25	1.510.463	35.380.561	4,27	
Emilia Romagna	161	3.604.503	115.483	47.739	241,90	3.553.408	134.905.644	2,63	
Totale Nord	922	18.928.205	833.261	835.225	99,76	30.705.589	833.221.471	3,69	
Toscana	137	3.207.642	137.078	263.888	51,95	3.868.301	103.074.195	3,75	
Umbria	25	706.023	30.936	42.926	72,07	926.827	21.483.966	4,31	
Marche	59	1.098.839	48.386	36.650	132,02	1.655.758	40.416.616	4,10	
Lazio	69	4.311.057	313.704	710.579	44,15	10.737.788	166.708.704	6,44	
Totale Centro	290	9.323.561	530.104	1.054.043	50,29	17.046.012	331.683.481	5,14	
Abruzzo	40	833.028	34.418	54.577	63,06	1.420.265	27.898.331	5,09	
Molise	6	130.724	3.116	8.988	34,67	167.935	6.279.736	2,67	
Campania	149	4.254.936	129.628	628.091	20,64	4.923.084	96.797.363	5,09	
Puglia	120	2.760.954	60.066	123.484	48,64	2.232.131	70.319.553	3,17	
Basilicata	22	322.465	13.096	14.860	88,13	542.331	10.979.701	4,94	
Calabria	40	953.208	27.383	39.236	69,79	1.737.051	33.669.380	5,16	
Sicilia	116	3.141.651	59.494	129.580	45,91	2.487.270	85.511.626	2,91	
Sardegna	44	989.963	18.343	42.068	43,60	825.034	33.464.378	2,47	
Totale Sud-Isole	537	13.386.929	345.544	1.040.884	33,20	14.385.072	364.920.066	3,94	
Totale	1749	41.638.695	1.708.909	2.930.152	58,32	63.495.685	1.529.825.018	4,15	

*equivalente al valore del totale dello stock debito accertato per gli enti dell'insieme in esame, (tabella n. 2/C, col. 8), proiettato alla totalità degli enti che rappresentino il 100% della popolazione (eccetto la Valle d'Aosta).

**Dati ISTAT - PIL: sono stralciati Valle d'Aosta ed extra regio.

Tabella n. 5 / C 2 Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità economico-finanziaria

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi	Inc. %
			1	2	1/2
Piemonte	118	2.956.514	411.726	198.099	207,84
Lombardia	329	6.614.416	693.286	444.276	156,05
Liguria	39	1.236.475	179.493	1.490.997	12,04
Trentino A. Adige	11	202.656	32.084	41.668	77,00
Veneto	219	3.637.619	369.241	280.335	131,71
Friuli V. Giulia	45	676.022	100.302	59.202	169,42
Emilia Romagna	161	3.604.503	354.206	57.242	618,79
Totale Nord	922	18.928.205	2.140.338	2.571.819	83,22
Toscana	137	3.207.642	406.481	253.045	160,64
Umbria	25	706.023	74.525	44.120	168,91
Marche	59	1.098.839	113.795	47.743	238,35
Lazio	69	4.311.057	670.222	672.855	99,61
Totale Centro	290	9.323.561	1.265.023	1.017.763	124,29
Abruzzo	40	833.028	80.610	40.970	196,75
Molise	6	130.724	9.197	3.592	256,04
Campania	149	4.254.936	314.824	6.453	4.878,72
Puglia	120	2.760.954	166.705	53.484	311,69
Basilicata	22	322.465	29.412	17.608	167,04
Calabria	40	953.208	65.211	21.549	302,62
Sicilia	116	3.141.651	174.318	71.671	243,22
Sardegna	44	989.963	49.755	-8.713	negativo
Totale Sud-Isole	537	13.386.929	890.032	206.614	430,77
Totale X	1749	41.638.695	4.295.393	3.796.196	113,15

Tabella n. 6 / C Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità patrimoniale

(in euro)

(dal conto del patrimonio)					
Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale Stock debito accertato	netto patrimoniale depurato*	Inc. %
			1	2	1/2
Piemonte	118	2.956.514	4.765.054	8.420.993	56,59
Lombardia	329	6.614.416	7.339.989	19.030.654	38,57
Liguria	39	1.236.475	2.039.233	4.989.349	40,87
Trentino Alto Adige	11	202.656	279.946	904.303	30,96
Veneto	219	3.637.619	3.460.393	7.774.580	44,51
Friuli Venezia Giulia	45	676.022	842.079	1.928.688	43,66
Emilia Romagna	161	3.604.503	3.032.790	10.734.961	28,25
Totale Nord	922	18.928.205	21.759.483	53.783.528	40,46
Toscana	137	3.207.642	3.410.502	7.622.457	44,74
Umbria	25	706.023	749.583	1.596.789	46,94
Marche	59	1.098.839	1.184.437	2.510.646	47,18
Lazio	69	4.311.057	8.426.838	12.473.360	67,56
Totale Centro	290	9.323.561	13.771.360	24.203.253	56,90
Abruzzo	40	833.028	903.285	1.825.390	49,48
Molise	6	130.724	68.588	184.221	37,23
Campania	149	4.254.936	3.617.743	11.847.476	30,54
Puglia	120	2.760.954	1.514.253	3.861.717	39,21
Basilicata	22	322.465	295.741	676.154	43,74
Calabria	40	953.208	828.693	2.038.299	40,66
Sicilia	116	3.141.651	1.557.575	5.901.067	26,39
Sardegna	44	989.963	492.185	1.966.222	25,03
Totale Sud-Isole	537	13.386.929	9.278.062	28.300.546	32,78
Totale X	1.749	41.638.695	44.808.905	106.287.327	42,16

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato del valore del debito finanziario

Tabella n. 1/P

Debiti di finanziamento 2006 (da conto patrimoniale 2006)

(In migliaia di euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui 1	inc.% 1/X	inc.% 1/4	Obbligazioni 2	inc. % 2/X	inc. % 2/4	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine) 3	inc. % 3/X	inc. % 3/4	Totale Stock del debito accertato 4	inc. % 4/X
Piemonte	5	1.353.555	330.675	4,50	77,52	95.066	3,15	22,29	815	0,60	0,19	426.556	4,06
Lombardia	11	9.545.441	1.168.207	15,90	56,77	862.416	28,60	41,91	27.335	20,03	1,33	2.057.958	19,60
Liguria	4	1.607.878	99.603	1,36	46,80	112.207	3,72	52,72	1.012	0,74	0,48	212.822	2,03
Veneto	7	4.773.554	559.023	7,61	51,56	438.169	14,53	40,41	87.022	63,76	8,03	1.084.214	10,33
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	100.684	1,37	65,77	52.405	1,74	34,23	0	0,00	0,00	153.089	1,46
Emilia Romagna	9	4.223.264	700.660	9,54	81,15	154.801	5,13	17,93	7.901	5,79	0,92	863.362	8,22
Totale Nord	39	22.413.036	2.958.852	40,28	61,67	1.715.064	56,87	35,75	124.085	90,92	2,59	4.798.001	45,70
Toscana	10	3.638.211	733.242	9,98	93,17	49.891	1,65	6,34	3.834	2,81	0,49	786.967	7,50
Umbria	2	872.967	159.751	2,17	87,69	22.427	0,74	12,31	0	0,00	0,00	182.178	1,74
Marche	4	1.536.098	199.915	2,72	57,52	145.315	4,82	41,81	2.305	1,69	0,66	347.535	3,31
Lazio	5	5.493.308	897.713	12,22	76,22	280.116	9,29	23,78	0,00	0,00	0,00	1.177.829	11,22
Totale Centro	21	11.540.584	1.990.621	27,10	79,80	497.749	16,50	19,95	6.139,00	4,50	0,25	2.494.509	23,76
Abruzzo	4	1.309.797	248.678	3,39	62,91	146.603	4,86	37,09	0	0,00	0,00	395.281	3,77
Molise	2	320.074	49.988	0,68	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	49.988	0,48
Campania	5	5.790.187	417.435	5,68	63,23	242.754	8,05	36,77	0	0,00	0,00	660.189	6,29
Puglia	5	4.069.869	316.609	4,31	72,49	120.126	3,98	27,51	0	0,00	0,00	436.735	4,16
Basilicata	2	591.338	55.732	0,76	60,26	36.749	1,22	39,74	0	0,00	0,00	92.481	0,88
Calabria	5	1.998.052	741.668	10,10	83,55	145.973	4,84	16,45	0	0,00	0,00	887.641	8,46
Sicilia	9	5.016.861	405.826	5,52	77,61	110.830	3,67	21,19	6.256	4,58	1,20	522.912	4,98
Sardegna	5	1.292.167	160.149	2,18	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	160.149	1,53
Totale Sud-Isole	37	20.388.345	2.396.085	32,62	74,75	803.035	26,63	25,05	6.256	4,58	0,20	3.205.376	30,53
Totale X	97	54.341.965	7.345.558	100,00	69,97	3.015.848	100,00	28,73	136.480	100,00	1,30	10.497.886	100,00

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 2/P

Debiti di finanziamento 2007 (da conto patrimoniale 2007)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	5/X	inc. %	5/8	inc. %	obbligazioni	6/X	inc. %	6/8	7	inc. %	7/X	inc. %	7/8	Totale Stock del debito accertato	8/X
Piemonte	5	1.353.555	351.492	4,98	79,13	91.947	2,89	20,70	758	0,59	444.197	4,28						
Lombardia	11	9.545.441	1.221.293	17,29	57,55	878.557	27,63	41,40	22.192	17,34	2.122.042	20,46						
Liguria	4	1.607.878	100.218	1,42	47,44	110.386	3,47	52,26	629	0,49	211.233	2,04						
Veneto	7	4.773.554	553.897	7,84	51,95	425.254	13,37	39,88	87.060	68,02	1.066.211	10,28						
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	103.977	1,47	66,40	52.071	1,64	33,25	534	0,42	156.582	1,51						
Emilia Romagna	9	4.223.264	674.983	9,56	75,71	208.901	6,57	23,43	7.700	6,02	891.584	8,60						
Totale Nord	39	22.413.036	3.005.860	42,56	61,45	1.767.116	55,57	36,12	118.873	92,87	4.891.849	47,17						
Toscana	10	3.638.211	622.274	8,81	81,01	142.288	4,47	18,52	3.615	2,82	768.177	7,41						
Umbria	2	872.967	139.375	1,97	76,04	43.918	1,38	23,96	0	0,00	183.293	1,77						
Marche	4	1.536.098	214.175	3,03	60,37	140.053	4,40	39,48	548	0,43	354.776	3,42						
Lazio	5	5.493.308	889.168	12,59	76,12	278.904	8,77	23,88	0	0,00	1.168.072	11,26						
Totale Centro	21	11.540.584	1.864.992	26,41	75,37	605.163	19,03	24,46	4.163	3,25	2.474.318	23,86						
Abruzzo	4	1.309.797	248.238	3,52	63,73	141.282	4,44	36,27	0	0,00	389.520	3,76						
Molise	2	320.074	46.480	0,66	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	46.480	0,45						
Campania	5	5.790.187	365.023	5,17	60,79	235.410	7,40	39,21	0	0,00	600.433	5,79						
Puglia	5	4.069.869	311.419	4,41	72,94	115.527	3,63	27,06	0	0,00	426.946	4,12						
Basilicata	2	591.338	53.089	0,75	58,30	37.966	1,19	41,70	0	0,00	91.055	0,88						
Calabria	5	1.998.052	635.395	9,00	79,03	168.623	5,30	20,97	0	0,00	804.018	7,75						
Sicilia	9	5.016.861	382.110	5,41	77,01	109.146	3,43	22,00	4.951	3,87	496.207	4,78						
Sardegna	5	1.292.167	149.424	2,12	99,99	0	0,00	0,00	9	0,01	149.433	1,44						
Totale Sud-Isole	37	20.388.345	2.191.178	31,03	72,94	807.954	25,41	26,90	4.960	3,88	3.004.092	28,97						
Totale X	97	54.341.965	7.062.030	100,00	68,10	3.180.233	100,00	30,67	127.996	100,00	10.370.259	100,00						

Tabella n. 3/P

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2006 - 2007					Incidenza per abitante	
			Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. stock deb. acc 8/4	Rapporto stock deb. 2006 e pop. (a)	Rapporto stock deb. 2007 e pop. (b)	
Piemonte	5	1.353.555	106,30	96,72	93,01	-4,14	0,32	0,33	
Lombardia	11	9.545.441	104,54	101,87	81,19	-3,11	0,22	0,22	
Liguria	4	1.607.878	100,62	98,38	62,15	0,75	0,13	0,13	
Veneto	7	4.773.554	99,08	97,05	100,04	1,66	0,23	0,22	
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	103,27	99,36	0,00	-2,28	0,17	0,17	
Emilia Romagna	9	4.223.264	96,34	134,95	97,46	-3,27	0,20	0,21	
Totale Nord	39	22.413.036	101,59	103,03	95,80	-1,96	0,21	0,22	
Toscana	10	3.638.211	84,87	285,20	94,29	2,39	0,22	0,21	
Umbria	2	872.967	87,25	195,83	0,00	-0,61	0,21	0,21	
Marche	4	1.536.098	107,13	96,38	23,77	-2,08	0,23	0,23	
Lazio	5	5.493.308	99,05	99,57	0,00	0,83	0,21	0,21	
Totale Centro	21	11.540.584	93,69	121,58	67,81	0,81	0,22	0,21	
Abruzzo	4	1.309.797	99,82	96,37	0,00	1,46	0,30	0,30	
Molise	2	320.074	92,98	0,00	0,00	7,02	0,16	0,15	
Campania	5	5.790.187	87,44	96,97	0,00	9,05	0,11	0,10	
Puglia	5	4.069.869	98,36	96,17	0,00	2,24	0,11	0,10	
Basilicata	2	591.338	95,26	103,31	0,00	1,54	0,16	0,15	
Calabria	5	1.998.052	85,67	115,52	0,00	9,42	0,44	0,40	
Sicilia	9	5.016.861	94,16	98,48	79,14	5,11	0,10	0,10	
Sardegna	5	1.292.167	93,30	0,00	0,00	6,69	0,12	0,12	
Totale Sud-Isole	37	20.388.345	91,45	100,61	79,28	6,28	0,16	0,15	
Totale X	97	54.341.965	96,14	105,45	93,78	1,22	0,19	0,19	

Tabella n. 4/P

Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità finanziaria

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale stock debito accertato 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	Inc. % 3/1	Inc. % 3/2	Inc. % 2/1	Inc. % 4/1
Piemonte	5	1.353.555	322.402	444.197	16.521	36.899	5,12	3,72	137,78	11,45
Lombardia	11	9.545.441	1.527.809	2.122.042	86.152	175.490	5,64	4,06	138,89	11,49
Liguria	4	1.607.878	310.287	211.233	8.656	25.190	2,79	4,10	68,08	8,12
Veneto	7	4.773.554	677.728	1.066.211	45.275	101.657	6,68	4,25	157,32	15,00
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	220.333	156.582	5.494	13.364	2,49	3,51	71,07	6,07
Emilia Romagna	9	4.223.264	699.041	891.584	36.922	94.303	5,28	4,14	127,54	13,49
Totale Nord	39	22.413.036	3.757.600	4.891.849	199.020	446.903	5,30	4,07	130,19	11,89
Toscana	10	3.638.211	822.816	768.177	33.983	79.797	4,13	4,42	93,36	9,70
Umbria	2	872.967	186.915	183.293	8.501	15.841	4,55	4,64	98,06	8,47
Marche	4	1.536.098	340.592	354.776	14.241	30.559	4,18	4,01	104,16	8,97
Lazio	5	5.493.308	810.573	1.168.072	50.312	104.724	6,21	4,31	144,10	12,92
Totale Centro	21	11.540.584	2.160.896	2.474.318	107.037	230.921	4,95	4,33	114,50	10,69
Abruzzo	4	1.309.797	235.598	389.520	18.257	36.398	7,75	4,69	165,33	15,45
Molise	2	320.074	55.728	46.480	2.486	6.001	4,46	5,35	83,41	10,77
Campania	5	5.790.187	964.670	600.433	31.089	71.337	3,22	5,18	62,24	7,39
Puglia	5	4.069.869	526.307	426.946	23.250	45.404	4,42	5,45	81,12	8,63
Basilicata	2	591.338	157.515	91.055	4.333	9.842	2,75	4,76	57,81	6,25
Calabria	5	1.998.052	465.835	804.018	39.713	76.169	8,53	4,94	172,60	16,35
Sicilia	9	5.016.861	634.106	496.207	22.219	54.092	3,50	4,48	78,25	8,53
Sardegna	5	1.292.167	236.694	149.433	6.719	16.076	2,84	4,50	63,13	6,79
Totale Sud-Isole	37	20.388.345	3.276.453	3.004.092	148.066	318.247	4,52	4,93	91,69	9,71
Totale X	97	54.341.965	9.194.949	10.370.259	454.123	996.071	4,94	4,38	112,78	10,83

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa meno la quota dei mutui in estinzione anticipata per rinegoziazione.

Tabella n. 5 / P 1

Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità economica

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	a - sostenibilità interna (dal conto economico)				b - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)			
			1	2	1/2	3	4	Inc. % 3/4		
			saldo oneri finanziari (negativo)	Risultato gestione operativa	Inc. %	Totale Stock debito stimato*	Prodotto interno lordo (PIL)**	Inc. %		
Piemonte	5	1.353.555	14.351	27.482	52,22	1.428.470	124.158.100	1,15		
Lombardia	11	9.545.441	62.445	127.278	49,06	2.122.042	319.480.054	0,66		
Liguria	4	1.607.878	6.492	22.449	28,92	211.233	42.845.091	0,49		
Veneto	7	4.773.554	34.533	85.531	40,37	1.066.211	144.268.534	0,74		
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	1.833	7.283	25,17	208.801	35.380.561	0,59		
Emilia Romagna	9	4.223.264	29.371	51.416	57,12	891.584	134.905.644	0,66		
Totale Nord	39	22.413.036	149.025	321.439	46,36	5.612.656	801.037.983	0,70		
Toscana	10	3.638.211	24.957	83.976	29,72	768.177	103.074.195	0,75		
Umbria	2	872.967	7.527	11.358	66,27	183.293	21.483.966	0,85		
Marche	4	1.536.098	12.841	19.225	66,79	354.776	40.416.616	0,88		
Lazio	5	5.493.308	33.111	61.528	53,81	1.168.072	166.708.704	0,70		
Totale Centro	21	11.540.584	78.436	176.087	44,54	2.474.318	331.683.481	0,75		
Abruzzo	4	1.309.797	16.671	22.596	73,78	389.520	27.898.331	1,40		
Molise	2	320.074	2.158	3.940	54,77	46.480	6.279.736	0,74		
Campania	5	5.790.187	18.639	95.253	19,57	600.433	96.797.363	0,62		
Puglia	5	4.069.869	20.118	100.078	20,10	426.946	70.319.553	0,61		
Basilicata	2	591.338	3.321	10.574	31,41	91.055	10.979.701	0,83		
Calabria	5	1.998.052	35.148	62.495	56,24	804.018	33.669.380	2,39		
Sicilia	9	5.016.861	17.637	17.346	101,68	496.207	85.511.626	0,58		
Sardegna	5	1.292.167	4.617	-12.850	neg.	191.907	33.464.378	0,57		
Totale Sud - Isole	37	20.388.345	118.309	299.432	39,51	3.058.208	364.920.066	0,84		
Totale X	97	54.341.965	345.770	796.958	43,39	11.070.581	1.497.641.530	0,74		

*equivalente al valore del totale dello stock debito accertato per gli enti dell'insieme in esame, (tabella n. 2/P, col. 8), proiettato alla totalità degli enti che rappresentano il 100% della popolazione (eccetto la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige).

**Dati ISTAT - PIL: sono tra i dati Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige ed extra regio.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 5 / P 2 Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità economico-finanziaria

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi	Inc. %
			1	2	1/2
Piemonte	5	1.353.555	36.899	43.033	85,75
Lombardia	11	9.545.441	175.490	275.270	63,75
Liguria	4	1.607.878	25.190	42.320	59,52
Veneto	7	4.773.554	101.657	154.385	65,85
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	13.364	27.211	49,11
Emilia Romagna	9	4.223.264	94.303	114.522	82,34
Totale Nord	39	22.413.036	446.903	656.741	68,05
Toscana	10	3.638.211	79.797	136.729	58,36
Umbria	2	872.967	15.841	23.176	68,35
Marche	4	1.536.098	30.559	38.294	79,80
Lazio	5	5.493.308	104.724	134.212	78,03
Totale Centro	21	11.540.584	230.921	332.411	69,47
Abruzzo	4	1.309.797	36.398	47.015	77,42
Molise	2	320.074	6.001	6.833	87,82
Campania	5	5.790.187	71.337	143.894	49,58
Puglia	5	4.069.869	45.404	89.222	50,89
Basilicata	2	591.338	9.842	14.151	69,55
Calabria	5	1.998.052	76.169	104.111	73,16
Sicilia	9	5.016.861	54.092	61.890	87,40
Sardegna	5	1.292.167	16.076	22.746	70,68
Totale Sud-Isole	37	20.388.345	318.247	489.862	64,97
Totale X	97	54.341.965	996.071	1.479.014	67,35

Tabella n. 6 / P

Debiti di finanziamento 2007 - Sostenibilità patrimoniale

(In migliaia di euro)

(dal conto del patrimonio)					
aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale stock debito accertato	netto patrimoniale depurato*	Inc. %
			1	2	1/2
Piemonte	5	1.353.555	444.197	555.060	80,03
Lombardia	11	9.545.441	2.122.042	4.225.792	50,22
Liguria	4	1.607.878	211.233	474.189	44,55
Veneto	7	4.773.554	1.066.211	2.085.674	51,12
Friuli Venezia Giulia	3	909.344	156.582	437.656	35,78
Emilia Romagna	9	4.223.264	891.584	1.544.364	57,73
Totale Nord	39	22.413.036	4.891.849	9.322.735	52,47
Toscana	10	3.638.211	768.177	1.526.892	50,31
Umbria	2	872.967	183.293	324.661	56,46
Marche	4	1.536.098	354.776	378.282	93,79
Lazio	5	5.493.308	1.168.072	1.760.702	66,34
Totale Centro	21	11.540.584	2.474.318	3.990.537	62,00
Abruzzo	4	1.309.797	389.520	602.895	64,61
Molise	2	320.074	46.480	384.757	12,08
Campania	5	5.790.187	600.433	1.863.761	32,22
Puglia	5	4.069.869	426.946	1.532.795	27,85
Basilicata	2	591.338	91.055	272.351	33,43
Calabria	5	1.998.052	804.018	1.113.755	72,19
Sicilia	9	5.016.861	496.207	2.971.181	16,70
Sardegna	5	1.292.167	149.433	698.147	21,40
Totale Sud-Isole	37	20.388.345	3.004.092	9.439.642	31,82
Totale X	97	54.341.965	10.370.259	22.752.914	45,58

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato del valore del debito finanziario

PARTE III

CRITICITÀ DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

9 Debiti fuori bilancio

Cons. Teresa Bica

9.1 Nozione e disciplina normativa

Il debito fuori bilancio consiste in una obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di denaro propria dell'Ente, o comunque riconducibile allo stesso, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano e disciplinano il processo finanziario della spesa: non è stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza e quindi il debito non appare nelle scritture contabili dell'Ente.

Il TUEL disciplina l'ambito e le procedure attraverso le quali ricondurre nell'alveo del bilancio queste obbligazioni individuando le fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, la procedura per il riconoscimento degli stessi, i mezzi finanziari per la copertura degli oneri relativi e la possibilità di ripartire tali oneri in più esercizi finanziari.

Le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli Enti locali possono riconoscere, con delibera dell'organo consiliare, sono cinque ed elencate nell'art. 194, 1° comma:

- sentenze esecutive;
- copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi indicati dalla norma e, per quelli di cui alla lettera e) che la spesa abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e la sua entità sia nei limiti del valore acquisito al patrimonio.

Per la spesa, o la parte di essa, non riconoscibile, il rapporto di obbligazione intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore finanziario o dipendente dell'Ente, 4° comma dell'art. 191 TUEL.

Per la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due anni successivi, secondo un piano di rateizzazione convenuto con i creditori, 2° comma dell'art. 194, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, 3° comma dell'art. 193. In via eccezionale, il 3° comma dell'art. 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'art. 5, ultimo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ora ha stabilito che gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento elusivamente per finanziare spese di investimento.

In attuazione al nuovo dettato costituzionale:

- l'art. 27, 14° comma, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) riconosce la possibilità agli Enti locali di contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, solamente per i disavanzi risultanti dai bilanci relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- l'art. 41, 4° comma, della legge sopraccitata limita la possibilità di accendere mutui per finanziare debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente a quelli maturati prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001;
- l'art. 23, 5° comma, della legge 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) obbliga gli Enti locali a trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debiti alla competente Procura regionale della Corte dei conti;
- l'art. 30, 15° comma, della legge finanziaria per il 2003 stabilisce la nullità dei contratti di mutuo stipulati dagli Enti locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento e prevede conseguenze sanzionatorie nelle ipotesi di violazione del dettato costituzionale;
- l'art. 3, 18° comma, della legge 350 del 2003 (legge finanziaria del 2004) ha definito univocamente i concetti di indebitamento e di spesa di investimento.

Il quadro normativo si è, così, stabilizzato imponendo maggiori limiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non più finanziabili attraverso l'indebitamento se relativi a spesa corrente.

9.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e comunali, negli anni 2007 e 2008, analizzando i dati riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio di esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti, dalle amministrazioni con popolazione superiore a 8000

abitanti, sulle entrate correnti sia degli stessi enti sia di tutti gli enti con popolazione superiore a 8000 abitanti della rispettiva regione, ed, infine, il numero degli stessi enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nell'ultimo biennio e negli ultimi sei anni con gli importi relativi. È stato utilizzato un questionario che, inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province con l'obbligo di compilarlo e restituirlo anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie ed i dati necessari.

Nel 2008 il livello di adempimento all'obbligo di compilare il modello è risultato totale per le province ma non per i comuni; le maggiori difficoltà ed inadempienze si registrano presso i comuni con popolazione inferiore a 8000 abitanti.

Gli enti coinvolti nel fenomeno sono 1789, 54 province e 1735 comuni, con un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 613,939 milioni di euro (48,130 milioni di euro dalle province e 565,809 milioni di euro dai comuni) con una variazione in aumento del 7,19% rispetto all'importo di 572,749 milioni di euro del 2007 riferito ai 1831 enti interessati (54,211 milioni di euro dalle 54 province e 518,538 milioni di euro dai 1777 comuni).

Tabella riepilogativa adempienti esercizio 2004-2005-2006-2007-2008

Enti	2004		2005		2006		2007		2008	
	Enti comp.	Adempienti								
Prov.	100	100	104	104	104	104	104	104	104	104
Co.sup.	1395	1361	1397	1378	1397	1378	1397	1289	1397	1299
Co.inf.	6705	6573	6704	6589	6704	6559	6704	6174	6704	6205
totale	8200	8034	8205	8071	8205	8041	8205	7567	8205	7608

9.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

Nell'anno 2007, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.831 ed il totale dei debiti ammonta a 572,749 milioni di euro (prospetto n. 1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 54 Province, che presentano il fenomeno, è stato di 54,212 milioni di euro.

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2006 che nel 2007, appare evidente un decisivo ridimensionamento del numero degli enti interessati al fenomeno ed ancor più dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti (nell'anno 2006: 58 province per un importo complessivo di 109,3 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Campania (4 province con 12,961 milioni di euro), la Calabria (4 province con 7,795 milioni di euro), la Sicilia (8 province con 5,360 milioni di euro), la Puglia (4 province con 5,083 milioni di euro), l'Abruzzo (4 province con 3,365 milioni di euro) ed il Veneto (1 provincia con 3,200 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,56 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è il Molise con 13,58 euro/abitante, seguita dalla Calabria con 6,10 euro/abitante; quelle con i valori più bassi, con meno di mezzo euro/abitante, sono la Lombardia con 0,17 ed il Lazio con 0,48 euro/abitante. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007 (prospetto n.2).

Tipologia Nel prospetto n.7.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2007 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 36,787 milioni di euro pari al 67,86% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2006 erano 100,9 milioni di euro, pari alla quasi totalità dei debiti riconosciuti) il ridimensionamento di questa categoria di debiti, nel 2007, sia in valore assoluto che in quota sul totale, sembra dovuto al mancato riproponimento delle condizioni favorevoli del 2006, che prevedevano l'esclusione delle spese per debiti fuori bilancio da sentenze esecutive dal computo del patto di stabilità interno.

La lettera c) del 1° comma dell'art.194 del TUEL consente il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza: l'importo dei debiti di tale tipologia ammonta a 10,551 milioni di euro pari al 19,46% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 4,462 milioni di euro pari all'8,23%, per gli espropri 1,898 milioni di euro pari al 3,50%: la quota per i disavanzi di aziende è minima: 0,513 milioni di euro equivalente allo 0,95% .

Strumenti di copertura L'art 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce che gli enti debbono rispettare, durante la gestione e le variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio e detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta, entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare deve provvedere con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, deve accertare il permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adottare provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio, ripianare gli eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti, ai sensi del successivo art. 194, e l'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato. Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.9.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2007 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2007 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 24,384 milioni di euro (44,98%), avanzo di amministrazione per 21,018 milioni di euro (38,77%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 5,583 milioni di euro (10,30%).

Il ripiano Gli artt. 193, 2° e 3° comma, e 194, 2° comma, del TUEL disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti e prevedono la possibilità per l'ente di provvedere al pagamento mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti, anche, impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

I debiti fuori bilancio ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 53,740 milioni di euro, il 99,13% dei riconoscimenti; per lo 0,87% non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 5.2).

L'86,98% dei debiti riconosciuti, 47,153 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2007; il 7,10% pari a 3,851 milioni di euro a carico dell'esercizio 2008 ed il 5,05% pari a 2,737 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 0,471 milioni di euro.

Comuni

Nel 2007 i 1.777 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 518,538 milioni di euro (prospetto n. 1).

I Comuni della 7^a ed 11^a classe demografica coprono oltre il 44% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 Comuni della 11^a classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 93,540 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 1,173 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti dei 30 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di Comuni coinvolti sono della 5^a classe demografica (385) e della 4^a (288).

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2007: la Sicilia con 251 Comuni coinvolti e 128,680 milioni di euro e la Campania con 237 Comuni e 123,680 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 4 comuni, ed il più basso importo complessivo, 76 mila euro; segue il Molise con 25 comuni e poco più di 2 milioni di euro ed il Trentino Alto Adige con 29 Comuni coinvolti e 2,669 milioni di euro in totale.

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per Regioni, fin ora esposta, per meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti, deve considerare la popolazione residente negli enti stessi.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 2), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: la Basilicata, con 37,46 euro/ab., la Sicilia, con 31,42 euro/ab., la Campania, con 30,16 euro/ab e la Puglia, con 25,51 euro/ab..

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 18,07 euro, le Regioni, con più basso valore inferiore a 5 euro/abitante, sono: il Piemonte con 4,63 euro/ab. ed il Veneto con 4,89 euro/ab..

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 2), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 114,01 euro, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^a classe, 6,71 euro.

Tipologia - Nel prospetto n.7.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2007 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 328,657 milioni di euro pari al 63,38% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2006 erano 308,6 milioni di euro, pari a poco più del 52% dei debiti riconosciuti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 148,698 milioni di euro pari al 28,68% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri 24,666 milioni di euro pari al 4,76%, per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 10,530 milioni di euro pari al 2,03%, la quota per i disavanzi di aziende è di 5,987 milioni di euro equivalente all'1,15% .

Strumenti di copertura - Nel prospetto n.9.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2007 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2007 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 203,155 milioni di euro (39,18%), l'avanzo di amministrazione per 140,881 milioni di euro (27,17%), i mutui presso la Cassa dd.pp. per 66,822 milioni di euro (12,89%) e le disponibilità del bilancio degli investimenti per 38,012 milioni di euro (7,33%).

Il ripiano - I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 503,969 milioni di euro, il 97,19% dei riconoscimenti; per 1,851 milioni di euro, lo 0,36% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per il 2,45% non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 5.3).

L'84,91% dei debiti riconosciuti, 440,292 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2007; l'8,28% pari a 42,916 milioni di euro a carico dell'esercizio 2008 ed il 4% pari a 20,761 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 12,717 milioni di euro.

9.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008

Nell'anno 2008, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1789 ed il totale dei debiti ammonta a 613,939 milioni di euro (prospetto n. 3).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 54 Province, che presentano il fenomeno, è stato di 48,130 milioni di euro.

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2007 che nel 2008, appare evidente un ridimensionamento, -11,22%, dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti con lo stesso numero degli enti interessati al fenomeno, ma non tutti gli stessi enti (nell'anno 2007: 54 province per un importo complessivo di 54,212 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Calabria (4 province con 9,273 milioni di euro), la Campania (4 province con 7,068 milioni di euro), il Molise (2 province con 5,743 milioni di euro), il Lazio (2 province con 5,677 milioni di euro), la Sicilia (9 province con 5,253 milioni di euro) e l'Abruzzo (4 province con 3,841 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,56 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è il Molise con 13,58 euro/abitante, seguita dalla Calabria con 6,10 euro/abitante; quelle con i valori più bassi, con meno di mezzo euro/abitante, sono la Lombardia con 0,17 ed il Lazio con 0,48 euro/abitante. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008 (prospetto n.2).

Tipologia - Nel prospetto n.8.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2008 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 31,417 milioni di euro pari al 65,27% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2007 erano 36,787 milioni di euro, pari alla 67,86% dei debiti riconosciuti).

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza ammontano a 13,074 milioni di euro pari al 27,16% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 3,237 milioni di euro pari al 6,73%, la quota per i disavanzi di aziende è: 0,332 milioni di euro equivalente allo 0,69% e per gli espropri è minima : 0,070 milioni di euro pari allo 0,15% del totale.

Strumenti di copertura - Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.10.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2008 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2008 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 21,161 milioni di euro (43,97%), avanzo di amministrazione per 22,185 milioni di euro (46,09%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 1,233 milioni di euro (2,56%).

Il ripiano - L'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

I debiti fuori bilancio ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 45,689 milioni di euro, il 94,93% dei riconoscimenti; per il 5,07% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 non è prevista alcuna copertura (prospetto n. 6.2).

L'88,03% dei debiti riconosciuti, 42,368 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2008; il 3,99% pari a 1,919 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009 ed il 2,91% pari a 1,402 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 2,442 milioni di euro.

Comuni

Nel 2008 i 1.735 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 565,809 milioni di euro (prospetto n. 3).

I comuni della 7^a ed 11^a classe demografica coprono oltre il 50% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 comuni della 11^a classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 168,273 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 1,262 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti dei 30 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di comuni coinvolti, anche nel 2008, sono della 5^a classe demografica (366) e della 4^a (290).

Le Regioni con maggiori importi sono: la Campania con 217 comuni coinvolti e 149,716 milioni di euro ed il Lazio con 124 comuni e 103,748 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 4 comuni, ed il più basso importo complessivo, 233 mila euro; segue l'Umbria con 13 comuni e 1,426 milioni di euro.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 4), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: la Campania, con 39,83 euro/ab ed il Molise con 35,28 euro/ab..

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 19,75, aumentato di quasi 2 euro rispetto al 2007, le Regioni, con più basso valore inferiore a 5 euro/abitante, sono: la Liguria con 4,34 euro/ab., l'Umbria con 4,95 euro/ab. ed il Friuli Venezia Giulia con 4,99 euro/ab..

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 4), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 134,58 euro, aumentato di oltre 20 euro rispetto all'anno precedente, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^a classe, 9,22 euro.

Tipologia Nel prospetto n.8.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2008 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 263,533 milioni di euro pari al 46,58% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, anche se in diminuzione rispetto all'anno precedente sia nell'importo che nella percentuale sul totale dei debiti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 188,111 milioni di euro pari al 33,25% di tutti i debiti

riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 70,831 milioni di euro pari al 12,52%, per gli espropri 36,664 milioni di euro pari al 6,48%, la quota per i disavanzi di aziende è di 6,670 milioni di euro equivalente all'1,18% .

Strumenti di copertura Nel prospetto n.10.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2008 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2008 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 217,004 milioni di euro (38,35%), l'avanzo di amministrazione per 124,006 milioni di euro (21,92%), i mutui presso la Cassa dd.pp. per 47,273 milioni di euro (8,35%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 546,235 milioni di euro, il 96,54% dei riconoscimenti; per 910 mila euro, lo 0,16% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per il 3,30% non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 6.3).

L'85,97% dei debiti riconosciuti, 486,431 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2008; il 7,18% pari a 40,621 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009 e il 3,39% pari a 19,182 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 18,664 milioni di euro.

9.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007 e nel 2008. Raffronti

Un perfetto raffronto può essere fatto, solo, tra i dati che riguardano i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Amministrazioni provinciali, in quanto tutte e 104 le Province, di competenza, presenti sul territorio nazionale, nel biennio considerato, hanno risposto al questionario, inviato a tutti i comuni ed a tutte le province, per raccogliere i dati relativi al fenomeno; mentre i dati riguardanti i comuni scontano la mancata risposta, che potrebbe essere sia negativa che positiva, nel 2007 da parte di 638 enti, di cui 108 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e nel 2008 da parte di 597 enti, di cui 98 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

Mentre il numero degli enti interessati dal fenomeno diminuisce da 1831 a 1789 nel 2008, l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti aumenta del 7,19%, da 572,749 milioni di euro a 613,939 milioni di euro.

Nel comparto Amministrazioni provinciali, il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio è invariato pur non essendo gli stessi, nel biennio considerato, 54 unità; l'importo totale dei debiti riconosciuti è diminuito dell'11,22%, da 54,212 a 48,130 milioni di euro (prospetto n. 11.3).

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province diminuisce da 1,56 euro nel 2007 a 1,38 euro nel 2008, con un decremento dello 0,11%.

Nelle regioni della Liguria, del Molise, del Lazio e della Toscana l'importo dei debiti riconosciuti aumenta rispettivamente del 715,93%, da 309 mila a 2,523 milioni di euro, del 370,80%, da 1,220 milioni a 5,743 milioni di euro, del 184%, da 1,997 milioni a 5,677 milioni di euro e del 171,10%, da 718 mila a 1,949 milioni di euro.

Nelle 4 Regioni, Emilia Romagna – Marche – Abruzzo – Calabria, dove sono solo le medesime 14 Province a riconoscere debiti fuori bilancio in tutte due gli esercizi considerati, l'importo riconosciuto diminuisce da 15,740 milioni a 14,542 milioni di euro nel 2008.

Nel biennio 2007-2008, sono 43, il 79,63% dell'intero comparto, le Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli anni: 47,137 milioni di euro nel 2007 e 38,267 milioni di euro nel 2008 (prospetto n. 11. 5).

Nel comparto Amministrazioni comunali, dai dati trasmessi da 7463 enti nel 2007, pari al 92,12% di tutti i comuni italiani, e da 7504 enti nel 2008, il 92,63% degli interpellati, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio, è aumentato da 518,538 a 565,809 milioni di euro, con un aumento del 9,12%, in corrispondenza con una diminuzione del numero degli enti coinvolti nel fenomeno, da 1777 a 1735, -2,36%.

Con riferimento alla classe demografica, permangono, nel biennio, molto elevati gli importi del complesso dei Comuni della 7^a ed 11^a classe.

Nel biennio 2007-2008, sono 1033, più del 59,54% degli enti interessati dal fenomeno nell'ultimo anno di riferimento, i Comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli esercizi: 405,652 milioni di euro nel 2007 e 457,268 milioni di euro nel 2008, gli importi più significativi, anche tra questi enti, riguardano la 7^a ed 11^a classe demografica. (prospetto n. 11.5).

Nell'esercizio 2007, viene previsto il ripiano nel triennio, come prescritto dal TUEL, per il 97,37% dei debiti riconosciuti nell'anno dai Comuni e dalle Province, mentre per i debiti riconosciuti nell'anno successivo, il ripiano triennale è previsto per il 96,41% dell'importo complessivo; i debiti riconosciuti per i quali non è prevista alcuna copertura aumentano, nel biennio dal 2,30% al 3,44% del totale.

In entrambi gli anni i debiti per far fronte agli oneri conseguenti a sentenze esecutive rappresentano la tipologia più importante, il 63,81% nel 2007 e il 48,04% dell'intero importo dei debiti riconosciuti nel 2008; seguono i debiti contratti per l'acquisizione di beni e servizi di pubblica utilità, pari al 27,80% nel 2007 ed al 32,77% nell'anno successivo.

Gli strumenti di copertura più importanti sono, in tutti e due gli anni, le disponibilità del bilancio di parte corrente e l'avanzo di amministrazione.

9.2.4 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003-2004-2005-2006-2007-2008 dai medesimi enti

Nel prospetto n. 11.6 vengono indicati gli enti che negli ultimi 6 anni, 2003-2004-2005-2006-2007 e 2008, hanno sempre riconosciuto debiti fuori bilancio, 26 province e 403 comuni, i cui importi rappresentano nel 2007 il 48,90% e nel 2008 il 57,38% del totale dei riconoscimenti; nella lettura dei dati occorre, tuttavia, tenere presente che le province, da 100 nel 2003, sono diventate 104 dal 2005 e che i dati relativi ai comuni scontano la diversa consistenza numerica della platea degli enti che hanno risposto al questionario inviato dalla Sezione.

L'importo totale dei debiti riconosciuti da queste province e comuni, nel 2003 pari a 297,600 milioni di euro, si incrementa nell'anno successivo del 20,57%, 358,843 milioni di euro, tale somma aumenta nel 2005 del 6,11% a 380,766 milioni di euro, mentre nel 2006 subisce un decremento del 26,08%, 281,431 milioni di euro, nel 2007 è pressoché invariato 280,096 milioni di euro ed aumenta nel 2008 rispetto all'esercizio precedente del 25,77%, a 352,284 milioni di euro.

L'andamento del fenomeno si presenta leggermente difforme, nel complesso delle 26 province rispetto ai 403 comuni, nelle prime l'importo relativo all'esercizio 2003 di 21,789 milioni di euro, aumenta nell'anno successivo del 10,21%, aumenta ancora dell'4,35%, quindi diminuisce del 17,33% nel 2006, nel 2007 raggiunge i 30,304 milioni di euro e nell'ultimo esercizio di riferimento decresce di circa il 27%, a 22,153 milioni di euro; nei secondi l'importo di 275,810 milioni di euro del primo anno aumenta del 21,40% nel 2004, aumenta ancora l'anno successivo del 6,22%, diminuisce nel 2006 del 26,70% rispetto all'anno precedente, nel 2007 diminuisce ancora a 249,792 milioni di euro e nell'ultimo esercizio aumenta a 330,131 milioni di euro.

Dall'anno 2005 il numero delle province non è variato, pertanto, è possibile analizzare, con esattezza, l'andamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle stesse province negli ultimi quattro esercizi (prospetto n. 11.7): le 36 province che hanno presentato il fenomeno negli ultimi quattro anni riconoscono, nel 2005, debiti fuori bilancio per un importo di 38,950 milioni di euro che rappresenta l'87,44% dei 44,546 milioni di euro riconosciuti dal totale delle province, nel 2006, di 26,828 milioni di euro, il 24,55% del totale, nel 2007, di 42,561 milioni di euro, il 78,51% del totale dell'anno ed, infine, nel 2008, l'importo di 36,903 milioni di euro, il 76,67% dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'ultimo esercizio considerato.

9.2.5 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006 e nel 2007 dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti. Incidenza sulla finanza locale

Anche in questo referto, come in quelli degli anni precedenti, si verifica l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti, costituendo questa voce, insieme all'avanzo di amministrazione, lo strumento più significativo per la copertura dei debiti stessi.

La Sezione riferisce, quest'anno, sull'andamento della finanza locale delle province e dei comuni, con popolazione superiore agli 8000 abitanti, per il biennio 2006-2007, mediante l'elaborazione dei dati tratti dai rendiconti approvati, pertanto il raffronto tra debiti riconosciuti ed entrate correnti si riferisce agli enti ed agli anni considerati nel referto.

Tale confronto ha piena significatività nel comparto delle Province, i cui dati sono tutti a disposizione, mentre il comparto dei Comuni sconta la mancata risposta al questionario informativo sui debiti da parte di 164 enti nel 2006 e di 638 nel successivo 2007.

L'importo dei debiti, relativi ad ogni comparto, è stato raffrontato, per ogni singola Regione, alle entrate correnti, sia di tutti gli enti costituenti il comparto stesso, sia ai soli enti interessati dal fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Nel comparto delle amministrazioni provinciali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2006, sulle entrate correnti di tutte le Province è stata pari allo 1,18%, diventa il 6,92 nell'Emilia Romagna ed il 5,07% nella Sicilia; il dato nazionale sale al 2,13% se si considerano le entrate correnti delle sole Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 14,9% nell'Emilia Romagna, al 5,07% nella Sicilia, al 2,68% nel Molise ed al 2,18% nell'Abruzzo (prospetti n. 13 e n. 13.2).

Nell'esercizio 2007 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti di tutte le Province è stata pari allo 0,55%, nel Molise 2,19%, nella Calabria 1,67%, nell'Abruzzo 1,43% e nella Campania 1,34%; sale allo 0,91% se si considerano le entrate correnti delle sole Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 6,55% nel Molise, al 2,85% nel Veneto ed al 2,60% nella Calabria (prospetti n. 13.3 e n. 13.4).

Nel comparto delle amministrazioni comunali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2006, sulle entrate correnti di tutti i Comuni è stata pari all'1,43%, con punte del 6,47% nel Molise e del 6,04% nella Sicilia; sale al 2,28% se si considerano le entrate correnti dei soli Comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 6,47% nel Molise e al 6,36% nella Sicilia (prospetti n. 12 e n. 12.2).

Nell'esercizio 2007 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti di tutti i Comuni è stata pari all'1,07%, con punte del 4,06% nella Basilicata e del 3,33% nella Sicilia; sale al 1,62% se si considerano le entrate correnti dei soli Comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 5,00% nella Basilicata ed al 3,51% nella Sicilia (prospetti n. 12.3 e n. 12.4).

9.3 Considerazioni d'insieme

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, da indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti.

Il legislatore che, con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno, con la legge finanziaria per il 2006, al 142° comma dell'art. 1, aveva previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, nei calcoli per determinare la congruità della gestione dell'ente locale con il patto di stabilità, la detrazione, dal complesso delle spese correnti, delle "spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

A seguito di ciò nel 2006 si è avuto un notevole sviluppo della quota di debiti derivanti da sentenze, mentre negli esercizi successivi non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto la quota di debiti da sentenze si è ridotta.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le province che per i comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante nei debiti riconosciuti.

Più Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'espletamento della loro funzione consultiva attribuita dalla legge 131 del 2003, ed il Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo presso la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, visto l'art. 194 del TUEL e richiamato il principio contabile n. 81 approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali in data 8 gennaio 2004 riguardante la "Gestione nel sistema di bilancio", hanno affermato che la competenza consiliare al riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio permane anche nel caso in cui in bilancio siano stati previsti stanziamenti generici o specifici accantonati per sopperire a tali fattispecie debitorie.

Tuttavia va segnalata una possibile diversa interpretazione che ritiene non obbligatorio il riconoscimento di debiti derivanti da sentenze se già siano stati stabiliti in bilancio stanziamenti finalizzati alle spese per soccombenza.

Tale impostazione appare meritevole di attenzione in quanto il debito fuori bilancio, seppure ammesso dall'ordinamento, costituisce un comportamento irritale che configge con i principi del bilancio, i debiti fuori bilancio sono costituiti da obbligazioni pecuniarie che, pur rispondendo alle finalità istituzionali dell'Ente ed essendo giuridicamente valide, non risultino perfezionate contabilmente. Il riconoscimento da parte del consiglio comunale dei debiti fuori bilancio, previsto dal citato articolo 194 del TUEL, è diretto dunque a far coincidere l'aspetto contabile con quello giuridico, con contestuale finanziamento dei debiti riconosciuti tramite

risorse nuove ovvero la rimodulazione delle risorse programmate in bilancio, affinché vengano salvaguardati gli equilibri di bilancio.

La tipologia dei debiti fuori bilancio è dunque da ricondursi al concetto di "sopravvenienza passiva", trattandosi di debiti sorti al di fuori dell'impegno di spesa costituito secondo le prescrizioni dell'art. 191 del TUEL ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui i debiti si manifestano, pertanto non sembra opportuno invocare l'applicazione della procedura dell'art. 194 del TUEL nei casi in cui nel bilancio sono già previsti sufficienti stanziamenti per le spese in esame.

Gli amministratori maggiormente accorti e che hanno risorse sufficienti allo scopo prevedono in bilancio stanziamenti per la soccombenza in giudizio. Ciò risulta possibile in quanto, se è vero che l'esatto contenuto delle decisioni non è prevedibile, tuttavia è possibile effettuare una stima ragionevole degli oneri che possono derivare dal contenzioso in atto.

In questi casi sembra possibile procedere all'impegno e al pagamento senza far ricorso alla procedura del riconoscimento che si prefigge lo scopo di riportare un'obbligazione assunta extra bilancio negli ordinari strumenti di gestione, assicurando anche la permanenza degli equilibri generali, in quanto il riconoscimento dell'obbligazione riposa nell'autorità della pronuncia stessa e la copertura è già stata stanziata nel bilancio approvato dal Consiglio.

Non può ritenersi appropriato imporre una procedura straordinaria ed eccezionale laddove può procedersi attraverso la programmazione; anzi andrebbe incoraggiata la modalità di esecuzione delle sentenze attraverso la previsione di stanziamenti in bilancio; in questi casi, al fine di rispettare l'esigenza della massima trasparenza nei rapporti istituzionali, tra Giunta e Consiglio, si può considerare utile la comunicazione al Consiglio di queste sentenze esecutive.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, del quale si dispongono tutti gli elementi relativi a tutte le Province.

**Tabella debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province
esercizi 2004-2005-2006-2007-2008**

Province	2004	2005	2006	2007	2008
Enti di competenza	100	104	104	104	104
Enti adempienti	100	104	104	104	104
Enti con d.f.b.	39	53	58	54	54
Debiti fuori bilancio	44.759.387	44.545.551	109.285.990	54.211.860	48.130.489

(in euro)

Le Province riconoscono, nel 2007, debiti fuori bilancio per 54,212 milioni di euro, il 63,81% dei quali è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 27,80% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità, lo 0,87% dei debiti riconosciuti non trova alcuna copertura nel

triennio dal riconoscimento; nell'esercizio 2008 l'importo dei debiti riconosciuti diminuisce, dell'11,22%, a 48,130 milioni di euro, gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 65,27%, quelli da acquisto di beni e servizi il 27,16% del totale dei riconoscimenti, per poco più del 5% non è prevista alcuna copertura nel triennio (prospetti n. 7.2 e n. 8.2).

L'importo dei debiti fuori bilancio delle 36 province che hanno denunciato il fenomeno in ciascuno degli ultimi quattro anni, rappresenta, nel 2005, l'87,44% dell'importo totale dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'anno, nel 2006, il 24,55%, nel 2007, il 78,51% e, nel 2008, il 76,67% (prospetto n.11.7).

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2007 di 518,538 milioni di euro, aumenta, nell'ultimo anno di riferimento, a 565,809 milioni di euro, ma tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabile alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 Comuni (di cui 1.397 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2007, 7463 Comuni, il 92,12% (di cui 1289 con popolazione superiore agli 8000 abitanti); mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2008 riguardano soltanto 7504 Comuni, il 92,63% del totale (di cui 1299 con popolazione superiore agli 8000 abitanti).

Nella tabella sono riportati: il numero dei Comuni di competenza, il numero di quelli che hanno inviato il questionario compilato, il numero degli enti interessati dal fenomeno e gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti, negli ultimi sei esercizi.

Tabella dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni dal 2003 al 2008

In milioni di euro

Comuni	Es. 2003	Es. 2004	Es. 2005	Es. 2006	Es. 2007	Es. 2008
Enti competenza	8100	8100	8101	8101	8101	8101
Enti adempienti	7280	7934	7967	7937	7463	7504
Enti con debiti fuori bilancio	1592	1670	1873	1899	1777	1735
Totale debiti fuori bilancio	494,642	588,004	659,642	592,101	518,538	565,809

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in euro senza decimali)

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

REGIONE	Dati	Classe demografica															Comuni	Province	Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11						
Piemonte	N. Enti	3	8	4	7	8	8	10	9	1						56	1	59	
	DFB ric.li 2007	129.359	284.570	131.276	446.250	421.894	460.832	786.174	469.658	43.154						3.173.167	1.768.395	4.941.561	
Valle D'Aosta	N. Enti	1	1	2												4		4	
	DFB ric.li 2007	64.000	3.381	8.877												76.258		76.258	
Lombardia	N. Enti	5	6	9	14	34	41	22	12	5	1	1			150	4	154		
	DFB ric.li 2007	32.327	222.710	292.250	1.108.962	2.659.100	2.574.638	2.183.166	1.876.710	1.364.425	4.765.007	2.145.927			19.067.981	952.435	20.020.416		
Liguria	N. Enti	1	2	5	8	9	9	9	4						35	1	36		
	DFB ric.li 2007	41.000	197.131	308.746	241.619	14.716	879.914	901.982	877.774						5.608.809	309.228	5.918.037		
Trentino A. A.	N. Enti	2	4	7	3	5	3	3	2	1					29		29		
	DFB ric.li 2007	42.921	83.546	173.149	676.952	104.985	952.184	516.111	361.821	221.588					2.668.767		2.668.767		
Veneto	N. Enti	1	8	9	12	12	28	28	13	1					94	1	95		
	DFB ric.li 2007		32.623	477.447	292.503	942.775	928.721	752.308	874.767	187.912	2.245.922				6.734.979	3.200.000	9.934.979		
Friuli V. Giulia	N. Enti	4	5	6	6	6	11	11	1	1					45	4	49		
	DFB ric.li 2007		20.325	52.881	700.096	310.172	665.267	560.064	41.860	1.255.543					3.626.007	1.037.777	4.663.784		
E. Romagna	N. Enti	2	7	7	9	14	23	9	9	2					79	3	82		
	DFB ric.li 2007		36.792	93.817	133.151	154.721	235.434	1.631.897	1.580.934	351.314	2.388.993				6.607.053	1.964.654	8.571.707		
Toscana	N. Enti	4	4	3	3	8	15	13	10	8	2				63	3	66		
	DFB ric.li 2007		225.210	161.529	1.592.108	1.803.780	1.908.684	3.795.475	8.941.565	1.544.786					19.973.136	718.899	20.692.035		
Umbria	N. Enti				2	2	2	2	3	1					12		12		
	DFB ric.li 2007				47.352	31.204	376.214	824.597	2.169.567	18.021					3.468.956		3.468.956		
Marche	N. Enti	1	7	4	3	3	8	7	8	1					40	3	43		
	DFB ric.li 2007		50.723	161.550	594.295	966.760	271.988	377.347	3.714.624	202.560	467.069				6.806.917	2.614.634	9.421.551		
Lazio	N. Enti	3	8	16	14	14	20	15	21	1					114	3	117		
	DFB ric.li 2007	59.785	162.736	653.866	420.577	2.451.410	3.955.450	6.406.574	20.234.780	2.020.356	1.945.391				50.001.409	1.996.854	51.998.263		
Abruzzo	N. Enti	4	9	11	8	8	20	8	8	1					77	4	81		
	DFB ric.li 2007	159.313	1.270.538	421.136	257.891	607.950	3.849.824	913.023	4.185.045	515.599					12.180.308	3.365.096	15.545.407		
Molise	N. Enti	1	9	7	3	1	2	1	1						25	1	26		
	DFB ric.li 2007	54.977	374.709	307.648	281.253	53.166	155.664	601.643	171.319						2.000.379	1.219.872	3.220.252		
CampANIA	N. Enti	11	31	31	25	35	54	32	39	8					237	4	241		
	DFB ric.li 2007	1.208.169	2.443.450	1.833.393	4.040.430	14.187.632	11.517.150	22.964.070	12.897.695	4.033.383					123.680.218	12.961.143	136.641.360		
Puglia	N. Enti	1	2	10	5	16	37	36	33	5					146	4	150		
	DFB ric.li 2007	2.365	337.943	751.887	356.641	1.314.193	8.243.715	7.600.725	37.037.379	5.770.846	7.688.632				69.104.327	5.083.271	74.187.598		
Basilicata	N. Enti	1	6	6	5	10	11	10	10	1					44	2	46		
	DFB ric.li 2007		6.090	165.493	303.239	583.182	2.988.390	4.086.073	4.515.530						12.637.997	1.339.684	13.977.681		
Calabria	N. Enti	5	13	31	21	35	27	19	3	4					158	4	162		
	DFB ric.li 2007	520.181	704.977	2.247.303	1.164.023	2.270.816	5.020.961	5.345.742	417.332	3.864.496					21.555.833	7.795.414	29.351.246		
Sicilia	N. Enti	1	11	27	17	57	54	37	38	5	1				251	8	259		
	DFB ric.li 2007	26.818	406.910	2.578.024	2.461.233	6.867.162	7.873.374	12.231.538	30.034.339	17.235.742	360.615	21.649.520	26.365.947		128.130.623	5.360.339	133.490.962		
Sardegna	N. Enti	3	21	15	15	20	18	11	9	1	2				116	4	120		
	DFB ric.li 2007	39.576	361.042	567.906	4.904.194	3.360.737	2.781.982	816.268	5.981.891	889.517	1.731.273				21.434.395	2.524.162	23.958.557		
Totale enti		30	114	213	172	288	385	283	223	43	17	4	5		1.771	54	1.825		
Totale 2007		1.172.621	5.764.915	12.061.715	16.385.154	28.757.480	58.307.977	59.498.565	136.789.347	58.987.816	45.688.242	31.584.073	93.539.810		518.537.516	54.211.860	572.749.376		

Prospetto n. 2 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2007 per abitante negli enti coinvolti

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11
Piemonte	N. abitanti	882	6.041	6.910	15.494	33.020	58.537	145.051	318.612	-	100.910	-	-	685.457	2.165.619
	DFB ric.li 2007	129.359	284.570	131.276	446.250	421.894	460.832	786.174	469.658	-	43.154	-	-	3.173.167	1.768.395
	Media/ abitante	146,67	47,11	19,00	28,80	12,78	7,87	5,42	1,47	-	0,43	-	-	4,63	0,82
Valle D'Aosta	N. abitanti	195	640	2.989	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.824	-
	DFB ric.li 2007	64.000	3.381	8.877	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76.258	-
	Media/ abitante	328,21	5,28	2,97	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,94	-
Lombardia	N. abitanti	1.303	4.652	14.501	33.047	135.653	299.705	308.080	382.025	385.171	113.143	-	1.256.211	2.933.491	5.529.291
	DFB ric.li 2007	32.327	222.710	292.250	1.108.962	2.659.100	2.674.638	2.183.166	1.876.710	1.888.686	1.364.425	-	4.765.007	19.067.981	952.435
	Media/ abitante	24,81	47,87	20,15	33,56	19,60	8,92	7,09	4,91	4,90	12,06	-	3,79	6,50	0,17
Liguria	N. abitanti	476	1.371	7.034	6.981	8.247	55.668	111.079	156.000	-	-	-	610.307	957.163	205.238
	DFB ric.li 2007	41.000	197.131	308.746	241.619	14.716	879.914	901.982	877.774	-	-	-	2.145.927	5.608.809	309.228
	Media/ abitante	86,13	143,79	43,89	34,61	1,78	15,81	8,12	5,63	-	-	-	3,52	5,86	1,51
Trentino Alto Adige	N. abitanti	905	3.162	10.480	4.522	12.643	32.545	46.170	67.078	94.989	-	-	-	272.494	-
	DFB ric.li 2007	42.921	83.546	173.149	676.962	104.985	962.184	51.611	361.821	221.598	-	-	-	2.668.767	-
	Media/ abitante	47,43	26,42	16,52	149,70	8,30	29,26	1,12	5,39	2,33	-	-	-	9,79	-
Veneto	N. abitanti	-	563	12.826	21.193	48.244	156.504	391.457	411.986	80.144	-	253.208	-	1.376.125	826.582
	DFB ric.li 2007	-	32.623	477.447	292.503	942.775	928.721	752.308	874.767	187.912	-	2.245.922	-	6.734.979	3.200.000
	Media/ abitante	-	57,94	37,22	13,80	19,54	5,93	1,92	2,12	2,34	-	8,87	-	4,89	3,87
Friuli V. Giulia	N. abitanti	-	2.807	7.818	14.581	22.104	78.881	142.301	26.393	-	211.184	-	-	506.069	1.183.764
	DFB ric.li 2007	-	20.325	52.681	700.096	310.172	665.267	580.064	41.860	-	1.255.543	-	-	3.626.007	1.037.777
	Media/ abitante	-	7,24	6,74	48,01	14,03	8,43	4,08	1,59	-	5,95	-	-	7,17	0,88
Emilia Romagna	N. abitanti	-	1.818	9.741	21.543	58.132	165.763	119.216	225.141	155.296	564.982	-	-	1.321.632	1.085.110
	DFB ric.li 2007	-	36.792	93.817	133.151	154.721	235.434	1.631.897	1.580.934	351.314	2.388.993	-	-	6.607.053	1.964.654
	Media/ abitante	-	20,24	9,63	6,18	2,66	1,42	13,69	7,02	2,26	4,23	-	-	5,00	1,81
Toscana	N. abitanti	-	-	6.108	7.319	29.939	115.881	197.149	310.813	611.588	328.773	-	-	1.607.570	1.413.449
	DFB ric.li 2007	-	-	225.210	161.529	1.592.108	1.803.780	1.908.684	3.795.475	8.941.565	1.544.786	-	-	19.973.136	718.899
	Media/ abitante	-	-	36,87	22,07	53,18	15,57	9,68	12,21	14,62	4,70	-	-	12,42	0,51
Umbria	N. abitanti	-	-	-	5.074	6.743	14.200	29.294	109.724	-	149.125	-	-	314.160	-
	DFB ric.li 2007	-	-	-	47.352	31.204	378.214	824.597	2.169.567	-	18.021	-	-	3.468.956	-
	Media/ abitante	-	-	-	9,33	4,63	26,63	28,15	19,77	-	0,12	-	-	11,04	-
Marche	N. abitanti	-	684	9.322	9.028	11.059	63.937	96.847	293.224	91.086	100.507	-	-	675.694	1.169.058
	DFB ric.li 2007	-	50.723	161.550	594.295	966.760	271.988	377.347	3.714.624	202.560	467.069	-	-	6.806.917	2.614.634
	Media/ abitante	-	74,16	17,33	65,83	87,42	4,25	3,90	12,67	2,22	4,65	-	-	10,07	2,24

Segue=>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<=segue																
Lazio	N. abitanti	1.075	6.498	25.188	34.812	53.156	143.755	210.750	694.474	67.516	107.898	-	2.546.804	3.891.926	4.136.617	
	DFB ric.li 2007	59.785	162.736	653.866	420.577	2.451.410	3.985.450	6.408.574	20.234.780	2.020.356	1.945.391	-	11.688.482	50.001.409	1.996.854	
	Media/abitante	55,61	25,04	25,96	12,08	46,12	27,52	30,41	29,14	29,92	18,03	-	4,59	12,85	0,48	
Abruzzo	N. abitanti	1.378	6.483	15.651	19.938	30.730	138.108	97.360	255.813	-	116.286	-	-	681.747	1.262.392	
	DFB ric.li 2007	159.313	1.270.538	421.136	257.891	607.950	3.849.824	913.023	4.185.045	-	515.589	-	-	12.180.308	3.365.098	
	Media/abitante	115,61	195,98	26,91	12,93	19,78	27,88	9,38	16,36	-	4,43	-	-	17,87	2,67	
Molise	N. abitanti	445	7.239	10.726	7.188	3.165	15.390	11.198	50.762	-	-	-	-	106.113	89.852	
	DFB ric.li 2007	54.977	374.709	307.648	281.253	53.166	155.664	601.643	171.319	-	-	-	-	2.000.379	1.219.872	
	Media/abitante	123,54	51,76	28,68	39,13	16,80	10,11	53,73	3,37	-	-	-	-	18,85	13,58	
Campania	N. abitanti	-	8.742	45.679	59.097	132.299	368.641	440.806	1.302.834	600.505	138.188	-	1.004.500	4.101.291	4.849.059	
	DFB ric.li 2007	-	1.208.169	2.443.450	1.833.393	4.040.430	14.187.632	11.517.150	22.964.070	12.897.695	4.033.383	-	48.554.846	123.680.218	12.961.143	
	Media/abitante	-	138,20	53,49	31,02	30,54	38,49	26,13	17,63	21,48	29,19	-	48,34	30,16	2,67	
Puglia	N. abitanti	186	1.734	17.417	12.121	66.400	264.418	504.477	1.134.244	391.191	-	316.532	-	2.708.720	3.618.285	
	DFB ric.li 2007	2.365	337.943	751.887	356.641	1.314.193	8.243.715	7.600.725	37.037.379	5.770.946	-	7.688.632	-	69.104.327	5.083.271	
	Media/abitante	12,71	194,89	43,17	29,42	19,79	31,18	15,07	32,65	14,75	-	24,29	-	25,51	1,40	
Basilicata	N. abitanti	-	987	8.960	11.148	38.967	72.511	135.758	-	69.060	-	-	-	337.391	597.768	
	DFB ric.li 2007	-	6.090	165.493	303.239	593.182	2.988.390	4.066.073	-	4.515.530	-	-	-	12.637.997	1.339.684	
	Media/abitante	-	6,17	18,47	27,20	15,22	41,21	29,95	-	65,39	-	-	-	37,46	2,24	
Calabria	N. abitanti	2.177	10.156	45.644	51.265	131.569	182.567	260.162	94.587	298.760	-	-	-	1.076.887	1.277.669	
	DFB ric.li 2007	520.181	704.977	2.247.303	1.164.025	2.270.816	5.020.961	5.345.742	417.332	3.864.496	-	-	-	21.555.833	7.795.414	
	Media/abitante	238,94	69,41	49,24	22,71	17,26	27,50	20,55	4,41	12,94	-	-	-	20,02	6,10	
Sicilia	N. abitanti	409	8.555	41.968	42.439	214.997	383.014	469.367	1.192.457	349.298	123.657	565.136	686.722	4.078.019	4.306.541	
	DFB ric.li 2007	26.818	406.910	2.578.024	2.461.233	6.867.162	7.873.374	12.231.538	30.034.339	17.235.742	380.615	21.649.520	26.385.347	128.130.623	5.360.339	
	Media/abitante	65,57	47,56	61,43	57,99	31,94	20,56	26,06	25,19	49,34	3,08	38,31	38,42	31,42	1,24	
Sardegna	N. abitanti	854	15.593	22.389	36.891	79.723	129.644	138.269	282.476	68.040	284.978	-	-	1.058.857	1.092.006	
	DFB ric.li 2007	39.576	361.042	567.906	4.904.194	3.360.737	2.781.992	816.268	5.981.891	889.517	1.731.273	-	-	21.434.395	2.524.162	
	Media/abitante	46,34	23,15	25,37	132,94	42,16	21,46	5,90	21,18	13,07	6,08	-	-	20,24	2,31	
Totale abitanti		10.285	87.725	321.351	413.681	1.116.790	2.739.669	3.854.791	7.308.643	3.262.644	2.339.631	1.134.876	6.104.544	28.694.630	34.808.300	
Totale DFB ric.li 2007		1.172.621	5.764.915	12.061.715	16.385.154	28.757.480	58.307.977	59.498.565	136.789.347	58.987.816	15.688.242	31.584.073	93.539.610	518.537.518	54.211.860	
Debito medio per abitante		114,01	65,72	37,53	39,61	25,75	21,28	15,43	18,72	18,08	6,71	27,83	15,32	18,07	1,56	

Prospetto n.3 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008

REGIONE	Dati	Classe demografica																		Comuni	Province	Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11									
Piemonte	N. Enti DFB ric.ti 2008	2 43.119	6 78.835	7 523.802	7 90.245	5 297.405	8 153.803	11 2.163.696	11 2.479.414	7 493.930	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	53 6.324.249	2 122.224	55 6.446.473		
Valle D'Aosta	N. Enti DFB ric.ti 2008	1 4.896	1 667	2.000	1	2.000	1	2.000	2.000	2.000	1	1	1	1	1	1	1	4 232.949	4	232.949		
Lombardia	N. Enti DFB ric.ti 2008	3 252.922	5 32.688	12 265.024	12 298.729	28 1.230.681	46 3.720.793	26 4.533.944	12 1.406.360	4 148.146	2 2.511.182	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	151 16.998.200	4 109.724	155 16.707.923		
Liguria	N. Enti DFB ric.ti 2008	2 8.477	4 115.941	4 275.982	3 275.982	3 5.738	8 844.656	11 1.081.962	6 1.081.962	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	36 4.530.059	1 2.523.075	37 7.053.134		
Trentino A. A.	N. Enti DFB ric.ti 2008	3 18.850	7 41.716	7 367.388	2 40.894	3 160.218	7 468.554	2 379.514	1 147.234	1 151.757	1 565.463	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	34 2.341.588	4	2.341.588		
Veneto	N. Enti DFB ric.ti 2008	1 75.641	4 32.110	4 367.388	5 230.780	16 944.648	31 1.243.043	34 3.595.678	14 2.587.741	14 4.724	14 877.342	14 15.912	14 1	14 1	14 1	14 1	14 1	108 9.607.619	2 134.869	110 9.742.488		
Friuli V. Giulia	N. Enti DFB ric.ti 2008	4 38.761	1 56.613	1 55.069	1 55.069	7 87.849	14 1.057.067	10 772.866	6 772.866	13 656.131	7 215.657	10 1	10 1	10 1	10 1	10 1	10 1	2.942.033	3	2.942.033		
Emilia Romagna	N. Enti DFB ric.ti 2008	1 19.159	5 68.117	5 68.117	5 3.672	10 505.815	13 5.182.497	7 810.102	10 5.983.726	1 9.986	1 5.036.315	5 5	5 5	5 5	5 5	5 5	5 5	53 17.629.401	3	56 18.464.238		
Toscana	N. Enti DFB ric.ti 2008	3 16.109	3 36.605	3 36.605	6 177.979	6 1.156.543	14 1.376.851	14 6.925.813	14 2.594.989	13 13.374.846	8 3.518.431	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	78 28.178.166	3 1.948.901	82 31.127.067		
Umbria	N. Enti DFB ric.ti 2008	1 23.866	1 131.192	1 23.866	1 131.192	4 251.889	2 78.148	2 208.170	3 652.027	3 80.987	3 1	3 1	3 1	3 1	3 1	3 1	3 1	1.426.279	1	1.426.279		
Marche	N. Enti DFB ric.ti 2008	2 162.009	2 288.124	10 288.124	2 171.356	3 209.702	7 185.560	4 445.110	8 3.445.104	1 314.350	1 1.312.296	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	38 6.533.610	3 582.056	41 7.125.666		
Lazio	N. Enti DFB ric.ti 2008	6 532.069	7 678.259	20 1.688.669	6 177.883	16 752.459	28 5.108.489	15 6.058.480	23 16.813.490	15 864.439	23 6.799.618	15 1	15 1	15 1	15 1	15 1	15 1	124 103.747.736	2 5.676.750	126 109.424.466		
Abruzzo	N. Enti DFB ric.ti 2008	5 163.634	4 111.359	4 814.325	8 688.389	5 454.341	5 622.044	8 2.661.209	5 2.211.142	5 4.396.860	1 119.172	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	67 12.242.473	4 3.841.332	71 16.083.806		
Molise	N. Enti DFB ric.ti 2008	4 54.032	13 401.663	8 377.454	7 1.230.087	1 12.383	7 227.574	1 399.709	2 2.580.530	2 8	2 8	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2	38 5.283.433	2 5.743.203	40 11.026.637		
Campania	N. Enti DFB ric.ti 2008	5 77.528	5 1.650.105	33 2.027.023	21 1.068.117	39 5.574.972	47 9.682.068	29 12.697.058	34 25.842.207	8 16.810.872	8 8	8 8	8 8	8 8	8 8	8 8	8 8	217 149.715.784	5 7.068.230	222 156.784.014		
Puglia	N. Enti DFB ric.ti 2008	1 278	1 3.878	5 224.971	4 168.638	4 1.134.611	13 5.028.213	41 8.523.098	28 25.243.309	4 814.191	4 10.019.845	4 1	4 1	4 1	4 1	4 1	4 1	130 51.161.031	4 2.359.848	134 53.520.879		
Basilicata	N. Enti DFB ric.ti 2008	4 153.718	8 151.303	8 151.303	8 74.918	9 440.148	10 5.254.773	9 1.686.774	9 136.199	1 941.716	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	1 4	45 8.839.549	1 211.543	46 9.051.092		
Calabria	N. Enti DFB ric.ti 2008	2 184.961	7 188.757	27 1.186.944	26 1.759.208	32 6.371.501	28 6.482.946	14 5.951.023	14 1.229.626	4 6.749.162	4 5	4 1	4 1	4 1	4 1	4 1	4 1	144 30.104.127	4 9.273.399	148 39.377.527		
Sicilia	N. Enti DFB ric.ti 2008	15 616	15 529.623	30 2.027.023	18 1.299.400	57 7.624.920	45 7.768.606	31 8.950.479	39 20.796.244	5 5.957.892	5 559.000	5 13.457.347	5 2	5 2	5 2	5 2	5 2	245 92.536.047	9 5.252.694	254 97.788.742		
Sardegna	N. Enti DFB ric.ti 2008	2 7.091	12 272.281	24 936.349	14 733.573	26 2.055.566	13 2.111.691	11 1.809.661	6 2.807.270	6 1.613.785	2 2.487.333	2 4	2 4	2 4	2 4	2 4	2 4	111 14.834.600	5 2.437.802	116 17.272.402		
Totale enti		30	100	231	151	290	366	279	217	43	19	5	4	4	4	4	4	1.735	54	1.789		
Totale DFB ric.ti 2008		1.262.470	2.891.127	10.838.733	8.677.091	29.271.388	56.024.986	69.417.060	118.273.988	53.302.796	24.082.795	23.493.103	168.273.426	23.493.103	24.082.796	24.082.795	24.082.795	565.808.933	48.130.489	613.939.422		

(in euro senza decimali)

Prospetto n. 4 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2008 per abitante negli enti coinvolti

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11
Piemonte	N. abitanti	544	4.853	10.956	11.375	21.566	54.582	157.659	244.177	85.438	-	-	-	591.150	2.342.448
	DFB ric.li 2008	43.119	78.835	523.802	90.245	297.405	153.803	2.163.696	2.479.414	493.930	-	-	-	6.324.249	122.224
	Media/ abitante	79,26	16,24	47,81	7,93	13,79	2,82	13,72	10,15	5,78	-	-	-	10,70	0,05
Valle D'Aosta	N. abitanti	423	640	1.268	-	-	-	-	34.082	-	-	-	36.393	-	-
	DFB ric.li 2008	4.896	667	2.000	-	-	-	-	225.386	-	-	-	232.949	-	-
	Media/ abitante	11,57	1,04	1,58	-	-	-	-	6,62	-	-	-	6,40	-	-
Lombardia	N. abitanti	778	3.775	18.357	28.537	110.900	349.939	374.267	371.265	306.491	300.710	-	1.256.211	5.485.544	
	DFB ric.li 2008	252.922	32.688	265.024	299.729	1.230.681	3.720.793	4.533.944	1.406.360	148.146	2.511.182	-	2.196.731	16.598.200	
	Media/ abitante	325,09	8,66	14,44	10,50	11,10	10,63	12,11	3,79	0,48	8,35	-	1,75	5,32	0,02
Liguria	N. abitanti	-	1.764	6.324	7.138	3.803	50.036	132.191	231.273	-	-	-	610.307	1.042.836	
	DFB ric.li 2008	-	8.477	115.941	275.982	5.738	272.265	844.656	1.081.962	-	-	-	1.925.059	4.530.059	
	Media/ abitante	-	4,81	18,33	38,66	1,51	5,44	6,39	4,68	-	-	-	3,15	4,34	9,26
Trentino A Adige	N. abitanti	1.223	5.384	10.264	4.836	12.122	44.833	33.117	33.656	94.989	104.946	-	-	345.370	
	DFB ric.li 2008	18.850	41.716	367.388	40.894	160.218	468.554	379.514	147.234	151.757	565.463	-	-	2.341.588	
	Media/ abitante	15,41	7,75	35,79	8,46	13,22	10,45	11,46	4,37	1,60	5,39	-	-	6,78	-
Veneto	N. abitanti	-	563	6.024	11.118	65.113	226.609	453.827	433.344	80.144	107.223	253.208	-	1.637.173	
	DFB ric.li 2008	-	75.641	32.110	230.780	944.648	1.243.043	3.595.678	2.587.741	4.724	877.342	15.912	-	9.607.619	
	Media/ abitante	-	134,35	5,33	20,76	14,51	5,49	7,92	5,97	0,06	8,18	0,06	-	5,87	0,08
Friuli V. Giulia	N. abitanti	-	2.887	1.285	17.934	26.242	101.409	133.989	-	95.030	211.184	-	-	589.960	
	DFB ric.li 2008	-	38.761	58.613	55.069	87.849	1.057.067	772.886	-	656.131	215.657	-	-	2.942.033	
	Media/ abitante	-	13,43	45,61	3,07	3,35	10,42	5,77	-	6,90	1,02	-	-	4,99	-
Emilia Romagna	N. abitanti	-	904	6.897	2.027	41.269	93.596	96.870	268.294	64.348	676.956	-	-	1.250.961	
	DFB ric.li 2008	-	19.159	68.117	3.672	505.815	5.182.497	810.102	5.993.726	9.996	5.036.315	-	-	17.629.401	
	Media/ abitante	-	21,19	10,17	1,81	12,26	55,37	8,36	22,34	0,16	7,44	-	-	14,09	0,77
Toscana	N. abitanti	-	2.288	4.555	15.046	57.135	121.967	196.366	367.661	611.588	328.773	-	-	1.705.379	
	DFB ric.li 2008	-	16.109	36.605	177.979	1.156.543	1.376.851	6.925.813	2.594.989	13.374.846	3.518.431	-	-	29.178.166	
	Media/ abitante	-	7,04	8,04	11,83	20,24	11,29	35,27	7,06	21,87	10,70	-	-	17,11	1,42
Umbria	N. abitanti	-	-	1.555	2.378	13.517	11.526	15.064	94.809	-	149.125	-	-	287.974	
	DFB ric.li 2008	-	-	23.866	131.192	251.889	78.148	208.170	652.027	-	80.987	-	-	1.426.279	
	Media/ abitante	-	-	15,35	55,17	18,64	6,78	13,82	6,88	-	0,54	-	-	4,95	-
Marche	N. abitanti	-	1.504	14.342	4.701	10.753	54.361	59.421	299.979	91.086	100.507	-	-	636.654	
	DFB ric.li 2008	-	162.009	288.124	171.356	209.702	185.560	445.110	3.445.104	314.350	1.312.296	-	-	6.533.610	
	Media/ abitante	-	107,72	20,09	36,45	19,50	3,41	7,49	11,48	3,45	13,06	-	-	10,26	0,51

Segue =>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<= segue															
Lazio	N. abitanti	1.580	5.853	30.952	14.425	63.086	206.893	218.548	786.040	67.516	107.898	-	2.546.804	4.049.595	3.847.834
	DFB ric.li 2008	532.069	678.259	1.688.669	177.883	752.459	5.108.489	6.058.480	16.813.490	864.439	6.799.618	-	64.273.881	103.747.736	5.676.750
	Media/ abitante	336,75	115,88	54,56	12,33	11,93	24,69	27,72	21,39	12,80	63,02	-	25,24	25,62	1,48
Abruzzo	N. abitanti	1.968	2.945	29.928	20.027	19.808	60.371	99.407	171.615	68.503	116.286	-	-	590.858	1.262.392
	DFB ric.li 2008	163.634	111.359	814.325	688.389	454.341	622.044	2.661.209	2.211.142	4.396.860	119.172	-	-	12.242.473	3.841.332
	Media/ abitante	83,15	37,81	27,21	34,37	22,94	10,30	26,77	12,88	64,18	1,02	-	-	20,72	3,04
Molise	N. abitanti	1.189	10.816	11.299	17.036	4.272	12.920	11.198	81.017	-	-	-	-	149.747	320.601
	DFB ric.li 2008	54.032	401.663	377.454	1.230.087	12.383	227.574	399.709	2.580.530	-	-	-	-	5.283.433	5.743.203
	Media/ abitante	45,44	37,14	33,41	72,21	2,90	17,61	35,69	31,85	-	-	-	-	35,28	17,91
Campania	N. abitanti	-	4.705	49.433	49.561	147.629	341.174	413.217	1.135.540	613.394	-	-	1.004.500	3.759.153	5.701.931
	DFB ric.li 2008	-	77.528	1.650.105	1.068.117	5.574.972	9.682.068	12.697.058	25.842.207	16.810.872	-	-	76.312.857	149.715.784	7.066.230
	Media/ abitante	-	16,48	33,38	21,55	37,76	28,38	30,73	22,76	27,41	-	-	75,97	39,83	1,24
Puglia	N. abitanti	186	976	8.746	10.096	56.730	226.603	577.731	977.675	307.888	-	-	316.532	2.483.163	2.461.045
	DFB ric.li 2008	278	3.878	224.971	168.638	1.134.611	5.028.213	8.523.098	25.243.309	814.191	-	-	10.019.845	51.161.031	2.359.848
	Media/ abitante	1,50	3,97	25,72	16,70	20,00	22,19	14,75	25,82	2,64	-	-	31,66	20,60	0,96
Basilicata	N. abitanti	-	3.645	11.417	7.162	35.310	66.592	123.810	57.785	69.060	-	-	-	374.591	393.529
	DFB ric.li 2008	-	153.718	151.303	74.918	440.148	5.254.773	1.686.774	136.199	941.716	-	-	-	8.839.549	211.543
	Media/ abitante	-	42,17	13,25	10,46	12,47	78,91	13,65	2,36	13,64	-	-	-	23,60	0,54
Calabria	N. abitanti	773	5.481	40.152	62.104	119.340	195.653	198.400	130.422	298.760	-	-	-	1.051.085	1.277.669
	DFB ric.li 2008	184.961	186.757	1.186.944	1.759.208	6.371.501	6.482.946	5.951.023	1.229.626	6.749.162	-	-	-	30.104.127	9.273.399
	Media/ abitante	239,28	34,44	29,56	28,33	53,39	33,13	30,00	9,43	22,59	-	-	-	28,64	7,26
Sicilia	N. abitanti	409	11.496	43.937	45.192	217.223	312.484	395.656	1.233.670	349.298	123.667	-	666.722	3.984.680	4.966.991
	DFB ric.li 2008	616	529.623	2.027.023	1.299.400	7.624.920	7.768.606	8.950.479	20.796.244	5.957.892	559.000	-	13.457.347	92.536.047	5.252.694
	Media/ abitante	1,51	46,07	46,13	28,75	35,10	24,86	22,62	16,86	17,06	4,52	-	34,32	23,22	1,06
Sardegna	N. abitanti	308	8.310	32.623	34.859	104.669	97.802	136.466	190.214	68.040	284.978	-	-	958.269	1.256.266
	DFB ric.li 2008	7.091	272.281	936.349	733.573	2.055.666	2.111.691	1.809.661	2.807.270	1.613.785	2.487.333	-	-	14.834.600	2.437.802
	Media/ abitante	23,02	32,77	28,70	21,04	19,64	21,59	13,26	14,76	23,72	8,73	-	-	15,48	1,94
Totale abitanti		9.361	78.789	340.114	366.552	1.130.487	2.629.350	3.827.004	7.142.498	3.271.573	2.612.243	-	6.104.544	28.646.411	34.861.952
Totale DFB ric.li 2008		1.262.470	2.891.127	10.838.733	8.677.091	29.271.388	56.024.986	69.417.060	118.273.958	53.302.796	24.062.795	-	23.493.103	565.808.933	48.130.489
Debito medio per abitante		134,58	36,69	31,87	23,74	25,89	21,31	18,14	16,56	16,29	9,22	-	20,70	19,75	1,38

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 5 - Province e Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

(in euro senza decimali)

REGIONE	riconosciuti nell'anno 2007	ripiano 2007 (impegno cont.le)	Ripiano 2008	Ripiano 2009	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
Piemonte	4.941.561	4.624.644	197.203	119.715	4.941.561	-	-
Valle D'Aosta	76.258	52.182	24.076	-	76.258	-	-
Lombardia	20.020.416	18.624.973	816.742	504.697	19.946.412	-	74.003
Liguria	5.918.037	5.553.187	183.150	181.700	5.918.037	-	-
Trentino Alto Adige	2.668.767	1.850.355	667.099	76.000	2.593.455	75.312	-
Veneto	9.934.979	9.246.539	211.017	55.583	9.513.139	-	421.839
Friuli V. Giulia	4.663.784	4.663.784	-	-	4.663.784	-	-
Emilia Romagna	8.571.707	7.852.189	353.360	353.360	8.558.908	-	12.799
Toscana	20.692.035	18.874.482	1.448.591	368.962	20.692.035	-	-
Umbria	3.468.956	3.258.214	210.741	-	3.468.956	-	-
Marche	9.421.551	8.174.706	222.443	57.629	8.454.778	-	966.773
Lazio	51.998.263	45.543.976	4.650.804	1.637.397	51.832.177	6.801	159.284
Abruzzo	15.545.407	13.724.401	1.554.969	266.037	15.545.407	-	-
Molise	3.220.252	1.526.499	738.549	431.358	2.696.406	-	523.846
Campania	136.641.360	113.753.223	13.016.061	7.456.882	134.226.166	1.512.287	902.908
Puglia	74.187.598	56.817.685	10.597.642	5.810.617	73.225.944	-	961.654
Basilicata	13.977.681	10.397.490	2.192.347	1.387.844	13.977.681	-	-
Calabria	29.351.248	20.802.548	4.520.336	3.033.049	28.355.932	198.902	796.413
Sicilia	133.490.962	119.891.789	3.873.007	1.299.223	125.064.019	58.152	8.368.792
Sardegna	23.958.557	22.211.826	1.288.529	458.202	23.958.557	-	-
Totale complessivo	572.749.378	487.444.692	46.766.666	23.498.254	557.709.613	1.851.454	13.188.312
Rapporto percentuale	100%	85,11%	8,17%	4,10%	97,37%	0,32%	2,30%

Prospetto n. 5.2 - Province di competenza - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2007	Ripiano 2007 (impegno cont.le)	Ripiano 2008	Ripiano 2009	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
PIEMONTE	1.768.395	1.768.395	-	-	1.768.395	-	-
LOMBARDIA	952.435	952.435	-	-	952.435	-	-
LIGURIA	309.228	309.228	-	-	309.228	-	-
VENETO	3.200.000	3.200.000	-	-	3.200.000	-	-
FRIULI V. GIULIA	1.037.777	1.037.777	-	-	1.037.777	-	-
EMILIA ROMAGNA	1.964.654	1.257.934	353.360	353.360	1.964.654	-	-
TOSCANA	718.899	718.899	-	-	718.899	-	-
MARCHE	2.614.634	2.475.453	139.181	-	2.614.634	-	-
LAZIO	1.996.854	1.996.854	-	-	1.996.854	-	-
ABRUZZO	3.365.098	3.160.377	204.722	-	3.365.098	-	-
MOLISE	1.219.872	414.687	475.016	330.169	1.219.872	-	-
CAMPANIA	12.961.143	9.385.228	1.790.207	1.785.707	12.961.143	-	-
PUGLIA	5.083.271	4.077.103	267.500	267.500	4.612.103	-	471.168
BASILICATA	1.339.684	917.114	422.569	-	1.339.684	-	-
CALABRIA	7.795.414	7.795.414	-	-	7.795.414	-	-
SICILIA	5.360.339	5.161.844	198.496	-	5.360.339	-	-
SARDEGNA	2.524.162	2.524.162	-	-	2.524.162	-	-
Totale complessivo	54.211.860	47.152.904	3.851.052	2.736.737	53.740.692	-	471.168
Rapporto percentuale	100%	86,98%	7,10%	5,05%	99,13%	0,00%	0,87%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 5.3 - Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2007	Ripiano 2007 (impegno cont.le)	Ripiano 2008	Ripiano 2009	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
Piemonte	3.173.167	2.856.249	197.203	119.715	3.173.167	-	-
Valle D'Aosta	76.258	52.182	24.076	-	76.258	-	-
Lombardia	19.067.981	17.672.538	816.742	504.697	18.993.977	-	74.003
Liguria	5.608.809	5.243.959	183.150	181.700	5.608.809	-	-
Trentino Alto Adige	2.668.767	1.850.355	667.099	76.000	2.593.455	75.312	-
Veneto	6.734.979	6.046.539	211.017	55.583	6.313.139	-	421.839
Friuli V. Giulia	3.626.007	3.626.007	-	-	3.626.007	-	-
Emilia Romagna	6.607.053	6.594.254	-	-	6.594.254	-	12.799
Toscana	19.973.136	18.155.582	1.448.591	368.962	19.973.136	-	-
Umbria	3.468.956	3.258.214	210.741	-	3.468.956	-	-
Marche	6.806.917	5.699.253	83.262	57.629	5.840.144	-	966.773
Lazio	50.001.409	43.547.122	4.650.804	1.637.397	49.835.323	6.801	159.284
Abruzzo	12.180.308	10.564.024	1.350.247	266.037	12.180.308	-	-
Molise	2.000.379	1.111.813	263.532	101.189	1.476.534	-	523.846
Campania	123.680.218	104.367.995	11.225.854	5.671.174	121.265.023	1.512.287	902.908
Puglia	69.104.327	52.740.582	10.330.142	5.543.117	68.613.841	-	490.486
Basilicata	12.637.997	9.480.376	1.769.777	1.387.844	12.637.997	-	-
Calabria	21.555.833	13.007.133	4.520.336	3.033.049	20.560.518	198.902	796.413
Sicilia	128.130.623	114.729.945	3.674.511	1.299.223	119.703.679	58.152	8.368.792
Sardegna	21.434.395	19.687.664	1.288.529	458.202	21.434.395	-	-
Totale compl.	518.537.518	440.291.789	42.915.614	20.761.517	503.968.920	1.851.454	12.717.144
Rapporto %	100%	84,91%	8,28%	4,00%	97,19%	0,36%	2,45%

Prospetto n. 6 - Province e Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008.

Regione	Dfb riconosciuti nel 2008	Ripiano 2008 (impegno cont.le)	Ripiano 2009	Ripiano 2010	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
PIEMONTE	6.446.473	6.429.805	13.374	1.098	6.444.277	2.197	-
VALLE D'AOSTA	232.949	232.949	-	-	232.949	-	-
LOMBARDIA	16.707.923	15.955.020	349.346	212.535	16.516.901	-	191.022
LIGURIA	7.053.134	4.202.958	435.546	98.044	4.736.549	-	2.316.585
TRENTINO A. A.	2.341.588	2.341.588	-	-	2.341.588	-	-
VENETO	9.742.488	9.229.506	299.604	137.738	9.666.847	-	75.641
FRIULI V. GIULIA	2.942.033	2.942.033	-	-	2.942.033	-	-
EMILIA ROMAGNA	18.464.238	13.751.163	619.841	609.075	14.980.079	-	3.484.158
TOSCANA	31.127.067	24.591.146	3.749.350	2.786.571	31.127.067	-	-
UMBRIA	1.426.279	1.169.558	256.721	-	1.426.279	-	-
MARCHE	7.125.666	6.797.791	229.977	97.897	7.125.666	-	-
LAZIO	109.424.486	97.594.008	6.033.879	4.027.521	107.655.408	250.000	1.519.078
ABRUZZO	16.083.806	14.325.249	1.399.304	359.253	16.083.806	-	-
MOLISE	11.026.637	9.513.534	238.416	190.347	9.942.297	432.680	651.660
CAMPANIA	156.784.014	147.192.859	3.605.513	2.210.040	153.008.411	17.667	3.757.936
PUGLIA	53.520.879	39.090.244	9.700.660	3.347.757	52.138.660	-	1.382.218
BASILICATA	9.051.092	5.475.073	1.466.771	2.109.249	9.051.092	-	-
CALABRIA	39.377.527	29.291.696	4.892.710	2.280.981	36.465.387	170.910	2.741.230
SICILIA	97.788.742	82.804.856	8.981.653	1.925.302	93.711.811	-	4.076.930
SARDEGNA	17.272.402	15.868.872	267.365	190.734	16.326.971	36.600	908.831
Totale compl.	613.939.422	528.799.908	42.540.029	20.584.141	591.924.079	910.053	21.105.290
Rapporto %	100%	86,13%	6,93%	3,35%	96,41%	0,15%	3,44%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 6.2 - Province di competenza- Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008.

Regione	Dfb riconosciuti nel 2008	Ripiano 2008 (impegno cont.le)	Ripiano 2009	Ripiano 2010	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
PIEMONTE	122.224	122.224	-	-	122.224	-	-
LOMBARDIA	109.724	109.724	-	-	109.724	-	-
LIGURIA	2.523.075	206.490	-	-	206.490	-	2.316.585
VENETO	134.869	134.869	-	-	134.869	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	834.837	368.171	233.333	233.333	834.837	-	-
TOSCANA	1.948.901	1.948.901	-	-	1.948.901	-	-
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	592.056	592.056	-	-	592.056	-	-
LAZIO	5.676.750	4.464.758	181.992	1.030.000	5.676.750	-	-
ABRUZZO	3.841.332	3.841.332	-	-	3.841.332	-	-
MOLISE	5.743.203	5.743.203	-	-	5.743.203	-	-
CAMPANIA	7.068.230	6.935.965	7.337	-	6.943.303	-	124.927
PUGLIA	2.359.848	2.359.848	-	-	2.359.848	-	-
BASILICATA	211.543	211.543	-	-	211.543	-	-
CALABRIA	9.273.399	8.838.837	295.921	138.642	9.273.399	-	-
SICILIA	5.252.694	4.052.694	1.200.000	-	5.252.694	-	-
SARDEGNA	2.437.802	2.437.802	-	-	2.437.802	-	-
Totale compl.	48.130.489	42.368.418	1.918.583	1.401.975	45.688.976	-	2.441.513
Rapporto %	100%	88,03%	3,99%	2,91%	94,93%	0,00%	5,07%

Prospetto n. 6.3 - Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008.

Regione	Dfb riconosciuti nel 2008	Ripiano 2008 (impegno cont.le)	Ripiano 2009	Ripiano 2010	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
PIEMONTE	6.324.249	6.307.581	13.374	1.098	6.322.053	2.197	-
VALLE D'AOSTA	232.949	232.949	-	-	232.949	-	-
LOMBARDIA	16.598.200	15.845.297	349.346	212.535	16.407.178	-	191.022
LIGURIA	4.530.059	3.996.469	435.546	98.044	4.530.059	-	-
TRENTINO A.ADIGE	2.341.588	2.341.588	-	-	2.341.588	-	-
VENETO	9.607.619	9.094.638	299.604	137.738	9.531.979	-	75.641
FRIULI V. GIULIA	2.942.033	2.942.033	-	-	2.942.033	-	-
EMILIA ROMAGNA	17.629.401	13.382.992	386.508	375.742	14.145.242	-	3.484.158
TOSCANA	29.178.166	22.642.245	3.749.350	2.786.571	29.178.166	-	-
UMBRIA	1.426.279	1.169.558	256.721	-	1.426.279	-	-
MARCHE	6.533.610	6.205.735	229.977	97.897	6.533.610	-	-
LAZIO	103.747.736	93.129.251	5.851.886	2.997.521	101.978.657	250.000	1.519.078
ABRUZZO	12.242.473	10.483.917	1.399.304	359.253	12.242.473	-	-
MOLISE	5.283.433	3.770.331	238.416	190.347	4.199.094	432.680	651.660
CAMPANIA	149.715.784	140.256.893	3.598.176	2.210.040	146.065.109	17.667	3.633.009
PUGLIA	51.161.031	36.730.396	9.700.660	3.347.757	49.778.813	-	1.382.218
BASILICATA	8.839.549	5.263.529	1.466.771	2.109.249	8.839.549	-	-
CALABRIA	30.104.127	20.452.859	4.596.790	2.142.339	27.191.988	170.910	2.741.230
SICILIA	92.536.047	78.752.162	7.781.653	1.925.302	88.459.117	-	4.076.930
SARDEGNA	14.834.600	13.431.069	267.365	190.734	13.889.168	36.600	908.831
Totale compl.	565.808.933	486.431.490	40.621.446	19.182.167	546.235.103	910.053	18.663.778
Rapporto %	100%	85,97%	7,18%	3,39%	96,54%	0,16%	3,30%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 7 - Province e Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazioni di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	4.941.561	2.029.628	109.195	52.555	1.755.152	995.032
Valle D'Aosta	76.258	5.745	-	-	-	70.513
Lombardia	20.020.416	15.715.964	277.907	283.418	1.267.343	2.475.784
Liguria	5.918.037	4.494.718	-	83.160	-	1.340.159
Trentino Alto Adige	2.668.767	1.358.116	-	-	591.099	719.552
Veneto	9.934.979	7.815.928	-	48.568	308.836	1.761.647
Friuli V. Giulia	4.663.784	2.384.002	380.640	741.499	161.264	996.379
Emilia Romagna	8.571.707	3.697.681	1.643.433	1.063.599	87.551	2.079.443
Toscana	20.692.035	8.534.141	195.915	238.501	353.981	11.369.497
Umbria	3.468.956	722.315	323.520	266.480	299.351	1.857.289
Marche	9.421.551	2.449.192	342.091	1.958.491	144.308	4.527.468
Lazio	51.998.263	32.039.835	921.796	1.357.118	2.853.826	14.825.688
Abruzzo	15.545.407	10.252.752	541.527	33.484	1.302.344	3.415.300
Molise	3.220.252	2.587.845	-	-	-	632.407
Campania	136.641.360	85.882.560	514.096	3.841.908	2.615.027	43.787.770
Puglia	74.187.598	52.660.196	1.043.021	442.213	3.419.990	16.622.179
Basilicata	13.977.681	9.972.531	-	24.999	1.665.939	2.314.211
Calabria	29.351.248	17.248.983	-	2.887.071	100.962	9.114.232
Sicilia	133.490.962	91.710.172	172.569	977.671	5.566.417	35.064.134
Sardegna	23.958.557	13.881.532	34.377	691.497	4.070.606	5.280.544
Totale complessivo	572.749.378	365.443.836	6.500.088	14.992.232	26.563.995	159.249.227
Rapporto percentuale	100%	63,81%	1,13%	2,62%	4,64%	27,80%

Prospetto n. 7.2 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Tipologia.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1.768.395	34.522	-	-	1.733.873	-
Lombardia	952.435	952.435	-	-	-	-
Liguria	309.228	309.228	-	-	-	-
Veneto	3.200.000	3.200.000	-	-	-	-
Friuli V. Giulia	1.037.777	390.334	130.033	517.410	-	-
Emilia Romagna	1.964.654	1.324.444	267.370	372.840	-	-
Toscana	718.899	591.661	-	-	-	127.239
Marche	2.614.634	1.084.182	62.988	-	-	1.467.464
Lazio	1.996.854	1.730.796	-	-	-	266.058
Abruzzo	3.365.098	2.405.865	52.783	-	21.000	885.450
Molise	1.219.872	1.219.872	-	-	-	-
Campania	12.961.143	7.482.820	-	-	124.421	5.353.902
Puglia	5.083.271	4.126.341	-	-	-	956.930
Basilicata	1.339.684	1.339.684	-	-	-	-
Calabria	7.795.414	4.993.026	-	2.754.486	-	47.902
Sicilia	5.360.339	4.923.351	-	126.250	-	310.739
Sardegna	2.524.162	678.746	-	691.497	18.332	1.135.588
Totale complessivo	54.211.860	36.787.307	513.174	4.462.483	1.897.625	10.551.271
Rapporto percentuale	100%	67,86%	0,95%	8,23%	3,50%	19,46%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 7.3 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Tipologia.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizz. di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
PIEMONTE	3.173.167	1.995.106	109.195	52.555	21.279	995.032
VALLE D'AOSTA	76.258	5.745	-	-	-	70.513
LOMBARDIA	19.067.981	14.763.529	277.907	283.418	1.267.343	2.475.784
LIGURIA	5.608.809	4.185.490	-	83.160	-	1.340.159
TRENTINO ALTO ADIGE	2.668.767	1.358.116	-	-	591.099	719.552
VENETO	6.734.979	4.615.928	-	48.568	308.836	1.761.647
FRIULI V. GIULIA	3.626.007	1.993.668	250.607	224.089	161.264	996.379
EMILIA ROMAGNA	6.607.053	2.373.237	1.376.063	690.759	87.551	2.079.443
TOSCANA	19.973.136	7.942.481	195.915	238.501	353.981	11.242.258
UMBRIA	3.468.956	722.315	323.520	266.480	299.351	1.857.289
MARCHE	6.806.917	1.365.011	279.103	1.958.491	144.308	3.060.003
LAZIO	50.001.409	30.309.039	921.796	1.357.118	2.853.826	14.559.630
ABRUZZO	12.180.308	7.846.887	488.744	33.484	1.281.344	2.529.850
MOLISE	2.000.379	1.367.973	-	-	-	632.407
CAMPANIA	123.680.218	78.399.740	514.096	3.841.908	2.490.606	38.433.868
PUGLIA	69.104.327	48.533.854	1.043.021	442.213	3.419.990	15.665.249
BASILICATA	12.637.997	8.632.847	-	24.999	1.665.939	2.314.211
CALABRIA	21.555.833	12.255.957	-	132.585	100.962	9.066.330
SICILIA	128.130.623	86.786.821	172.569	851.421	5.566.417	34.753.395
SARDEGNA	21.434.395	13.202.787	34.377	-	4.052.274	4.144.957
Totale complessivo	518.537.518	328.656.529	5.986.914	10.529.749	24.666.370	148.697.956
Rapporto percentuale	100%	63,38%	1,15%	2,03%	4,76%	28,68%

Prospetto n. 8 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizz. di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	6.446.473	4.279.112	-	499.930	366.616	1.300.816
Valle D'Aosta	232.949	232.282	-	-	-	667
Lombardia	16.707.923	9.721.327	584.659	822.168	1.939.032	3.640.736
Liguria	7.053.134	3.691.622	51.400	-	-	3.310.112
Trentino Alto Adige	2.341.588	661.088	-	473.144	565.463	641.894
Veneto	9.742.488	3.341.601	4.969	66.785	3.188.291	3.140.842
Friuli V. Giulia	2.942.033	2.366.380	18.000	-	4.173	553.480
Emilia Romagna	18.464.238	14.555.561	10.236	2.111.687	905.000	881.754
Toscana	31.127.067	16.794.872	874.100	116.400	4.191.865	9.149.830
Umbria	1.426.279	510.586	-	75.509	320.824	519.361
Marche	7.125.666	5.654.897	82.298	130.848	144.308	1.113.315
Lazio	109.424.486	22.498.403	339.989	64.295.911	8.710.701	13.579.483
Abruzzo	16.083.806	9.377.884	539.535	49.744	847.392	5.269.251
Molise	11.026.637	4.235.670	-	-	846.117	5.944.849
Campania	156.784.014	74.026.849	1.119.798	1.438.151	1.657.780	78.541.436
Puglia	53.520.879	27.528.784	296.958	5.139	2.890.774	22.799.223
Basilicata	9.051.092	4.952.449	-	-	1.815.495	2.283.148
Calabria	39.377.527	23.689.901	-	2.972.531	636.084	12.079.011
Sicilia	97.788.742	57.161.335	3.065.691	241.590	6.868.333	30.451.793
Sardegna	17.272.402	9.669.188	14.217	768.905	835.889	5.984.203
Totale complessivo	613.939.422	294.949.790	7.001.851	74.068.441	36.734.136	201.185.204
Rapporto percentuale	100%	48,04%	1,14%	12,06%	5,98%	32,77%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 8.2. - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizz. di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
PIEMONTE	122.224	122.224	-	-	-	-
LOMBARDIA	109.724	109.724	-	-	-	-
LIGURIA	2.523.075	206.490	-	-	-	2.316.585
VENETO	134.869	134.869	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	834.837	834.837	-	-	-	-
TOSCANA	1.948.901	1.364.943	-	-	-	583.958
UMBRIA	-	-	-	-	-	-
MARCHE	592.056	209.061	82.298	-	-	300.697
LAZIO	5.676.750	5.402.780	-	-	-	273.970
ABRUZZO	3.841.332	3.636.702	-	12.441	-	192.189
MOLISE	5.743.203	42.302	-	-	-	5.700.901
CAMPANIA	7.068.230	6.373.764	-	-	-	694.466
PUGLIA	2.359.848	1.465.530	250.000	-	-	644.318
BASILICATA	211.543	211.543	-	-	-	-
CALABRIA	9.273.399	5.742.175	-	2.718.959	4.235	808.030
SICILIA	5.252.694	4.208.043	-	-	66.043	978.609
SARDEGNA	2.437.802	1.351.645	-	505.455	-	580.702
Totale complessivo	48.130.489	31.416.632	332.298	3.236.856	70.278	13.074.426
Rapp.percentuale	100%	65,27%	0,69%	6,73%	0,15%	27,16%

Prospetto n. 8.3 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008. Tipologia.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizz. di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
PIEMONTE	6.324.249	4.156.887	-	499.930	366.616	1.300.816
VALLE D'AOSTA	232.949	232.282	-	-	-	667
LOMBARDIA	16.598.200	9.611.604	584.659	822.168	1.939.032	3.640.736
LIGURIA	4.530.059	3.485.133	51.400	-	-	993.526
TRENTINO ALTO ADIGE	2.341.588	661.088	-	473.144	565.463	641.894
VENETO	9.607.619	3.206.732	4.969	66.785	3.188.291	3.140.842
FRIULI V. GIULIA	2.942.033	2.366.380	18.000	-	4.173	553.480
EMILIA ROMAGNA	17.629.401	13.720.724	10.236	2.111.687	905.000	881.754
TOSCANA	29.178.166	15.429.929	874.100	116.400	4.191.865	8.565.872
UMBRIA	1.426.279	510.586	-	75.509	320.824	519.361
MARCHE	6.533.610	5.445.835	-	130.848	144.308	812.618
LAZIO	103.747.736	17.095.623	339.989	64.295.911	8.710.701	13.305.513
ABRUZZO	12.242.473	5.741.182	539.535	37.303	847.392	5.077.062
MOLISE	5.283.433	4.193.368	-	-	846.117	243.948
CAMPANIA	149.715.784	67.653.085	1.119.798	1.438.151	1.657.780	77.846.971
PUGLIA	51.161.031	26.063.254	46.958	5.139	2.890.774	22.154.905
BASILICATA	8.839.549	4.740.906	-	-	1.815.495	2.283.148
CALABRIA	30.104.127	17.947.726	-	253.572	631.849	11.270.981
SICILIA	92.536.047	52.953.292	3.065.691	241.590	6.802.290	29.473.184
SARDEGNA	14.834.600	8.317.543	14.217	263.450	835.889	5.403.501
Totale complessivo	565.808.933	263.533.158	6.669.553	70.831.586	36.663.859	188.110.778
Rapporto percentuale	100%	46,58%	1,18%	12,52%	6,48%	33,25%

Prospetto n. 9 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Strumenti di copertura

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	4.941.561	1.505.808	369.159	2.756.272	64.432	226.542	-	19.348	-
Valle D'Aosta	76.258	9.118	27.216	39.924	-	-	-	-	-
Lombardia	20.020.416	10.545.610	3.122.359	4.377.533	643.640	979.021	-	278.250	74.003
Liguria	5.918.037	1.712.203	2.300.923	1.510.069	264.118	-	130.725	-	-
Trentino Alto A.	2.668.767	456.081	1.087.552	544.765	-	300.000	-	280.370	-
Veneto	9.934.979	2.993.840	1.938.528	4.461.036	-	104.841	-	14.893	421.839
Friuli V. Giulia	4.663.784	728.752	561.310	2.983.389	-	-	-	390.334	-
Emilia Romagna	8.571.707	3.386.570	1.517.941	1.350.283	1.256.498	1.047.617	-	-	12.799
Toscana	20.692.035	8.953.963	2.516.373	3.213.240	1.216.897	467.021	1.165.926	3.158.616	-
Umbria	3.468.956	786.765	301.975	368.851	1.965.830	-	45.534	-	-
Marche	9.421.551	2.664.779	869.312	817.337	1.794.108	144.308	800.000	1.364.934	966.773
Lazio	51.998.263	18.895.458	4.381.852	16.327.731	2.957.608	5.200.581	2.459.703	1.616.047	159.284
Abruzzo	15.545.407	5.580.494	1.046.069	4.881.403	642.050	1.204.544	2.145.702	45.146	-
Molise	3.220.252	1.711.372	199.531	715.079	-	70.423	-	-	523.846
Campania	136.641.360	69.719.349	7.387.106	29.946.008	4.066.845	21.125.243	1.302.006	2.191.896	902.908
Puglia	74.187.598	35.452.925	6.239.310	19.005.271	2.086.184	7.013.288	619.951	2.809.016	961.654
Basilicata	13.977.681	5.990.030	1.026.300	1.179.783	1.195.233	3.921.473	-	664.860	-
Calabria	29.351.248	14.622.257	672.765	7.819.238	487.400	3.121.575	11.541	1.820.059	796.413
Sicilia	133.490.962	33.623.999	5.787.441	51.701.726	3.372.408	20.382.868	-	10.253.728	8.368.792
Sardegna	23.958.557	8.199.886	2.241.849	7.900.795	55.000	2.502.954	3.010.376	47.697	-
Totale complessivo	572.749.378	227.539.259	43.594.871	161.899.733	22.068.249	67.812.298	11.691.462	24.955.195	13.188.312
Rapporto percentuale	100%	39,73%	7,61%	28,27%	3,85%	11,84%	2,04%	4,36%	2,30%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 9.2 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Strumenti di copertura.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministr.	Alien. di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	1.768.395	34.522	-	1.733.873	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	952.435	300.327	267.037	385.071	-	-	-	-	-
LIGURIA	309.228	250.000	-	59.228	-	-	-	-	-
VENETO	3.200.000	-	-	3.200.000	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	1.037.777	124.470	146.340	376.633	-	-	-	390.334	-
EMILIA ROMAGNA	1.964.654	264.364	70.253	640.210	-	989.827	-	-	-
TOSCANA	718.899	298.151	420.748	-	-	-	-	-	-
MARCHE	2.614.634	632.398	746.440	30.347	-	-	-	1.205.449	-
LAZIO	1.996.854	601.254	266.689	993.186	-	-	-	135.725	-
ABRUZZO	3.365.098	1.115.075	346.163	1.903.860	-	-	-	-	-
MOLISE	1.219.872	819.872	-	400.000	-	-	-	-	-
CAMPANIA	12.961.143	9.730.133	3.231.010	-	-	-	-	-	-
PUGLIA	5.083.271	3.703.184	70.000	838.919	-	-	-	-	471.168
BASILICATA	1.339.684	797.684	-	542.000	-	-	-	-	-
CALABRIA	7.795.414	3.766.723	-	4.028.692	-	-	-	-	-
SICILIA	5.360.339	1.332.913	-	4.027.426	-	-	-	-	-
SARDEGNA	2.524.162	613.094	18.332	1.858.867	-	-	-	33.868	-
Totale compl.	54.211.860	24.384.164	5.583.012	21.018.313	-	989.827	-	1.765.377	471.168
Rapporto %	100%	44,98%	10,30%	38,77%	0,00%	1,83%	0,00%	3,26%	0,87%

Prospetto n. 9.3 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Strumenti di copertura.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministr.	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	3.173.167	1.471.287	369.159	1.022.399	64.432	226.542	-	19.348	-
VALLE D'AOSTA	76.258	9.118	27.216	39.924	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	19.067.981	10.245.283	2.855.322	3.992.462	643.640	979.021	-	278.250	74.003
LIGURIA	5.608.809	1.462.203	2.300.923	1.450.841	264.118	-	130.725	-	-
TRENTINO A. A.	2.668.767	456.081	1.087.552	544.765	-	300.000	-	280.370	-
VENETO	6.734.979	2.993.840	1.938.528	1.261.036	-	104.841	-	14.893	421.839
FRIULI V. G.	3.626.007	604.282	414.970	2.606.756	-	-	-	-	-
E.ROMAGNA	6.607.053	3.122.206	1.447.687	710.073	1.256.498	57.790	-	-	12.799
TOSCANA	19.973.136	8.655.812	2.095.625	3.213.240	1.216.897	467.021	1.165.926	3.158.616	-
UMBRIA	3.468.956	786.765	301.975	368.851	1.965.830	-	45.534	-	-
MARCHE	6.806.917	2.032.381	122.872	786.990	1.794.108	144.308	800.000	159.485	966.773
LAZIO	50.001.409	18.294.204	4.115.163	15.334.545	2.957.608	5.200.581	2.459.703	1.480.322	159.284
ABRUZZO	12.180.308	4.465.419	699.906	2.977.543	642.050	1.204.544	2.145.702	45.146	-
MOLISE	2.000.379	891.500	199.531	315.079	-	70.423	-	-	523.846
CAMPANIA	123.680.218	59.989.216	4.156.096	29.946.008	4.066.845	21.125.243	1.302.006	2.191.896	902.908
PUGLIA	69.104.327	31.749.741	6.169.310	18.166.352	2.086.184	7.013.288	619.951	2.809.016	490.486
BASILICATA	12.637.997	5.192.347	1.026.300	637.783	1.195.233	3.921.473	-	664.860	-
CALABRIA	21.555.833	10.855.534	672.765	3.790.546	487.400	3.121.575	11.541	1.820.059	796.413
SICILIA	128.130.623	32.291.086	5.787.441	47.674.299	3.372.408	20.382.868	-	10.253.728	8.368.792
SARDEGNA	21.434.395	7.586.792	2.223.518	6.041.928	55.000	2.502.954	3.010.376	13.828	-
Totale compl.	518.537.518	203.155.095	38.011.859	140.881.420	22.068.249	66.822.471	11.691.462	23.189.818	12.717.144
Rapporto %	100%	39,18%	7,33%	27,17%	4,26%	12,89%	2,25%	4,47%	2,45%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 10 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008. Strumenti di copertura
(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministr.	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	6.446.473	1.163.519	765.564	2.068.232	309.857	96.000	-	2.043.301	-
Valle D'Aosta	232.949	6.896	667	225.386	-	-	-	-	-
Lombardia	16.707.923	3.409.500	2.246.677	6.156.770	3.091.628	338.000	617.850	656.476	191.022
Liguria	7.053.134	1.850.837	1.159.318	1.330.919	315.652	-	-	79.823	2.316.585
Trentino A. A.	2.341.588	713.800	247.394	1.212.071	168.323	-	-	-	-
Veneto	9.742.488	2.588.684	1.802.788	3.615.974	1.025.203	-	-	634.198	75.641
Friuli V. Giulia	2.942.033	977.234	17.750	1.380.849	-	-	-	566.201	-
E.Romagna	18.464.238	1.756.988	3.114.321	3.648.443	5.552.587	421.924	485.817	-	3.484.158
Toscana	31.127.067	15.981.743	2.828.393	6.727.586	487.449	1.769.128	2.510.540	822.228	-
Umbria	1.426.279	284.559	255.456	729.034	131.192	-	-	26.039	-
Marche	7.125.666	2.548.739	1.968.807	2.223.907	95.238	221.045	-	67.929	-
Lazio	109.424.486	21.784.427	4.858.066	7.620.980	1.662.800	6.292.790	1.355.430	64.330.915	1.519.078
Abruzzo	16.083.806	3.193.662	491.680	9.767.024	1.045.848	483.117	28.949	1.073.526	-
Molise	11.026.637	2.052.952	-	7.782.744	157.364	360.888	-	21.028	651.660
Campania	156.784.014	92.020.881	2.816.862	28.902.844	12.433.963	15.278.543	-	1.572.985	3.757.936
Puglia	53.520.879	22.341.537	3.634.682	15.755.083	4.062.281	6.297.212	-	47.865	1.382.218
Basilicata	9.051.092	2.676.295	820.990	1.529.619	2.263.309	1.167.105	-	593.776	-
Calabria	39.377.527	18.471.145	728.239	12.038.956	467.924	4.157.765	-	772.267	2.741.230
Sicilia	97.788.742	37.639.775	2.074.499	26.312.820	6.991.394	10.561.725	-	10.131.598	4.076.930
Sardegna	17.272.402	6.702.441	1.213.491	7.161.877	-	537.425	666.062	82.275	908.831
Totale compl.	613.939.422	238.165.613	31.045.644	146.191.116	40.262.014	47.982.667	5.664.647	83.522.431	21.105.290
Rapporto %	100%	38,79%	5,06%	23,81%	6,56%	7,82%	0,92%	13,60%	3,44%

Prospetto n. 10.2 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008. Strumenti di copertura.

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazioni	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	122.224	122.224	-	-	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	109.724	109.724	-	-	-	-	-	-	-
LIGURIA	2.523.075	-	-	206.490	-	-	-	-	2.316.585
VENETO	134.869	54.570	80.299	-	-	-	-	-	-
FRIULI V. GIULIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	834.837	179.579	233.334	-	-	421.924	-	-	-
TOSCANA	1.948.901	1.144.803	804.098	-	-	-	-	-	-
UMBRIA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MARCHE	592.056	568.431	23.625	-	-	-	-	-	-
LAZIO	5.676.750	5.188.730	-	488.020	-	-	-	-	-
ABRUZZO	3.841.332	785.838	17.574	2.643.933	393.987	-	-	-	-
MOLISE	5.743.203	350.901	-	5.392.302	-	-	-	-	-
CAMPANIA	7.068.230	5.081.910	26.071	1.829.910	-	-	-	5.412	124.927
PUGLIA	2.359.848	1.727.359	-	632.489	-	-	-	-	-
BASILICATA	211.543	211.543	-	-	-	-	-	-	-
CALABRIA	9.273.399	3.574.055	-	5.411.147	-	288.198	-	-	-
SICILIA	5.252.694	1.625.370	-	3.627.324	-	-	-	-	-
SARDEGNA	2.437.802	436.202	47.976	1.953.625	-	-	-	-	-
Totale compl.	48.130.489	21.161.239	1.232.977	22.185.240	393.987	710.122	-	5.412	2.441.513
Rapporto %	100%	43,97%	2,56%	46,09%	0,82%	1,48%	0,00%	0,01%	5,07%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 10.3 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008. Strumenti di copertura.

(in euro senza decimali)

REGIONE	debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	6.324.249	1.041.295	765.564	2.068.232	309.857	96.000	-	2.043.301	-
VALLE D'AOSTA	232.949	6.896	667	225.386	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	16.598.200	3.299.777	2.246.677	6.156.770	3.091.628	338.000	617.850	656.476	191.022
LIGURIA	4.530.059	1.850.837	1.159.318	1.124.429	315.652	-	-	79.823	-
TRENTINO A. A.	2.341.588	713.800	247.394	1.212.071	168.323	-	-	-	-
VENETO	9.607.619	2.534.115	1.722.489	3.615.974	1.025.203	-	-	634.198	75.641
FRIULI V. G.	2.942.033	977.234	17.750	1.380.849	-	-	-	566.201	-
E. ROMAGNA	17.629.401	1.577.409	2.880.987	3.648.443	5.552.587	-	485.817	-	3.484.158
TOSCANA	29.178.166	14.836.940	2.024.294	6.727.586	487.449	1.769.128	2.510.540	822.228	-
UMBRIA	1.426.279	284.559	255.456	729.034	131.192	-	-	26.039	-
MARCHE	6.533.610	1.980.307	1.945.182	2.223.907	95.238	221.045	-	67.929	-
LAZIO	103.747.736	16.595.697	4.858.066	7.132.960	1.662.800	6.292.790	1.355.430	64.330.915	1.519.078
ABRUZZO	12.242.473	2.407.824	474.106	7.123.090	651.862	483.117	28.949	1.073.526	-
MOLISE	5.283.433	1.702.051	-	2.390.442	157.364	360.888	-	21.028	651.660
CAMPANIA	149.715.784	86.938.971	2.790.791	27.072.934	12.433.963	15.278.543	-	1.567.574	3.633.009
PUGLIA	51.161.031	20.614.178	3.634.682	15.122.594	4.062.281	6.297.212	-	47.865	1.382.218
BASILICATA	8.839.549	2.464.751	820.990	1.529.619	2.263.309	1.167.105	-	593.776	-
CALABRIA	30.104.127	14.897.091	728.239	6.627.809	467.924	3.869.567	-	772.267	2.741.230
SICILIA	92.536.047	36.014.405	2.074.499	22.685.496	6.991.394	10.561.725	-	10.131.598	4.076.930
SARDEGNA	14.834.600	6.266.239	1.165.515	5.208.252	-	537.425	666.062	82.275	908.831
Totale complessivo	565.808.933	217.004.374	29.812.667	124.005.876	39.868.027	47.272.545	5.664.647	83.517.020	18.663.778
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>38,35%</i>	<i>5,27%</i>	<i>21,92%</i>	<i>7,05%</i>	<i>8,35%</i>	<i>1,00%</i>	<i>14,76%</i>	<i>3,30%</i>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.11 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007 e nel 2008: raffronti.

(in euro senza decimali)

REGIONE	2007						2008					
	Comuni		Province		Tot. enti	Totale dfb ric.ti	Comuni		Province		Tot. enti	Totale dfb ric.ti
	Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti			Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti		
Piemonte	3.173.167	58	1.768.395	1	59	4.941.561	6.324.249	53	122.224	2	55	6.446.473
Valle D'Aosta	76.258	4	-	-	-	-	232.949	4	-	-	-	-
Lombardia	19.067.981	150	952.435	4	154	20.020.416	16.598.200	151	109.724	4	155	16.707.923
Liguria	5.608.809	35	309.228	1	36	5.918.037	4.530.059	36	2.523.075	1	37	7.053.134
Trentino A. A.	2.668.767	29	-	-	-	-	2.341.588	34	-	-	-	-
Veneto	6.734.979	94	3.200.000	1	95	9.934.979	9.607.619	108	134.869	2	110	9.742.488
Friuli V. Giulia	3.626.007	45	1.037.777	4	49	4.663.784	2.942.033	45	-	-	-	-
E. Romagna	6.607.053	79	1.964.654	3	82	8.571.707	17.629.401	53	834.837	3	56	18.464.238
Toscana	19.973.136	63	718.899	3	66	20.692.035	29.178.166	79	1.948.901	3	82	31.127.067
Umbria	3.468.956	12	-	-	-	-	1.426.279	13	-	-	-	-
Marche	6.806.917	40	2.614.634	3	43	9.421.551	6.533.610	38	592.056	3	41	7.125.666
Lazio	50.001.409	114	1.996.854	3	117	51.998.263	103.747.736	124	5.676.750	2	126	109.424.486
Abruzzo	12.180.308	77	3.365.098	4	81	15.545.407	12.242.473	67	3.841.332	4	71	16.083.806
Molise	2.000.379	25	1.219.872	1	26	3.220.252	5.283.433	38	5.743.203	2	40	11.026.637
Campania	123.680.218	237	12.961.143	4	241	136.641.360	149.715.784	217	7.068.230	5	222	156.784.014
Puglia	69.104.327	146	5.083.271	4	150	74.187.598	51.161.031	130	2.359.848	4	134	53.520.879
Basilicata	12.637.997	44	1.339.684	2	46	13.977.681	8.839.549	45	211.543	1	46	9.051.092
Calabria	21.555.833	158	7.795.414	4	162	29.351.248	30.104.127	144	9.273.399	4	148	39.377.527
Sicilia	128.130.623	251	5.360.339	8	259	133.490.962	92.536.047	245	5.252.694	9	254	97.788.742
Sardegna	21.434.395	116	2.524.162	4	120	23.958.557	14.834.600	111	2.437.802	5	116	17.272.402
Totale complessivo	518.537.518	1.777	54.211.860	54	1.831	572.749.378	565.808.933	1.735	48.130.489	54	1.789	613.939.422

Prospetto n. 11.2 : Comuni e Province. DFB variazione percentuale anno 2007 - 2008.

REGIONE	Dfb Comuni e Province 2007		Dfb Comuni e Province 2008		%
	n. enti	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	
PIEMONTE	59	4.941.561	55	6.446.473	30,45
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	154	20.020.416	155	16.707.923	-16,55
LIGURIA	36	5.918.037	37	7.053.134	19,18
TRENTINO ALTO ADIGE	-	-	-	-	-
VENETO	95	9.934.979	110	9.742.488	-1,94
FRIULI V. GIULIA	49	4.663.784	-	-	-
EMILIA ROMAGNA	82	8.571.707	56	18.464.238	115,41
TOSCANA	66	20.692.035	82	31.127.067	50,43
UMBRIA	-	-	-	-	-
MARCHE	43	9.421.551	41	7.125.666	-24,37
LAZIO	117	51.998.263	126	109.424.486	110,44
ABRUZZO	81	15.545.407	71	16.083.806	3,46
MOLISE	26	3.220.252	40	11.026.637	242,42
CAMPANIA	241	136.641.360	222	156.784.014	14,74
PUGLIA	150	74.187.598	134	53.520.879	-27,86
BASILICATA	46	13.977.681	46	9.051.092	-35,25
CALABRIA	162	29.351.248	148	39.377.527	34,16
SICILIA	259	133.490.962	254	97.788.742	-26,75
SARDEGNA	120	23.958.557	116	17.272.402	-27,91
Totale complessivo	1.831	572.749.378	1.789	613.939.422	7,19

Prospetto n. 11.3 : Province. DFB variazione percentuale anno 2007 - 2008.

REGIONE	2007 Province		2008 Province		%
	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti	
PIEMONTE	1.768.395	1	122.224	2	-93,09
VALLE D'AOSTA	-	-	-	-	-
LOMBARDIA	952.435	4	109.724	4	-88,48
LIGURIA	309.228	1	2.523.075	1	715,93
TRENTINO ALTO ADIGE	-	-	-	-	-
VENETO	3.200.000	1	134.869	2	-95,79
FRIULI V. GIULIA	1.037.777	4	-	-	-100,00
EMILIA ROMAGNA	1.964.654	3	834.837	3	-57,51
TOSCANA	718.899	3	1.948.901	3	171,10
UMBRIA	-	-	-	-	-
MARCHE	2.614.634	3	592.056	3	-77,36
LAZIO	1.996.854	3	5.676.750	2	184,28
ABRUZZO	3.365.098	4	3.841.332	4	14,15
MOLISE	1.219.872	1	5.743.203	2	370,80
CAMPANIA	12.961.143	4	7.068.230	5	-45,47
PUGLIA	5.083.271	4	2.359.848	4	-53,58
BASILICATA	1.339.684	2	211.543	1	-84,21
CALABRIA	7.795.414	4	9.273.399	4	18,96
SICILIA	5.360.339	8	5.252.694	9	-2,01
SARDEGNA	2.524.162	4	2.437.802	5	-3,42
Totale complessivo	54.211.860	54	48.130.489	54	-11,22

Prospetto n. 11.4 : Comuni. DFB variazione percentuale anno 2007 - 2008.

REGIONE	2007 Comuni		2008 Comuni		%
	DFB ric.	n. enti	DFB ric.	n. enti	
PIEMONTE	3.173.167	58	6.324.249	53	99,30
VALLE D'AOSTA	76.258	4	232.949	4	205,48
LOMBARDIA	19.067.981	150	16.598.200	151	-12,95
LIGURIA	5.608.809	35	4.530.059	36	-19,23
TRENTINO ALTO ADIGE	2.668.767	29	2.341.588	34	-12,26
VENETO	6.734.979	94	9.607.619	108	42,65
FRIULI V. GIULIA	3.626.007	45	2.942.033	45	-18,86
EMILIA ROMAGNA	6.607.053	79	17.629.401	53	166,83
TOSCANA	19.973.136	63	29.178.166	79	46,09
UMBRIA	3.468.956	12	1.426.279	13	-58,88
MARCHE	6.806.917	40	6.533.610	38	-4,02
LAZIO	50.001.409	114	103.747.736	124	107,49
ABRUZZO	12.180.308	77	12.242.473	67	0,51
MOLISE	2.000.379	25	5.283.433	38	164,12
CAMPANIA	123.680.218	237	149.715.784	217	21,05
PUGLIA	69.104.327	146	51.161.031	130	-25,97
BASILICATA	12.637.997	44	8.839.549	45	-30,06
CALABRIA	21.555.833	158	30.104.127	144	39,66
SICILIA	128.130.623	251	92.536.047	245	-27,78
SARDEGNA	21.434.395	116	14.834.600	111	-30,79
Totale complessivo	518.537.518	1.777	565.808.933	1.735	9,12

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.11.5 - Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007 e nel 2008 dai medesimi enti

Regione	Dati	Classe											Comuni	Province	Totale complessivo	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11
Piemonte	n. enti		1	1	1	2	3	6	5				11	19	1	20
	Dfb ric. 2007	200.000	1.750	291.750	36.230	314.407	387.504							1.283.855	1.768.395	3.052.250
	Dfb ric. 2008	46.013	3.121	6.006	113.142	1.463.624	2.288.417							3.939.823	59.881	3.999.704
Valle D'Aosta	n. enti	1												1		1
	Dfb ric. 2007	3.381												3.381		3.381
Lombardia	Dfb ric. 2008	667												667		667
	n. enti	1	2	1	11	21	12	7	4	1			1	61	3	64
	Dfb ric. 2007	6.389	41.982	9.846	225.691	818.972	1.352.523	1.675.614	1.636.828	1.364.425			4.765.007	11.897.277	552.205	12.449.482
Liguria	Dfb ric. 2008	6.389	74.294	1.762	485.585	969.674	626.272	730.049	148.146	2.315.837			2.196.731	7.554.739	100.659	7.655.398
	n. enti		2	2		5	9	4					1	23		23
	Dfb ric. 2007		74.637	71.551		353.590	901.982	877.774					2.145.927	4.425.461		4.425.461
Trentino A. Adige	Dfb ric. 2008		97.208	159.113		154.036	432.260	728.837					1.925.059	3.496.513		3.496.513
	n. enti		3		1	4	1	1						11		11
	Dfb ric. 2007		132.752		4.757	943.397	16.892	344.945	221.598					1.664.342		1.664.342
Veneto	Dfb ric. 2008		148.565		136.315	131.262	67.514	147.234	151.757					784.647		784.647
	n. enti	1	1	4	7	9	18	12	1			1		54		54
	Dfb ric. 2007	32.623	23.400	87.555	267.454	354.505	371.968	870.970	187.912			2.245.922		4.442.309		4.442.309
Friuli V. Giulia	Dfb ric. 2008	75.641	7.789	226.108	765.408	864.898	951.337	2.124.844	4.724			15.912		5.036.660		5.036.660
	n. enti	2		4	3	7	7					1		24		24
	Dfb ric. 2007	11.895		621.603	256.567	471.545	413.759					1.255.543		3.030.912		3.030.912
Emilia Romagna	Dfb ric. 2008	24.087		40.264	66.419	883.399	678.231							1.908.057		1.908.057
	n. enti		5	1	5	6	3	7	1			3		31	3	34
	Dfb ric. 2007		14.767	2.565	36.395	19.236	1.341.979	924.859	689	2.196.052				4.536.542	1.964.654	6.501.196
Toscana	Dfb ric. 2008		68.117	3.672	240.766	1.095.393	271.689	585.355	9.996	3.063.879				5.338.868	834.837	6.173.704
	n. enti		1	1	6	10	7	7	8	2				41	2	43
	Dfb ric. 2007			5.762	912.142	870.969	1.155.198	1.421.932	8.941.565	1.544.786				14.852.354	675.668	15.528.022
Umbria	Dfb ric. 2008			52.802	760.661	338.880	2.803.039	1.253.365	13.374.846	3.518.431				22.102.024	1.342.285	23.444.309
	n. enti		1	1	1	1	1	1	1					6		6
	Dfb ric. 2007			1.818	15.886	358.219	810.828	516.296		18.021				1.721.069		1.721.069
Marche	Dfb ric. 2008			131.192	73.476	19.295	208.170	512.776		80.987				1.025.897		1.025.897
	n. enti		1	3	2	1	4	4	7	1				24	3	27
	Dfb ric. 2007		50.723	71.994	586.229	47.729	161.883	305.561	2.714.410	202.560	467.069			4.608.158	2.614.634	7.222.792
	Dfb ric. 2008	159.790	38.795	171.356	25.704	104.225	445.110	3.359.593	314.350	1.312.296				5.931.218	592.056	6.523.274

Segue =>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

< = segue

Lazio	n. enti	1	3	9	3	8	15	9	17	1	1	1	68	2	70
	Dfb ric. 2007	9.504	49.703	249.540	116.958	886.309	2.905.613	3.979.309	16.028.694	1.945.391	11.689.482	39.879.859	1.676.198	41.556.056	
	Dfb ric. 2008	24.985	33.360	1.227.940	145.504	502.809	3.103.044	2.188.100	11.671.386	864.439	64.273.881	90.835.067	5.676.750	96.511.817	
Abruzzo	n. enti	1	3	6	3	3	8	5	5	1		35	4	39	
	Dfb ric. 2007	141.373	64.399	247.733	58.644	154.107	1.125.780	171.023	3.539.277	515.589		6.017.925	3.365.098	9.383.023	
	Dfb ric. 2008	40.890	108.947	54.399	498.227	338.635	592.646	1.031.062	2.211.142	119.172		4.995.120	3.841.332	8.836.453	
Molise	n. enti	1	5	2	3		1	1	1			14	1	15	
	Dfb ric. 2007	54.977	144.502	49.857	281.263		119.790	601.643	171.319			1.423.341	1.219.872	2.643.213	
	Dfb ric. 2008	9.097	108.010	35.543	46.724		125.574	399.709	1.081.724			1.806.381	350.901	2.157.282	
Campania	n. enti		4	18	18	24	34	21	31	7	1	158	4	162	
	Dfb ric. 2007		86.464	1.377.730	1.496.167	2.766.548	5.415.643	7.973.161	17.843.063	12.693.420	48.554.846	98.207.043	12.961.143	111.168.186	
	Dfb ric. 2008		32.572	1.075.319	940.181	2.885.718	6.389.604	9.178.983	23.752.025	16.085.694	76.312.857	136.652.912	6.913.931	143.566.843	
Puglia	n. enti	1	1	4	2	11	26	30	26	4	1	106	3	109	
	Dfb ric. 2007	2.365	319.466	261.500	26.109	1.185.301	6.577.584	6.003.113	34.443.877	3.941.666	7.688.632	60.449.613	4.414.071	64.863.684	
	Dfb ric. 2008	278	3.878	212.335	90.058	1.045.437	4.636.775	5.557.394	22.981.323	814.191	10.019.845	45.361.514	1.477.359	46.838.873	
Basilicata	n. enti		1	3		4	7	9		1		25	1	26	
	Dfb ric. 2007		6.090	94.016		387.583	1.996.826	3.983.211		4.515.530		10.983.257	245.114	11.228.371	
	Dfb ric. 2008		20.513	26.260		265.513	4.060.129	1.686.774		941.716		7.000.905	211.543	7.212.449	
Calabria	n. enti	2	5	9	10	20	19	14	3	4		86	4	90	
	Dfb ric. 2007	260.843	62.937	677.190	606.220	1.881.276	2.290.538	3.481.762	417.332	3.864.496		13.542.592	7.795.414	21.338.007	
	Dfb ric. 2008	184.961	104.504	392.146	421.090	3.901.027	3.770.333	5.951.023	927.060	6.749.162		22.401.304	9.273.399	31.674.704	
Sicilia	n. enti	1	7	19	10	44	33	25	32	5	1	180	8	188	
	Dfb ric. 2007	26.818	283.095	1.334.146	872.013	5.744.998	5.108.055	8.308.012	24.582.336	17.235.742	380.615	111.910.697	5.360.339	117.271.037	
	Dfb ric. 2008	616	350.171	629.816	888.492	6.202.647	5.303.919	6.564.971	16.090.523	5.957.892	559.000	79.570.292	5.194.158	84.764.451	
Sardegna	n. enti		6	9	8	15	11	9	5	1	2	66	4	70	
	Dfb ric. 2007		129.807	189.741	154.252	2.927.237	1.090.443	568.184	3.091.773	889.517	1.731.273	10.772.227	2.524.162	13.296.388	
	Dfb ric. 2008		214.543	500.106	446.969	1.224.034	2.092.755	765.559	2.179.902	1.613.785	2.487.333	11.524.975	2.397.532	13.922.508	
N. Enti		7	7	42	96	74	166	224	191	171	39	14	5	1.033	43
Totale Dfb ric. 2007		231.045	495.880	1.451.475	4.842.734	5.290.294	17.736.209	31.034.802	42.054.516	109.851.976	56.351.880	11.418.764	31.584.073	405.652.213	47.136.967
Totale Dfb ric. 2008		360.916	260.828	1.289.084	4.591.753	4.269.512	19.035.292	34.655.442	41.270.720	92.625.556	47.030.657	20.472.210	23.493.103	457.267.584	38.266.625

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.1.1.6 - Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003-2004-2005-2007-2008 dai medesimi enti

Regione	Dati	Classe	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Comuni	Province	Totale complessivo
Piemonte	n. enti					1	2	3					6		6
	Dfb ric. 2003				131.442	291.881	1.251.207						1.674.530		1.674.530
	Dfb ric. 2004				1.414	577.914	597.832						1.177.160		1.177.160
	Dfb ric. 2005				1.990.690	226.896	552.181						2.769.767		2.769.767
	Dfb ric. 2006				1.317.481	50.983	1.002.326						2.370.791		2.370.791
	Dfb ric. 2007				40.741	54.687	354.275						449.702		449.702
	Dfb ric. 2008				15.316	1.308.705	2.273.173						3.597.194		3.597.194
	n. enti	1											1		1
Valle D'Aosta	Dfb ric. 2003	367											367		367
	Dfb ric. 2004	609											609		609
	Dfb ric. 2005	7.839											7.839		7.839
	Dfb ric. 2006	62.389											62.389		62.389
	Dfb ric. 2007	3.381											3.381		3.381
	Dfb ric. 2008	667											667		667
	n. enti		1		4					1		1	8	1	9
	Dfb ric. 2003			55.216	1.049.164				415.694	1.918.452	438.877			3.877.402	467.466
Dfb ric. 2004			6.679	1.009.764				264.062	1.046.319	3.985.751			6.312.574	105.024	6.417.599
Dfb ric. 2005			62.784	213.164				58.710	64.923	1.392.803			1.792.184	131.214	1.923.398
Dfb ric. 2006			59.763	1.135.262				107.002	164.457	592.876			2.059.360	219.457	2.278.817
Dfb ric. 2007			1.661	138.109				58.910	97.631	1.364.425			1.660.735	3.520	1.664.255
Dfb ric. 2008			12.847	319.290				7.650	101.445	2.315.837			2.757.069	16.156	2.773.225
n. enti		1			1	3						1	9		9
Dfb ric. 2003		14.525			59.475	452.594	2.539.494					1.020.000	4.086.089		4.086.089
Dfb ric. 2004		51.685			40.101	783.309	551.377					4.834.279	6.260.751		6.260.751
Dfb ric. 2005		86.531			90.655	256.567	240.458					816.572	1.490.784		1.490.784
Dfb ric. 2006		9.871			83.540	181.627	176.381					4.289.221	4.740.641		4.740.641
Dfb ric. 2007		45.224			4.655	564.514	701.480					2.145.927	3.461.801		3.461.801
Dfb ric. 2008		121.759			61.004	128.434	351.052					1.925.059	2.587.307		2.587.307
n. enti			1										1		1
Dfb ric. 2003			26.003										26.003		26.003
Dfb ric. 2004			128.260										128.260		128.260
Dfb ric. 2005			127.004										127.004		127.004
Dfb ric. 2006			338.675										338.675		338.675
Dfb ric. 2007			4.757										4.757		4.757
Dfb ric. 2008			138.315										138.315		138.315

segue =>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	Classe 00	01									10	11	Comuni	Province	Totale complessivo
		02	03	04	05	06	07	08	09						
Venezo	n. enti			2	1	3	3	1					10		10
	Dfb ric. 2003			15.032	13.509	210.883	92.085	400.382					731.891		731.891
	Dfb ric. 2004			129.729	13.946	186.679	646.616	718.473					1.695.442		1.695.442
	Dfb ric. 2005			47.717	4.896	601.932	1.828.430	555.640					3.038.614		3.038.614
	Dfb ric. 2006			130.799	4.460	266.886	1.129.532	179.683					1.711.360		1.711.360
	Dfb ric. 2007			62.658	191.707	33.847	261.905	187.912					738.029		738.029
	Dfb ric. 2008			39.185	42.673	331.823	72.124	4.724					490.529		490.529
	n. enti	1				1				1			4		4
Friuli V. Giulia	Dfb ric. 2003		3.535		15.453	2.582			330.871				352.441		352.441
	Dfb ric. 2004		1.529		148.969	218.035			348.932				717.466		717.466
	Dfb ric. 2005		11.378		77.388	911			903.124				992.801		992.801
	Dfb ric. 2006		816		15.011	2.265			729.508				747.600		747.600
	Dfb ric. 2007		12.092		40.552	119.667			1.255.543				1.427.854		1.427.854
	Dfb ric. 2008		5.920		9.391	7.398			215.657				238.366		238.366
	n. enti		2			1	3		2				8		8
	Dfb ric. 2003			59.779		2.748	411.156		1.233.948				1.707.631		1.707.631
E. Romagna	Dfb ric. 2004			115.301		15.000	120.968		708.297				959.565		959.565
	Dfb ric. 2005			139.702		40.573	53.300		2.629.628				2.863.202		2.863.202
	Dfb ric. 2006			61.849		51.606	135.706		570.627				819.788		819.788
	Dfb ric. 2007			14.669		41.529	666.736		370.230				1.092.164		1.092.164
	Dfb ric. 2008			30.922		102.426	91.562		2.752.756				2.977.666		2.977.666
	n. enti			3	2	3	5	6	2			21	21		21
	Dfb ric. 2003			140.629	26.168	1.422.039	1.112.107	4.445.816	6.532.313				13.679.074		13.679.074
	Dfb ric. 2004			280.454	141.809	2.398.112	938.765	5.197.316	4.383.000				13.339.456		13.339.456
Toscana	Dfb ric. 2005			318.506	94.112	2.288.916	5.925.553	5.588.148	5.839.902				20.055.137		20.055.137
	Dfb ric. 2006			149.357	259.187	791.882	2.549.316	8.830.113	5.888.386				18.468.241		18.468.241
	Dfb ric. 2007			228.259	87.682	878.546	1.031.671	8.660.641	1.544.786				12.431.584		12.431.584
	Dfb ric. 2008			220.997	43.406	1.347.359	1.061.465	11.817.939	3.518.431				18.009.597		18.009.597
	n. enti					1			1			1	1		1
	Dfb ric. 2003								263.213				263.213		263.213
	Dfb ric. 2004								295.600				295.600		295.600
	Dfb ric. 2005								208.968				208.968		208.968
Umbria	Dfb ric. 2006								708.654				708.654		708.654
	Dfb ric. 2007								18.021				18.021		18.021
	Dfb ric. 2008								80.987				80.987		80.987
															80.987

Segue =>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Classe		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Comuni	Province	Tot. compl.
Basilicata	n. enti													10		11
	Dfb r.c. 2003		1					3	5		1			5.022.222	163.607	5.185.828
	Dfb r.c. 2004		13.591				984.719	2.268.323		1.755.588				10.630.640	233.383	10.864.023
	Dfb r.c. 2005		343				133.975	1.643.817		8.852.505				1.676.855	233.383	1.910.238
	Dfb r.c. 2006		1.694				967.366	467.157		240.638				6.491.973	386.943	6.878.916
	Dfb r.c. 2007		34.655				209.318	755.966		5.492.034				8.614.702	245.114	8.859.816
	Dfb r.c. 2008		5.098				1.440.679	2.653.395		4.515.530				3.218.686	211.543	3.430.229
	Dfb r.c. 2008		3.906				1.721.840	551.224		941.716				33	3	36
Calabria	n. enti													11.834.515	3.794.748	15.629.262
	Dfb r.c. 2003		2				482.460	3.304.222	987.990	5.426.895				7.545.327	3.190.029	10.735.356
	Dfb r.c. 2004		19.957				267.616	1.345.374		346.373	874.707			8.297.809	4.880.272	12.978.081
	Dfb r.c. 2005		25.764				107.265	519.474		462.523	1.099.545			9.449.954	4.098.940	13.548.894
	Dfb r.c. 2006		110.434				178.318	579.067		997.151	4.249.167			7.789.103	7.649.126	15.438.229
	Dfb r.c. 2007		146.308				365.961	419.972		109.809	3.648.718			12.356.605	8.269.661	20.626.266
	Dfb r.c. 2007		115.998				230.065	322.097		361.497	5.406.109			97	8	105
	Dfb r.c. 2008		64.563				128.944	783.875		29	4	1	2	58.471.025	7.141.098	65.612.123
Sicilia	n. enti													62.791.589	6.014.533	68.806.122
	Dfb r.c. 2003		4				837.096	2.189.177	28.769.289	9.842.114	1.704.508			78.843.033	5.977.334	84.820.368
	Dfb r.c. 2004		196.875				837.096	2.189.177		28.769.289	9.842.114	5.420.654		82.641.991	4.996.237	87.638.228
	Dfb r.c. 2005		229.999				628.029	3.531.419		28.035.924	3.765.157	10.935.404		62.206.456	5.360.339	67.566.795
	Dfb r.c. 2006		337.629				160.505	2.246.914		28.457.175	5.616.854	25.445.813		45.728.292	5.194.158	50.922.450
	Dfb r.c. 2007		150.705				225.823	1.273.045		21.746.178	4.844.856	37.627.628		12.130.001	1.337.634	13.467.634
	Dfb r.c. 2007		585.685				329.551	1.631.688		23.994.073	3.493.633	1.649.520		18.426.273	2.296.610	20.722.882
	Dfb r.c. 2008		290.736				599.596	2.585.313		15.189.140	5.945.694	13.457.347		31.370.447	1.996.831	33.367.278
Sardegna	n. enti													7.599.657	2.083.289	9.682.945
	Dfb r.c. 2003		1											7.262.491	2.166.174	9.428.665
	Dfb r.c. 2004		11.190				94.121	242.425	1.639.031	2.198.275	5.922.705			7.567.788	2.390.353	9.958.141
	Dfb r.c. 2005		42.813				45.527	549.110	651.710	397.924	14.252.158			403	26	429
	Dfb r.c. 2006		19.835				1.580.595	444.545	14.640.679	1.824.020	11.296.782			275.810.357	21.789.351	297.599.707
	Dfb r.c. 2006		13.683				158.135	83.169	444.588	597.963	4.392.093			334.828.299	24.014.874	358.843.173
	Dfb r.c. 2007		28.570				19.143	1.833.177	866.173	1.825.767	889.517			355.705.961	25.060.516	380.766.476
	Dfb r.c. 2008		125.271				244.573	230.803	1.988.032	669.853	1.613.785	2.487.333		260.714.120	20.716.571	281.430.691
N. Enti	1	2	12	21	51	74	90	105	105	28	13	3	3	403	26	429
Totale Dfb r.c. 2003	11.117	11.557	345.841	1.370.613	5.853.060	11.523.435	27.429.198	88.848.349	43.947.534	88.848.349	24.498.625	9.885.405	62.085.623	275.810.357	21.789.351	297.599.707
Totale Dfb r.c. 2004	16.879	43.423	440.180	1.204.987	7.258.325	21.357.644	28.171.104	77.667.934	53.539.335	30.139.911	30.139.911	19.549.223	95.439.354	334.828.299	24.014.874	358.843.173
Totale Dfb r.c. 2005	13.617	27.674	629.093	2.122.422	8.575.616	25.910.821	33.815.815	106.259.474	33.399.964	30.214.803	33.399.964	30.214.803	99.182.987	355.705.961	25.060.516	380.766.476
Totale Dfb r.c. 2006	8.124	76.072	704.234	963.927	4.533.564	20.997.517	24.483.494	72.966.513	38.378.510	18.911.789	40.945.663	37.744.713	62.389.256	249.791.989	30.303.547	280.095.536
Totale Dfb r.c. 2007	2.365	31.951	1.214.082	716.140	6.385.000	12.570.032	22.709.576	67.712.613	37.129.880	9.592.943	29.338.152	29.338.152	142.511.797	330.131.085	22.153.069	352.284.154
Totale Dfb r.c. 2008	278	125.939	1.002.971	1.285.991	6.290.865	14.657.195	23.137.160	61.003.346	36.477.266	20.161.087	23.477.191	23.477.191	142.511.797	330.131.085	22.153.069	352.284.154

<= segue

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 11.7. N. 36 province con Dfb riconosciuti negli esercizi. 2005-2006-2007-2008.

Regione	Prov	Ente	DFB2005	DFB2006	DFB2007	DFB2008
MARCHE	AN	A.P. DI ANCONA	831.251	1.304.075	93.125	6.361
MARCHE	AP	A.P. DI ASCOLI PICENO	217.890	441.104	1.281.653	237.577
MARCHE	PU	A.P. DI PESARO URBINO	1.936.756	178.337	1.239.856	348.119
LAZIO	RI	A.P. DI RIETI	1.559.033	1.986.028	1.164.175	495.769
LAZIO	RM	A.P. DI ROMA	1.924.465	774.447	512.022	5.180.981
ABRUZZO	AQ	A.P. DI L'AQUILA	726.630	2.282.971	998.207	3.066.757
ABRUZZO	PE	A.P. DI PESCARA	664.344	584.619	1.187.402	323.745
ABRUZZO	TE	A.P. DI TERAMO	2.394.926	331.880	870.010	56.844
MOLISE	IS	A.P. DI ISERNIA	354.195	425.796	1.219.872	350.901
CAMPANIA	AV	A.P. DI AVELLINO	249.170	242.871	786.530	675.857
CAMPANIA	BN	A.P. DI BENEVENTO	739.355	950.314	498.113	99.701
CAMPANIA	NA	A.P. DI NAPOLI	7.257.312	1.693.886	5.891.847	6.061.078
CAMPANIA	SA	A.P. DI SALERNO	532.164	898.816	5.784.654	77.295
PUGLIA	FG	A.P. DI FOGGIA	297.000	865.950	860.889	256.491
PUGLIA	LE	A.P. DI LECCE	2.942.103	609.917	1.489.438	670.620
PUGLIA	TA	A.P. DI TARANTO	477.237	714.419	2.063.745	550.248
BASILICATA	PZ	A.P. DI POTENZA	233.383	386.943	245.114	211.543
CALABRIA	CZ	A.P. DI CATANZARO	2.959.358	1.203.608	3.620.434	2.244.271
CALABRIA	RC	A.P. DI REGGIO DI CALABRIA	1.622.503	2.754.000	3.247.966	5.861.419
SICILIA	AG	A.P. DI AGRIGENTO	893.981	401.502	447.885	195.521
SICILIA	CL	A.P. DI CALTANISSETTA	1.081.631	159.612	324.498	2.951.214
SICILIA	CT	A.P. DI CATANIA	1.795.654	127.012	2.999.685	661.537
SICILIA	EN	A.P. DI ENNA	615.657	2.506.134	372.075	1.055.963
SICILIA	PA	A.P. DI PALERMO	464.331	266.451	712.073	103.145
SICILIA	RG	A.P. DI RAGUSA	186.980	364.723	36.090	49.146
SICILIA	SR	A.P. DI SIRACUSA	197.426	929.811	310.829	61.919
SICILIA	TP	A.P. DI TRAPANI	741.674	240.992	157.204	115.713
SARDEGNA	CA	A.P. DI CAGLIARI	871.283	761.249	462.301	943.721
SARDEGNA	OR	A.P. DI ORISTANO	107.803	704.515	810.076	650.880
SARDEGNA	SS	A.P. DI SASSARI	1.017.745	617.525	893.797	795.752
CALABRIA	KR	A.P. DI CROTONE	98.411	141.332	780.726	163.971
CALABRIA	VV	A.P. DI VIBO VALENTIA	39.780	256.531	146.289	1.003.738
LOMBARDIA	BG	A.P. DI BERGAMO	131.214	219.457	3.520	16.156
E. ROMAGNA	FC	A.P. DI FORLÌ - CESENA	169.115	44.416	372.840	16.969
TOSCANA	FI	A.P. DI FIRENZE	1.425.624	454.888	662.215	1.296.065
TOSCANA	GR	A.P. DI GROSSETO	1.192.812	1.788	13.453	46.220
Totali Province con DFB 4 anni consecutivi			38.950.196	26.827.922	42.560.607	36.903.207
Totali di tutte le Province con DFB riconosciuti			44.545.551	109.285.990	54.211.860	48.130.489
			87,44%	24,55%	78,51%	76,67%

Prospetto n. 12. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti di tutti i Comuni >8000 abitanti.

Regione	n. enti	Dfb (a)	entrate correnti 2006	incidenza percentuale
PIEMONTE	78	4.511.637	2.432.946.538	0,19
VALLE D'AOSTA	1	-		
LOMBARDIA	222	7.706.068	5.383.812.584	0,14
LIGURIA	28	13.290.273	1.377.809.243	0,96
TRENTINO ALTO ADIGE	13	159.191	629.531.935	0,03
VENETO	142	9.267.691	2.521.245.118	0,37
FRIULI V. GIULIA	31	3.480.179	833.568.554	0,42
EMILIA ROMAGNA	106	7.292.889	2.837.662.548	0,26
TOSCANA	104	26.576.846	2.677.609.008	0,99
UMBRIA	21	1.618.808	559.886.884	0,29
MARCHE	39	3.199.982	792.687.677	0,40
LAZIO	77	50.756.270	4.623.211.101	1,10
ABRUZZO	30	10.537.858	577.123.900	1,83
MOLISE	4	1.414.674	21.864.639	6,47
CAMPANIA	138	87.580.553	3.592.470.569	2,44
PUGLIA	123	70.776.397	1.892.158.546	3,74
BASILICATA	13	6.580.498	204.646.517	3,22
CALABRIA	44	26.957.221	725.061.039	3,72
SICILIA	130	153.085.648	2.534.509.130	6,04
SARDEGNA	35	17.265.842	834.231.145	2,07
Totale complessivo	1379	502.058.525	35.052.036.676	1,43

Aggiornamento al 7 luglio 2009

Prospetto n. 12.2. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti dei Comuni con Dfb e popolazione >8000 abitanti.

Regione	n. enti	Dfb (a)	entrate correnti 2006	incidenza percentuale
PIEMONTE	26	4.511.637	562.376.899	0,80
LOMBARDIA	68	7.706.068	1.551.645.527	0,50
LIGURIA	21	13.290.273	1.263.364.808	1,05
TRENTINO ALTO ADIGE	2	159.191	228.487.389	0,07
VENETO	47	9.267.691	612.054.252	1,51
FRIULI V. GIULIA	18	3.480.179	572.601.679	0,61
EMILIA ROMAGNA	30	7.292.889	1.012.760.824	0,72
TOSCANA	46	26.576.846	1.913.690.299	1,39
UMBRIA	8	1.618.808	366.181.323	0,44
MARCHE	22	3.199.982	526.228.292	0,61
LAZIO	51	50.756.270	4.357.445.905	1,16
ABRUZZO	23	10.537.858	476.895.238	2,21
MOLISE	4	1.414.674	21.864.639	6,47
CAMPANIA	111	87.580.553	3.132.550.892	2,80
PUGLIA	92	70.776.397	1.529.026.574	4,63
BASILICATA	9	6.580.498	138.886.034	4,74
CALABRIA	32	26.957.221	642.922.021	4,19
SICILIA	109	153.085.648	2.405.325.348	6,36
SARDEGNA	27	17.265.842	749.988.191	2,30
Totale complessivo	746	502.058.525	22.064.296.133	2,28

Aggiornamento al 7 luglio 2009

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 12.3. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti di tutti i Comuni >8000 abitanti.

Regione	n. enti	Dfb (a)	entrate correnti 2007	incidenza percentuale
PIEMONTE	77	1.522.020	2.537.361.014	0,06
LOMBARDIA	211	13.504.122	5.442.559.798	0,25
LIGURIA	22	4.083.956	1.193.665.007	0,34
TRENTINO ALTO ADIGE	10	678.135	409.910.698	0,17
VENETO	136	4.173.358	2.575.844.011	0,16
FRIULI V. GIULIA	28	2.110.633	844.000.505	0,25
EMILIA ROMAGNA	100	6.020.151	2.990.786.211	0,20
TOSCANA	101	17.669.043	2.794.621.888	0,63
UMBRIA	19	3.032.181	594.014.906	0,51
MARCHE	38	4.005.121	842.658.225	0,48
LAZIO	61	38.864.519	4.586.977.475	0,85
ABRUZZO	25	5.682.671	486.087.245	1,17
MOLISE	5	808.837	110.315.580	0,73
CAMPANIA	110	100.913.670	3.596.536.234	2,81
PUGLIA	106	54.795.764	1.812.219.292	3,02
BASILICATA	12	8.586.771	211.656.016	4,06
CALABRIA	34	7.204.088	586.263.689	1,23
SICILIA	104	92.905.063	2.791.123.926	3,33
SARDEGNA	34	10.243.994	952.035.514	1,08
Totale complessivo	1233	376.804.098	35.358.637.235	1,07

Prospetto n. 12.4. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti dei Comuni con Dfb e popolazione >8000 abitanti.

Regione	n. enti	Dfb (a)	entrate correnti 2007	incidenza percentuale
PIEMONTE	24	1.522.020	464.485.289	0,33
LOMBARDIA	56	13.504.122	2.938.709.818	0,46
LIGURIA	15	4.083.956	1.013.792.781	0,40
TRENTINO ALTO ADIGE	7	678.135	347.672.194	0,20
VENETO	47	4.173.358	936.418.600	0,45
FRIULI V. GIULIA	17	2.110.633	531.798.986	0,40
EMILIA ROMAGNA	29	6.020.151	1.053.094.073	0,57
TOSCANA	39	17.669.043	1.407.785.910	1,26
UMBRIA	7	3.032.181	294.259.247	1,03
MARCHE	20	4.005.121	531.628.511	0,75
LAZIO	35	38.864.519	4.108.814.499	0,95
ABRUZZO	19	5.682.671	388.090.807	1,46
MOLISE	3	808.837	64.083.755	1,26
CAMPANIA	88	100.913.670	3.332.574.892	3,03
PUGLIA	82	54.795.764	1.609.823.667	3,40
BASILICATA	11	8.586.771	171.648.380	5,00
CALABRIA	23	7.204.088	474.943.252	1,52
SICILIA	90	92.905.063	2.648.333.434	3,51
SARDEGNA	29	10.243.994	877.782.503	1,17
Totale complessivo	641	376.804.098	23.195.740.597	1,62

Prospetto n. 13. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti di tutte le Province.

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	Dfb (a)	entrate correnti 2006	Incidenza Percentuale
PIEMONTE	8	95.956	893.957.618	0,01
LOMBARDIA	11	713.279	1.345.574.677	0,05
LIGURIA	4	612.300	308.815.434	0,20
VENETO	7	553.134	663.903.233	0,08
FRIULI V. GIULIA	4	263.947	260.983.754	0,10
EMILIA ROMAGNA	9	52.068.667	752.498.486	6,92
TOSCANA	10	566.795	814.425.377	0,07
UMBRIA	2	-	178.284.772	
MARCHE	4	1.923.517	329.136.798	0,58
LAZIO	5	2.777.052	738.026.084	0,38
ABRUZZO	4	3.199.471	203.868.228	1,57
MOLISE	2	425.796	53.944.619	0,79
CAMPANIA	5	3.851.111	916.329.753	0,42
PUGLIA	5	3.962.687	470.897.843	0,84
BASILICATA	2	761.424	142.242.179	0,54
CALABRIA	5	4.355.471	352.610.762	1,24
SICILIA	9	31.028.607	611.540.369	5,07
SARDEGNA	8	2.126.777	192.838.696	1,10
Totale complessivo	104	109.285.990	9.229.878.683	1,18

Prospetto n. 13.2 Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti delle Province con Dfb.

Regione	n. enti	Dfb (a)	entrate correnti 2006	Incidenza Percentuale
PIEMONTE	1	95.956	47.162.491	0,20
LOMBARDIA	3	713.279	297.820.503	0,24
LIGURIA	1	612.300	65.800.404	0,93
VENETO	3	553.134	326.241.362	0,17
FRIULI V. GIULIA	2	263.947	126.023.681	0,21
EMILIA ROMAGNA	4	52.068.667	369.469.111	14,09
TOSCANA	4	566.795	358.134.733	0,16
MARCHE	3	1.923.517	256.430.843	0,75
LAZIO	3	2.777.052	592.061.268	0,47
ABRUZZO	3	3.199.471	146.499.713	2,18
MOLISE	1	425.796	15.857.938	2,69
CAMPANIA	5	3.851.111	916.329.753	0,42
PUGLIA	5	3.962.687	470.897.843	0,84
BASILICATA	2	761.424	142.242.179	0,54
CALABRIA	4	4.355.471	234.380.917	1,86
SICILIA	9	31.028.607	611.540.369	5,07
SARDEGNA	5	2.126.777	157.057.257	1,35
Totale complessivo	58	109.285.990	5.133.950.365	2,13

Prospetto n. 13.3. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti di tutte le province.

(in euro senza decimali)

Regione	n. enti	Dfb	entrate correnti	Incidenza
		(a)	2007	Percentuale
PIEMONTE	8	1.768.395	893.343.492	0,20
LOMBARDIA	11	952.435	1.527.809.429	0,06
LIGURIA	4	309.228	310.287.428	0,10
VENETO	7	3.200.000	677.727.935	0,47
FRIULI V. GIULIA	4	1.037.777	277.550.730	0,37
EMILIA ROMAGNA	9	1.964.654	699.040.792	0,28
TOSCANA	10	718.899	822.815.748	0,09
UMBRIA	2	-	186.914.915	0,00
MARCHE	4	2.614.634	340.592.123	0,77
LAZIO	5	1.996.854	810.573.486	0,25
ABRUZZO	4	3.365.098	235.598.266	1,43
MOLISE	2	1.219.872	55.728.335	2,19
CAMPANIA	5	12.961.143	964.670.198	1,34
PUGLIA	5	5.083.271	526.306.829	0,97
BASILICATA	2	1.339.684	157.515.205	0,85
CALABRIA	5	7.795.414	465.835.444	1,67
SICILIA	9	5.360.339	634.105.680	0,85
SARDEGNA	8	2.524.162	311.070.247	0,81
Totale complessivo	104	54.211.860	9.897.486.280	0,55

Prospetto n. 13.4. Incidenza dei Dfb sulle entrate correnti delle province con Dfb.

(in euro senza decimali)

Regione	n. enti	Dfb	entrate correnti	Incidenza
		(a)	2007	Percentuale
PIEMONTE	1	1.768.395	381.121.376	0,46
LOMBARDIA	4	952.435	910.005.468	0,10
LIGURIA	1	309.228	51.744.825	0,60
VENETO	1	3.200.000	112.314.261	2,85
FRIULI V. GIULIA	4	1.037.777	277.550.730	0,37
EMILIA ROMAGNA	3	1.964.654	198.768.859	0,99
TOSCANA	3	718.899	327.179.576	0,22
MARCHE	3	2.614.634	272.709.965	0,96
LAZIO	3	1.996.854	656.106.154	0,30
ABRUZZO	4	3.365.098	235.598.266	1,43
MOLISE	1	1.219.872	18.610.188	6,55
CAMPANIA	4	12.961.143	811.933.253	1,60
PUGLIA	4	5.083.271	476.659.127	1,07
BASILICATA	2	1.339.684	157.515.205	0,85
CALABRIA	4	7.795.414	299.615.522	2,60
SICILIA	8	5.360.339	550.460.252	0,97
SARDEGNA	4	2.524.162	212.163.352	1,19
Totale complessivo	54	54.211.860	5.950.056.379	0,91

10 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Cons. Andrea Liotta

Il presente capitolo si riferisce all'universo di Province e Comuni e, per questi ultimi, non solamente a quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono il campione ordinario della relazione. Ciò spiega la diversità dei dati esposti da quelli contenuti nel capitolo "Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria".

10.1 Il quadro normativo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, disponeva che, oltre agli Enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni.³⁰⁹ Peraltro, con le ultime disposizioni relative alla trasmissione telematica, attraverso il sistema Sirtel, dei conti degli Enti alla Corte, con la presentazione del consuntivo 2008, tutti gli Enti, indipendentemente dal numero degli abitanti, saranno tenuti alla presentazione del conto.

L'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti. (artt. 162, comma 6 e 193).

Le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione, ovviamente, non hanno tutte la stessa gravità: questa varia in relazione non solo all'entità dello squilibrio –con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante– ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali – i c.d. debiti fuori bilancio – siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti.³¹⁰

A questo dato composito non può non legarsi, poi, adeguata attenzione per una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art.

³⁰⁹ Negli ultimi anni, il numero degli Enti che chiudono il conto in disavanzo oscilla, per esercizio, tra i trenta e i settanta. Quello degli Enti che riconoscono debiti fuori bilancio tra i 1.500 e i 2.000.

³¹⁰ Qui il dato è costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti ma non impegnati sull'esercizio 2007 e da quelli riconosciuti successivamente nel 2008. Viene così rappresentata la situazione debitoria sicuramente esistente al 31/12/2007 e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio.

187 TUEL individua, quale parte distintiva dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

Si vuole dire che la presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo, così come, peraltro, in quelli con avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi, rende il quadro finanziario dell'Ente non rassicurante, per cui appare necessario trattarne con i disavanzi.

È appena il caso di ricordare che il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri delle stesse con le relative destinazioni.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse vincolate, confluite nel risultato complessivo, perdano la connotazione originaria.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento così negativo delle restanti partite di bilancio, che a fine esercizio esse non trovino "corrispondente copertura" nel risultato di amministrazione o, addirittura, come nei casi di disavanzo, nessuna copertura.

L'obbligo di dover ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, incide fortemente sulla gestione futura del bilancio.

Si è ritenuto, pertanto, di sommare detti fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile "Squilibrio effettivo", per la cui significatività, poi, l'analisi procede a rapportarlo al dato degli accertamenti correnti e della popolazione residente. Ci si è, poi, preoccupati di indagare in che misura il costo del debito finanziario abbia contribuito a determinare lo stato di disavanzo confrontandolo con il saldo degli accertamenti correnti.

10.2 Rilevazioni della Sezione

Il risultato contabile di amministrazione si deduce, come è ovvio, dal conto del bilancio.

Come è noto, però, oltre alle Province, solo i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, per i consuntivi 2007, hanno inviato il rendiconto alla Corte dei conti. La Sezione ha quindi provveduto, con apposita ordinanza, all'invio a tutti gli 8.201 Enti locali (Comuni + Province) di un modello relativo all'esercizio 2007 che, restituito compilato dagli Enti, ha consentito la rilevazione di tutte le posizioni deficitarie per le quali sono state, poi, richieste le contabilità. Successivamente, è stata fatta anche richiesta per i dati del 2008.

Per l'esercizio 2007 è emerso che gli Enti che hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione sono stati 63 (54 nel 2006) di cui 21 per il primo anno, 18 con persistenza biennale, 11 triennale, 5 quadriennale, 2 quinquennale e 1, addirittura, con persistenza da 7 anni. Altri cinque enti, con varia persistenza, erano stati in disavanzo anche in un non lontano passato. (prospetto n. 4).

L'ente Provincia è assente nel fenomeno.

L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 118,628 milioni di euro a fronte dei 76,507 milioni di euro dell'anno precedente. L'incidenza sulle entrate correnti di competenza è del 20,67%.

Il dato globale, sommando anche i debiti fuori bilancio e i fondi vincolati da ricostituire, si eleva a 132,390 milioni di euro che rappresenta il totale dello squilibrio effettivo. (prospetto n. 1).

Le classi demografiche più rappresentate nel 2007 sono state la 4^a con 13 Enti e la 7^a con 11 enti. Quella con il maggiore squilibrio, 104,047 milioni di euro, pari al 78% del totale, è stata la 7^a classe.

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo sono il Lazio ed la Calabria con, rispettivamente, 11 e 8 enti.

La Sicilia ed il Lazio sono le Regioni con gli Enti che espongono il più elevato squilibrio complessivo pari, rispettivamente, a 34,767 e a 32,825 milioni di euro. (prospetto n. 3).

Per una valutazione sulla diffusione del fenomeno del disavanzo è da tenere presente che nell'area meridionale, nel periodo 1989-2009, ben 357 Enti su 435 in totale hanno dichiarato lo stato di dissesto. In questo modo hanno potuto riprendere *ex novo* la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio riequilibrato, accollando alla gestione commissariale di liquidazione i debiti pregressi³¹¹.

Si ritiene che un primo modo di valutare la significatività dello squilibrio possa consistere nel rapportarlo alla popolazione residente. (prospetto n. 2).

I dati, che indicano un valore medio di 167,74 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 780,99 euro a 3,43 euro. La distribuzione interna alla forbice (sub prospetto) rivela il massimo affollamento (27 Enti) nell'ambito che va da 60 a 200 euro di incidenza *pro-capite*.

Una ulteriore valutazione della situazione finanziaria degli Enti che chiudono il conto 2007 in disavanzo può compiersi rapportando l'importo dello squilibrio effettivo con il totale delle entrate correnti (accertamenti di competenza) al fine di misurarne l'incidenza percentuale. (prospetto n. 1).

³¹¹ Fino al 2001 con oneri soprattutto a carico dello Stato. Dopo questa data con oneri a carico dell'ente dissestato e con interventi straordinari a carico dello Stato e, in alcuni casi, dell'ente Regione.

Il valore medio riscontrato è del 23,07%. La forbice va dal 63,94% allo 0,46%.

Il maggiore affollamento di Enti (23 su 63 totali) è compreso nella fascia che va fino al 10%. (sub-prospetto).

Il costo dell'indebitamento – rata del mutuo (interessi + quota capitale) - è stato determinante per lo stato di crisi³¹² nel 55% dei casi. Per un ulteriore 11% il saldo di parte corrente era già negativo prima di questa incidenza (prospetto n. 5).

Per l'esercizio 2008³¹³ è emerso che gli Enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 28 (prospetto n. 6).

L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 45,404 milioni di euro.

La Toscana è la Regione con il maggiore disavanzo complessivo.

La classe demografica con il maggiore importo assoluto è la 7^a con 22,886 milioni di euro che rappresentano il 50,40% del totale (prospetto n. 7).

10.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati forniti dagli Enti, nel confronto 2007-2006, si rileva un andamento in aumento per numero di Enti coinvolti di un valore di oltre il 16%: da 54 a 63 enti, assenti le Province. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente un andamento crescente di oltre il 53%.

L'incidenza media sulle entrate correnti degli Enti interessati passa dal 18,02% al 23,07%.

Si tratta di un *trend* sicuramente non incoraggiante riguardante lo 0,77% del totale dei Comuni ma, con ogni probabilità, anche ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli Enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo.

Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio.

³¹² Valori percentuali oltre il 100% segnalano che il saldo della parte corrente non è in grado di offrire risorse per la copertura del costo del debito.

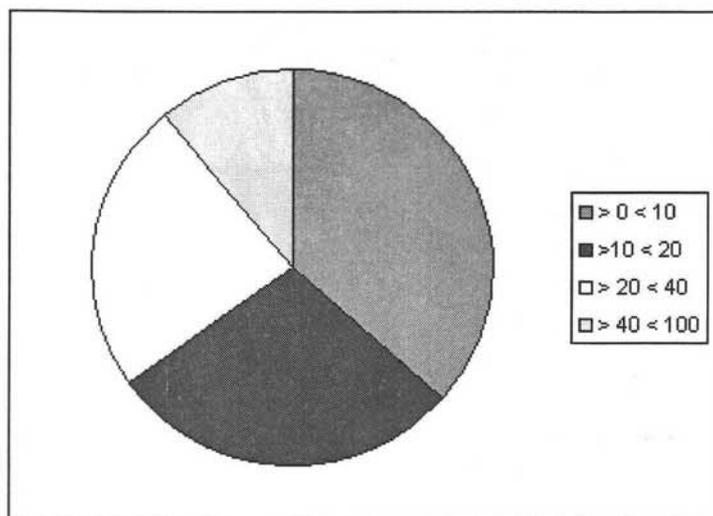
³¹³ Quelli relativi al 2008 sono dati stimati non sorretti da conti consuntivi approvati. La loro attendibilità è, quindi, tutta da verificare. La forbice di errore constatata negli anni precedenti è ampia e può raggiungere anche il 25%, soprattutto nel senso di un numero maggiore di enti in disavanzo.

PROSPETTO N. 1 - Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2007 più debiti f. b. e fondi vincolati.
Rapporto % con le entrate correnti competenza

REGIONE	ENTITÀ	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2007	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
PIEMONTE	CASTELNUOVO BELBO	AT	01	183.786,11	0,00	0,00	183.786,11	588.455,18	31,23
PIEMONTE	ALESSANDRIA	AL	08	4.524.210,47	493.929,75	0,00	5.018.140,22	90.314.606,55	5,56
PIEMONTE	ARGENTERA	CN	00	67.764,50	11.115,20	0,00	78.879,70	548.108,92	14,39
PIEMONTE	SAMPEYRE	CN	02	130.482,66	0,00	0,00	130.482,66	1.819.509,98	7,17
VENETO	VILLA BARTOLOMEA	VR	05	170.520,22	139.735,99	0,00	310.256,21	6.057.024,11	5,12
VENETO	MARANO VICENTINO	VI	05	985.202,62	0,00	0,00	985.202,62	5.779.879,35	17,05
TOSCANA	CAMPI BISENZIO	FI	07	12.063.251,71	0,00	0,00	12.063.251,71	27.410.126,52	44,01
TOSCANA	FIVIZZANO	MS	06	1.297.300,42	29.310,00	120.006,04	1.446.616,46	7.671.454,89	18,86
TOSCANA	PORTO AZZURRO	LI	04	239.820,27	492.790,56	105.324,32	837.935,15	4.740.709,14	17,68
UMBRIA	ORVIETO	TR	07	1.067.806,99	0,00	71.968,78	1.139.775,77	22.691.609,02	5,02
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	07	9.135.643,40	147.357,70	147.697,58	9.430.698,68	28.263.365,12	33,37
MARCHE	SAN GINESIO	MC	04	760.222,21	0,00	0,00	760.222,21	3.223.363,26	23,58
MARCHE	FRATTE ROSA	PU	02	73.133,23	99.181,18	0,00	172.314,41	835.206,87	20,63
LAZIO	NETTUNO	RM	07	18.417.094,61	642.856,85	0,00	19.059.951,46	29.807.671,87	63,94
LAZIO	ROCCA PRIORA	RM	06	594.152,09	0,00	0,00	594.152,09	5.698.113,32	10,43
LAZIO	PICINISCO	FR	02	67.313,26	0,00	0,00	67.313,26	1.058.849,52	6,36
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.160.869,39	0,00	0,00	1.160.869,39	2.085.057,53	55,68
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	178.212,94	0,00	0,00	178.212,94	2.011.177,69	8,86
LAZIO	ROCCASECCA	FR	05	586.183,24	85.606,76	0,00	671.790,00	4.285.203,88	15,68
LAZIO	SAN GIOVANNI INCARICO	FR	04	395.235,07	0,00	0,00	395.235,07	1.657.422,42	23,85
LAZIO	PICO	FR	04	706.193,48	0,00	0,00	706.193,48	1.445.606,60	48,85
LAZIO	APRILIA	LT	07	8.877.716,15	0,00	0,00	8.877.716,15	37.281.831,51	23,81
LAZIO	CORI	LT	06	484.652,93	303.737,06	0,00	788.389,99	6.692.565,57	11,78
LAZIO	PRIVERNO	LT	06	278.761,27	47.062,00	0,00	325.823,27	8.893.242,79	3,66
ABRUZZO	CUPELLO	CH	04	499.837,69	0,00	0,00	499.837,69	4.010.400,43	12,46
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	172.318,40	0,00	0,00	172.318,40	430.912,32	39,99
ABRUZZO	CASALBORDINO	CH	05	153.528,63	84.552,46	0,00	238.081,09	3.688.541,61	6,45
ABRUZZO	VILLA SANTA MARIA	CH	02	203.368,51	0,00	0,00	203.368,51	1.333.502,84	15,25
ABRUZZO	CASTELLI	TE	02	94.516,91	75.000,00	0,00	169.516,91	1.392.885,67	12,17
ABRUZZO	NERETO	TE	04	415.212,68	96.354,03	0,00	511.566,71	3.978.936,36	12,86
ABRUZZO	PENNA SANT'ANDREA	TE	02	97.942,74	0,00	0,00	97.942,74	1.192.005,60	8,22

Segue =>

ambito	%	numero enti
> 0 < 10	36,51	23
>10 < 20	28,57	18
> 20 < 40	23,81	15
> 40 < 100	11,11	7
totale	100,00	63



XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 2 - Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2007.**Rapporto squilibrio effettivo / popolazione**

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2007	squilibrio effettivo	popolazione	incidenza pro-capite
PIEMONTE	CASTELNUOVO BELBO	AT	01	183.786,11	183.786,11	930	197,62
PIEMONTE	ALESSANDRIA	AL	08	4.524.210,47	5.018.140,22	85.438	58,73
PIEMONTE	ARGENTERA	CN	00	67.764,50	78.879,70	101	780,99
PIEMONTE	SAMPEYRE	CN	02	130.482,66	130.482,66	1.144	114,06
VENETO	VILLA BARTOLOMEA	VR	05	170.520,22	310.256,21	5.368	57,80
VENETO	MARANO VICENTINO	VI	05	985.202,62	985.202,62	8.879	110,96
TOSCANA	CAMPI BISENZIO	FI	07	12.063.251,71	12.063.251,71	37.249	323,85
TOSCANA	FIVIZZANO	MS	06	1.297.300,42	1.446.616,46	9.174	157,69
TOSCANA	PORTO AZZURRO	LI	04	239.820,27	837.935,15	3.220	260,23
UMBRIA	ORVIETO	TR	07	1.067.806,99	1.139.775,77	20.705	55,05
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	07	9.135.643,40	9.430.698,68	28.349	332,66
MARCHE	SAN GINESIO	MC	04	760.222,21	760.222,21	3.799	200,11
MARCHE	FRATTE ROSA	PU	02	73.133,23	172.314,41	1.034	166,65
LAZIO	NETTUNO	RM	07	18.417.094,61	19.059.951,46	36.080	528,27
LAZIO	ROCCA PRIORA	RM	06	594.152,09	594.152,09	10.002	59,40
LAZIO	PICINISCO	FR	02	67.313,26	67.313,26	1.206	55,82
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.160.869,39	1.160.869,39	2.447	474,41
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	178.212,94	178.212,94	3.211	55,50
LAZIO	ROCCASECCA	FR	05	586.183,24	671.790,00	7.442	90,27
LAZIO	SAN GIOVANNI INCARICO	FR	04	395.235,07	395.235,07	3.587	110,19
LAZIO	PICO	FR	04	706.193,48	706.193,48	3.123	226,13
LAZIO	APRILIA	LT	07	8.877.716,15	8.877.716,15	56.028	158,45
LAZIO	CORI	LT	06	484.652,93	788.389,99	10.529	74,88
LAZIO	PRIVERNO	LT	06	278.761,27	325.823,27	13.133	24,81
ABRUZZO	CUPELLO	CH	04	499.837,69	499.837,69	4.415	113,21
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	172.318,40	172.318,40	342	26,60
ABRUZZO	CASALBORDINO	CH	05	153.528,63	238.081,09	6.478	160,97
ABRUZZO	VILLA SANTA MARIA	CH	02	203.368,51	203.368,51	1.479	137,50
ABRUZZO	CASTELLI	TE	02	94.516,91	169.516,91	1.391	121,87
ABRUZZO	NERETO	TE	04	415.212,68	511.566,71	4.425	115,61
ABRUZZO	PENNA SANT'ANDREA	TE	02	97.942,74	97.942,74	1.761	55,62
MOLISE	VENAFRO	IS	06	433.286,92	1.269.619,81	11.198	113,38
BASILICATA	MONTEMILONE	PZ	03	625.291,84	703.322,68	2.000	351,66
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	198.266,63	198.266,63	57.785	3,43
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	68.342,99	68.342,99	1.650	41,42
CAMPANIA	MONTECALVO IRPINO	AV	04	404.732,74	663.742,39	4.279	155,12
CAMPANIA	MONTEMARANO	AV	04	136.162,48	136.162,48	3.043	44,75
CAMPANIA	BATTIPAGLIA	SA	07	7.992.291,25	11.474.507,12	50.359	227,85
CAMPANIA	MERCATO SAN SEVERINO	SA	08	1.387.270,71	1.387.270,71	20.362	68,13
CAMPANIA	SAN MANGO PIEMONTE	SA	03	88.052,50	400.923,95	2.166	185,10
CAMPANIA	SASSINORO	BN	01	79.101,23	79.101,23	646	122,45
CALABRIA	LUNGRO	CS	04	151.235,25	151.235,25	3.145	48,09
CALABRIA	PLATACI	CS	01	280.013,71	280.013,71	920	304,36
CALABRIA	LAGO	CS	04	98.354,72	148.385,83	3.096	47,93

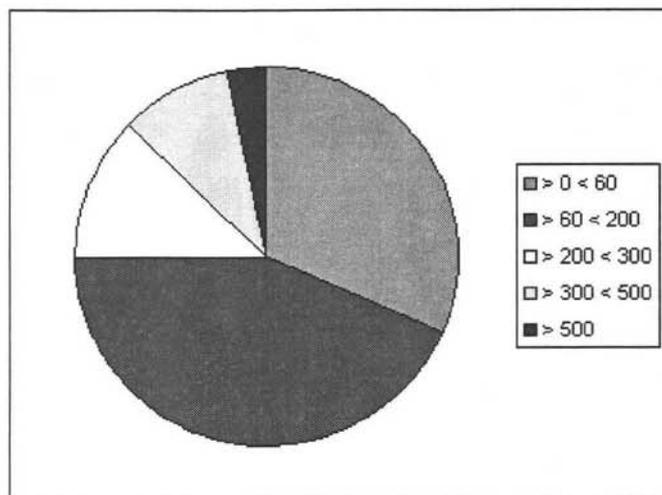
Segue =>>

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<<=segue

CALABRIA	DOMANICO	CS	01	270.717,33	270.717,33	926	292,35
CALABRIA	PALERMITI	CZ	02	4.952,97	4.952,97	1.436	3,45
CALABRIA	CASTELSIANO	KR	02	178.062,28	178.062,28	1.273	139,88
CALABRIA	FEROLETO DELLA CHIESA	RC	02	20.456,79	97.940,05	1.872	52,32
CALABRIA	STEFANACONI	VV	03	81.495,52	81.495,52	2.497	32,64
PUGLIA	TRANI	BA	07	5.495.075,85	5.688.144,65	53.139	107,04
PUGLIA	SANNICANDRO GARGANICO	FG	06	3.468.353,85	3.744.008,00	18.074	207,15
PUGLIA	MONTEMESOLA	TA	04	378.221,86	378.221,86	4.277	88,43
PUGLIA	GINOSA	TA	07	576.113,72	2.306.693,13	22.146	104,16
SICILIA	ARAGONA	AG	06	131.241,16	145.357,76	10.065	14,44
SICILIA	SERRADIFALCO	CL	05	86.323,65	86.323,65	6.423	13,44
SICILIA	GIARRE	CT	07	2.344.960,10	2.547.432,94	26.357	96,65
SICILIA	SCALETTA ZANCLEA	ME	03	154.504,85	154.504,85	2.578	59,93
SICILIA	POZZALLO	RG	06	340.594,90	374.121,88	17.936	20,86
SICILIA	MODICA	RG	07	21.306.509,00	24.208.235,53	52.639	459,89
SICILIA	COMISO	RG	07	7.233.199,55	7.251.252,22	29.076	249,39
SARDEGNA	TRESNURAGHES	OR	02	167.337,88	223.867,71	1.296	172,74
SARDEGNA	ULA' TIRSO	OR	01	51.806,83	66.584,10	634	105,02
SARDEGNA	OSILO	SS	04	314.086,42	346.144,77	3.498	98,96
Totale generale	N. 63 enti			118.628.672,28	132.390.797,04	789.260,00	167,74

ambito	%	Numero enti
> 0 < 60	31,75	20
> 60 < 200	42,86	27
> 200 < 300	12,70	8
> 300 < 500	9,52	6
> 500	3,17	2
totale	100,00	63



PROSPETTO N. 4 - Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2007
Rapporto % con le entrate correnti competenza e persistenza del disavanzo negli esercizi dal 2001 al 2007

REGIONE	ENTITÀ	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2007	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti	Persistenza temporale				
PIEMONTE	CASTELNUOVO BELBO	AT	01	183.786,11	588.455,18	31,23			2005	2006	2007
PIEMONTE	ALESSANDRIA	AL	08	4.524.210,47	90.314.606,55	5,01					2007
PIEMONTE	ARGENTERA	CN	00	67.764,50	548.108,92	12,36			2005	2006	2007
PIEMONTE	SAMPEYRE	CN	02	130.482,66	1.819.509,98	7,17				2006	2007
VENETO	VILLA BAROLOMEO	VR	05	170.520,22	6.057.024,11	2,82				2006	2007
VENETO	MARANO VICENTINO	VI	05	985.202,62	5.779.879,35	17,05					2007
TOSCANA	CAMPI BISENZIO	FI	07	12.063.251,71	27.410.126,52	44,01				2006	2007
TOSCANA	FIVIZZANO	MS	06	1.297.300,42	7.671.454,89	16,91				2006	2007
TOSCANA	PORTO AZZURRO	LI	04	239.820,27	4.740.709,14	5,06				2006	2007
UMBRIA	ORVIETO	TR	07	1.067.806,99	22.691.609,02	4,71				2006	2007
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	07	9.135.643,40	28.263.365,12	32,32				2006	2007
MARCHE	SAN GINESIO	MC	04	760.222,21	3.223.363,26	23,58			2005	2006	2007
MARCHE	FRATTE ROSA	PU	02	73.133,23	835.206,87	8,76				2006	2007
LAZIO	NETTUNO	RM	07	18.417.094,61	29.807.671,87	61,79				2006	2007
LAZIO	ROCCA PRIORA	RM	06	594.152,09	5.698.113,32	10,43					2007
LAZIO	PICINISCO	FR	02	67.313,26	1.058.849,52	6,36					2007
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	1.160.869,39	2.085.057,53	55,68			2004	2005	2006
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	178.212,94	2.011.177,69	8,86			2003	2004	2005
LAZIO	ROCCASECCA	FR	05	586.183,24	4.285.203,88	13,68					2006
LAZIO	SAN GIOVANNI INCARICO	FR	04	395.235,07	1.657.422,42	23,85				2005	2006
LAZIO	PICO	FR	04	706.193,48	1.445.606,60	48,85			2004	2006	2007
LAZIO	APRILIA	LT	07	8.877.716,15	37.281.831,51	23,81			2004	2005	2006
LAZIO	CORI	LT	06	484.652,93	6.692.565,57	7,24				2006	2007
LAZIO	PRIVERNO	LT	06	278.761,27	8.893.242,79	3,13					2007
ABRUZZO	CUPELLO	CH	04	499.837,69	4.010.400,43	12,46					2007
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	172.318,40	430.912,32	39,99	2001			2006	2007
ABRUZZO	CASALBORDINO	CH	05	153.528,63	3.688.541,61	4,16					2007
ABRUZZO	VILLA SANTA MARIA	CH	02	203.368,51	1.333.502,84	15,25				2006	2007
ABRUZZO	CASTELLI	TE	02	94.516,91	1.392.885,67	6,79				2005	2006
ABRUZZO	NERETO	TE	04	415.212,68	3.978.936,36	10,44					2007
ABRUZZO	PENNA SANT'ANDREA	TE	02	97.942,74	1.192.005,60	8,22					2007

Segue =>

Disavanzi 2007
PROSPETTO N. 5 - Il costo dell'indebitamento

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	Stock 2007 1	Saldo corrente depurato 2	Int. Passivi + quota cap. amm.to 3	rappor to 3/2
PIEMONTE	CASTELNUOVO BELBO	AT	01	933.331,00	22.300,44	68.774,78	308
PIEMONTE	ALESSANDRIA	AL	08	144.631.096,44	6.519.494,04	12.350.000,00	189
PIEMONTE	ARGENTERA	CN	00	212.757,53	128.892,04	89.549,38	69
PIEMONTE	SAMPEYRE	CN	02	2.884.941,65	395.646,38	328.178,41	83
VENETO	VILLA BARTOLOMEA	VR	05	14.769.496,30	1.057.736,47	776.560,04	73
VENETO	MARANO VICENTINO	VI	05	15.543.917,79	591.165,56	1.005.400,66	170
TOSCANA	CAMPI BISENZIO	FI	07	80.877.900,28	7.136.130,50	9.437.190,05	132
TOSCANA	FIVIZZANO	MS	06	10.838.683,29	1.099.591,87	1.278.685,52	116
TOSCANA	PORTO AZZURRO	LI	04	9.373.024,37	465.993,48	701.737,28	151
UMBRIA	ORVIETO	TR	07	49.225.550,73	1.476.418,04	3.596.863,96	244
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	07	74.681.730,10	-3.121.342,53	3.718.848,29	neg.
MARCHE	SAN GINESIO	MC	04	7.095.758,23	671.933,80	672.399,93	100
MARCHE	FRATTE ROSA	PU	02	1.855.413,68	191.908,70	185.753,12	97
LAZIO	NETTUNO	RM	07	64.861.186,31	2.328.653,87	4.621.784,51	198
LAZIO	ROCCA PRIORA	RM	06	2.988.604,28	-268.043,79	472.937,02	neg.
LAZIO	PICINISCO	FR	02	1.737.962,55	70.026,60	161.680,47	231
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	146.804,12	194.898,84	193.633,02	99
LAZIO	CASALVIERI	FR	04	-182.622,95	437.670,66	245.586,42	56
LAZIO	ROCCASECCA	FR	05	6.161.025,48	955.589,53	694.839,51	73
LAZIO	SAN GIOVANNI INCARICO	FR	04	6.525.910,38	466.554,79	505.567,40	108
LAZIO	PICO	FR	04	454.488,00	232.156,41	364.582,33	157
LAZIO	APRILIA	LT	07	24.991.695,58	4.908.165,98	3.456.397,64	70
LAZIO	CORI	LT	06	7.359.736,26	1.183.943,46	667.964,60	56
LAZIO	PRIVERNO	LT	06	5.396.752,09	270.109,54	1.050.401,34	389
ABRUZZO	CUPELLO	CH	04	9.568.218,15	414.464,98	725.754,12	175
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	761.886,78	-17.067,39	70.489,03	neg.
ABRUZZO	CASALBORDINO	CH	05	6.690.237,73	463.002,20	594.663,07	128
ABRUZZO	VILLA SANTA MARIA	CH	02	1.907.911,52	126.989,28	165.369,78	130
ABRUZZO	CASTELLI	TE	02	1.836.672,48	6.890,90	164.488,72	2.387
ABRUZZO	NERETO	TE	04	5.453.806,84	586.223,50	374.420,60	64
ABRUZZO	PENNA SANT'ANDREA	TE	02	1.827.073,21	81.244,92	169.840,44	209
MOLISE	VENAFRO	IS	06	5.455.587,03	863.031,00	655.213,47	76
BASILICATA	MONTEMILONE	PZ	03	1.262.230,10	107.565,50	172.840,43	161
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	5.973.555,00	809.859,46	870.397,36	107
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	863.730,43	46.469,58	97.129,29	209
CAMPANIA	MONTECALVO IRPINO	AV	04	2.574.601,53	-256.813,76	681.305,35	neg.
CAMPANIA	MONTEMARANO	AV	04	2.116.965,35	104.630,91	269.439,28	258
CAMPANIA	BATTIPAGLIA	SA	07	33.936.345,25	1.559.668,18	3.624.884,09	232
CAMPANIA	MERCATO SAN SEVERINO	SA	08	25.175.447,73	1.063.134,65	1.808.360,70	170
CAMPANIA	SAN MANGO PIEMONTE	SA	03	3.272.625,00	-102.916,84	105.082,38	neg.
CAMPANIA	SASSINORO	BN	01	111.882,22	52.726,45	89.779,69	170
CALABRIA	LUNGRO	CS	04	2.571.594,97	271.837,55	214.404,00	79
CALABRIA	PLATACI	CS	01	1.200.238,19	113.267,31	107.379,29	95
CALABRIA	LAGO	CS	04	1.329.460,43	58.169,06	116.535,62	200
CALABRIA	DOMANICO	CS	01	1.115.995,77	48.099,91	110.512,03	230
CALABRIA	PALERMITI	CZ	02	1.705.971,30	269.722,91	168.434,93	62
CALABRIA	CASTELSIANO	KR	02	808.595,10	31.984,11	92.987,87	291
CALABRIA	FEROLETO DELLA CHIESA	RC	02	2.049.813,00	144.618,75	168.876,17	117
CALABRIA	STEFANACONI	VV	03	1.095.137,73	55.328,68	111.416,58	201

Segue=>>

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<<=segue

PUGLIA	TRANI	BA	07	47.420.579,89	-162.261,79	2.844.706,93	neg.
PUGLIA	SANNICANDRO GARGANICO (*)	FG	06	10.200.063,92	473.727,00	475.654,01	100
PUGLIA	MONTEMESOLA	TA	04	6.803.192,31	507.924,62	758.444,65	149
PUGLIA	GINOSA	TA	07	8.418.327,98	612.891,43	1.073.699,80	175
SICILIA	ARAGONA	AG	06	3.882.820,76	353.777,95	340.042,36	96
SICILIA	SERRADIFALCO	CL	05	1.975.209,23	185.900,11	321.841,42	173
SICILIA	GIARRE	CT	07	29.169.567,72	1.072.223,69	2.031.264,28	189
SICILIA	SCALETTA ZANCLEA	ME	03	2.336.929,40	311.533,45	173.840,09	56
SICILIA	POZZALLO	RG	06	9.805.731,38	1.302.936,55	1.252.999,69	96
SICILIA	MODICA	RG	07	38.663.231,76	-3.454.106,00	3.232.960,91	neg.
SICILIA	COMISO	RG	07	22.325.397,45	1.086.767,98	2.047.114,74	188
SARDEGNA	TRESNURAGHES	OR	02	513.115,00	274.899,14	60.298,02	22
SARDEGNA	ULA TIRSO	OR	01	1.129.224,00	235.871,55	87.248,50	37
SARDEGNA	OSILO	SS	04	2.726.613,29	576.913,15	229.110,32	40
Totale generale	N. 63 enti			839.400.730,42	45.079.277,41	73.304.545,69	163

(*) = da ulteriore verifica il dato del conto del patrimonio "debiti per finanziamento" sembrerebbe essere di 4.575.213, come da nota dell'ente del 30/4/2009.



Disavanzi presunti 2008
Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2008
Rapporto % con la popolazione

PROSPETTO N. 6 -

REGIONE	ENTITÀ	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2008	POPOLAZIONE	Rapporto pro-capite	Persistenza temporale				
PIEMONTE	ALESSANDRIA	AL	08	2.399.827,58	85.438	28,09				2007	2008
PIEMONTE	ARGENTERA	CN	00	150.791,70	101	1.492,99			2005	2006	2007
LOMBARDIA	SAN GIOVANNI BIANCO	BG	04	415.000,00	4.996	83,07					2008
VENETO	GAIBA	RO	02	6.605,72	1.136	5,81					2008
VENETO	BADJA POLESINE	RO	06	37.419,11	10.431	3,59					2008
EMILIA ROMAGNA	CESENATICO	FC	07	25.558,71	21.716	1,18					2008
EMILIA ROMAGNA	SARMATO	PC	03	6.570,00	2.589	2,54					2008
TOSCANA	CAMPI BISENZIO	FI	07	10.632.452,33	37.249	285,44				2006	2007
TOSCANA	VIAREGGIO	LU	08	6.461.149,12	61.103	105,74					2008
TOSCANA	FIVIZZANO	MS	06	2.687.823,58	9.174	292,98				2006	2007
TOSCANA	BUTTI	PI	05	55.704,67	5.431	10,26					2008
TOSCANA	PISTOIA	PT	08	6.057.379,86	84.274	71,88					2008
MARCHE	FALCONARA MARITTIMA	AN	07	2.083.357,67	28.349	73,49				2006	2007
LAZIO	PIGNATARO INTERAMNA	FR	03	691.744,22	2.447	282,69		2004	2005	2006	2007
LAZIO	MONTE ROMANO	VT	02	514.360,39	1.939	265,27					2008
LAZIO	CORI	LT	06	141.098,59	10.529	13,40				2006	2007
LAZIO	PRIVERNO	LT	06	315.976,53	13.133	24,06					2008
ABRUZZO	ROSELLO	CH	00	100.000,00	342	292,40	2001				2008
ABRUZZO	PENNA SANT'ANDREA	TE	02	86.302,53	1.761	49,01					2008
CAMPANIA	BATTIPAGLIA	SA	07	8.962.628,89	50.359	177,97			2005	2006	2007
CAMPANIA	MERCATO SAN SEVERINO	SA	07	1.181.963,83	20.362	58,05					2008
CAMPANIA	ROCCAGLIOROSA	SA	02	46.709,00	1.734	26,94					2008
BASILICATA	MONTEMLONE	PZ	03	501.726,27	2.000	250,86					2008
PUGLIA	PESCHICI	FG	04	946.660,25	4.335	218,38					2008
CALABRIA	LAGO	CS	04	469.000,00	3.096	151,49					2008
CALABRIA	PALERMITI	CZ	02	30.000,00	1.436	20,89				2005	2006
CALABRIA	CASTELISILANO	KR	02	246.466,35	1.273	193,61				2005	2006
SICILIA	SCALETTA ZANCLEA	ME	03	149.629,15	2.578	58,04				2005	2006
N. 28 Enti				45.403.906,05	469.311	96,75					

PROSPETTO N. 7 -
Disavanzi presunti 2008
Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2008
- disavanzo per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA										Disavanzi presunti				
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09		10			
PIEMONTE	n. enti disavanzo	1 150.791,70											1 2.399.827,58			2 2.550.619,28
LOMBARDIA	n. enti disavanzo					1 415.000,00										1 415.000,00
VENETO	n. enti disavanzo		1 6.605,72					1 37.419,11								2 44.024,83
EMILIA ROMAGNA	n. enti disavanzo				1 6.570,00								1 25.558,71			2 32.128,71
TOSCANA	n. enti disavanzo						1 55.704,67					1 1	1 10.632.452,33	2 12.518.528,98		5 25.894.509,56
MARCHE	n. enti disavanzo												1 2.083.357,67			1 2.083.357,67
LAZIO	n. enti disavanzo			1 514.360,39			1 691.744,22					2 457.075,12				4 1.663.179,73
ABRUZZO	n. enti disavanzo	1 100.000,00		1 86.302,53												2 186.302,53
CAMPANIA	n. enti disavanzo			1 46.709,00									2 10.144.592,72			3 10.191.301,72
BASILICATA	n. enti disavanzo						1 501.726,27									1 501.726,27
PUGLIA	n. enti disavanzo									1 946.660,25						1 946.660,25
CALABRIA	n. enti disavanzo			2 276.466,35				1 469.000,00								3 745.466,35
SICILIA	n. enti disavanzo												1 149.629,15			1 149.629,15
n. enti squilibrio effettivo		2 250.791,70	0 0,00	6 930.443,99	4 1.349.669,64	3 1.830.660,25	1 55.704,67	4 3.182.317,81	5 22.885.961,43	1 14.918.356,56	4 0,000,00	5 0,000,00	3 0,000,00	0 0,000,00	0 0,000,00	28 45.403.906,05

11 Il dissesto finanziario degli Enti locali

Cons. Andrea Liotta

11.1 Il sistema normativo vigente

L'istituto giuridico del dissesto finanziario degli Enti locali era stato introdotto nell'ordinamento con una norma del 1989³¹⁴ ed aveva trovato, dopo varie modifiche, assetto nella disciplina del titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La modifica all'art. 119 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che postula una finanza pubblica non più accentrata e una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli Enti locali, ha determinato un periodo transitorio in cui non sono ancora pronte le nuove regole di finanza pubblica e dove l'adeguamento delle vecchie crea, a volte, distorsioni attuative.

In questo contesto ancora fluido, il legislatore ordinario, per intanto, si è preoccupato di intervenire sulla parte dell'istituto del dissesto relativa al risanamento, smantellando il sistema che si era consolidato nel TUEL e, con l'art. 31, comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), prima, e con l'art. 5 della legge 28 maggio 2004 n.140, poi, ha ridisegnato un nuovo sistema del risanamento così riassumibile:

- 1) per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001) continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al titolo VIII della parte seconda del T.U. degli Enti locali che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;
- 2) per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, ma limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001; ogni altro onere dovrà trovare copertura in risorse proprie dell'Ente non provenienti dall'indebitamento. Fra questi ultimi Enti, quelli che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003 hanno beneficiato di un contributo da attingere nello stanziamento annuo di € 600.000 per il triennio 2004-2006³¹⁵. Successivamente, il

³¹⁴ Art. 25, d. l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 25 Aprile 1989.

³¹⁵ La Regione siciliana ha emanato la legge n. 8 del 6 febbraio 2006, pubblicata nella G. U. n. 7 dell'8 febbraio 2006, la quale all'art. 4 "interventi a favore dei comuni in stato di dissesto finanziario ha destinato per gli esercizi finanziari 2006, 2007, 2008, una quota pari a 3.000.000 di euro annui all'erogazione di contributi straordinari per ogni comune capoluogo di provincia che abbia dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005 (legge Enna), nonché un'ulteriore quota di 1.000.000 di euro annui da destinare complessivamente ai comuni non capoluogo per le stesse finalità.

Legislatore è ancora intervenuto con il D.L. 1° ottobre 2007, n. 159 (convertito dalla legge n. 222/2007) il cui art.24 dispone un " Sostegno Straordinario ai Comuni in dissesto" e con il D.L. n. 248/2007 (convertito dalla legge n. 31/2008) il cui art. 40, prorogando precedenti termini, ha consentito l'estensione del sostegno straordinario a molti dissesti successivi alla riforma costituzionale.

- 3) Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del TUEL, possono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato³¹⁶, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'articolo 256, comma 11, del suddetto testo unico³¹⁷.

11.2 Enti in dissesto

È possibile, sulla base della diversa disciplina applicabile, suddividere gli Enti dissestati a seconda delle diverse risorse esterne utilizzabili per il finanziamento delle passività. Risulta allora che:

- n. 412 Enti hanno dichiarato lo stato di dissesto entro l'8 novembre 2001, per i quali lo Stato ha assicurato incondizionatamente il pagamento degli oneri del mutuo per il risanamento;
- n. 6 Enti lo hanno dichiarato dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003, per cinque dei quali è stato disposto il contributo statale ex art. 5 della legge n. 240/2004;
- n. 18 Enti hanno dichiarato il dissesto dopo 1 gennaio 2004. Per questi ultimi è possibile attingere al contributo straordinario dello Stato (D.L. 159/2007 come modificato dal D.L. n. 248/2007).

³¹⁶ Stante la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente (d.l. n. 8 del 1993), l'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non ricadere nel disavanzo. L'attuale disciplina dell'ipotesi del bilancio stabilmente risanato è contenuta nelle disposizioni del decreto legislativo n. 267/2000, titolo VIII, capo IV. Entro il termine perentorio di tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare e a presentare al Ministero dell'Interno, un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato; l'ipotesi di bilancio, deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora per tale anno sia stato validamente approvato il bilancio di previsione; viceversa all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione. Occorre fare, dunque, riferimento all'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato per definire le competenze dell'organo straordinario di liquidazione.

³¹⁷ Nel nuovo assetto permangono, pur tuttavia, i seguenti interventi statali per il risanamento: per tutti gli Enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente - costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario e al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali - sono disponibili in misura inferiore alla media nazionale e a quella media della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'Interno assicura, dall'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'adeguamento dei contributi statali quale fattore di consolidamento finanziario della gestione. Il Ministero dell'Interno, per il personale posto in disponibilità, assegna all'ente locale un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, con decorrenza dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso.

- Nei prospetti 1 e 2 sono riportati il numero degli Enti dissestati distribuiti per regione ed anno del dissesto e per classe demografica.

Nel prospetto 3 è indicato il numero degli Enti dissestati (22) per i quali, alla data del 17 febbraio 2009, non era stato depositato il piano di estinzione - inclusi i 9 Enti, con dissesto nel 2007, 2008 e 2009, per i quali non sono ancora scaduti i termini di presentazione, distinti per anno di dichiarazione del dissesto e per classe demografica.

Il prospetto n. 4 dà conto dei mutui accesi sin dal 1989 e fino al 2001 con oneri a carico dello Stato.

Il prospetto n. 5 dà le stesse informazioni ma relativamente al periodo 2002-2007.

Il prospetto n. 6 dà conto dei contributi straordinari elargiti a vari Enti dissestati dopo le modifiche legislative conseguenti alla riforma costituzionale del 2001 ed, infine, con il prospetto n. 7, si riepilogano tutti gli interventi esterni all'ente dissestato poste in essere a supporto del risanamento.

11.3 Procedure di liquidazione

L'indagine di quest'anno, che si avvale delle informazioni fornite dagli O.S.L., (Organi Straordinari di Liquidazione), si è proposta di aggiornare il monitoraggio dell'andamento dell'attività di risanamento dei dissesti dichiarati dopo l'8 novembre 2001 in vigore, quindi, del nuovo sistema normativo, al fine di poter esprimere valutazioni sul raggiungimento, o meno, dell'obiettivo dell'estinzione delle passività che avevano dato luogo allo stato di crisi.

Si tratta di 22 Enti comunali (dissesti non recentissimi) uno dei quali è in procedura straordinaria ex art. 268 bis/ter TUEL (riapertura della gestione straordinaria con nuovo diverso organo di liquidazione).

- Un primo dato importante che viene in rilievo è che 9 Enti hanno adottato la procedura semplificata di cui all'art. 258 TUEL (definizione transattiva delle pretese creditorie nella misura variabile tra il 40 e il 60% del debito) e che per i rimanenti Enti, tranne uno, l'O.S.L. ha dichiarato che tale procedura sarebbe stata auspicabile ma che la mancata disponibilità di sufficienti risorse liquide l'aveva resa impraticabile.
- Il contributo straordinario statale ha interessato 15 Enti in dissesto per importi che, a parte un caso in cui è stata coperta quasi per intero la massa passiva, hanno finanziato questa per valori oscillanti tra 1/6 e 1/2. Di quattro Enti siciliani, due hanno goduto del doppio contributo, erariale e regionale.
- In cinque casi si è reso necessario il ricorso all'accensione di un mutuo con oneri a carico del comune. Per ulteriori tre Enti la decisione di procedere all'indebitamento è in itinere e si prevede, con ogni probabilità, positiva. Per cinque Enti si è deciso di non percorrere questa strada.

- Quattro Enti hanno deciso la vendita di beni immobili disponibili per acquisire risorse liquide da destinare a copertura della massa passiva, altri tre ne denunciano l'impossibilità poiché trattasi di immobili destinati a sede di Enti statali.
- Solo in quattro casi l'O.S.L. ha già depositato il piano di estinzione delle passività. Negli altri casi in ritardo, il Ministero dell'Interno ha notificato una ingiunzione a provvedere in tempi rapidi.
- In risposta a specifica domanda istruttoria, per due Enti, l'O.S.L. ritiene che il comune incorrerà nella gestione straordinaria di cui all'art. 268 bis/ter TUEL. Per un altro caso lo si ritiene probabile.
- Per la significativa entità della massa passiva accertata, pari a euro 578.023.360,00, si pone in evidenza che il comune di Taranto ha aderito alla procedura semplificata ex art. 258 TUEL e che al 31/12/2007 i debiti transatti ammontavano a euro 173 milioni e quelli liquidati e pagati a oltre 97 milioni di euro. Di recente, maggio 2009, l'O.S.L. ed il Comune hanno fatto presente al Ministero dell'Interno che l'adozione del piano di estinzione nei tempi prescritti lascerebbe fuori dalle forme transattive un gran numero di poste debitorie, con aggravio di costi e difficoltà per il definitivo risanamento.

11.4 Considerazioni d'insieme

Raggiungere il risanamento senza alcun intervento erariale, o regionale, per gli Enti locali dissestati è difficile.

Il solo intervento del Ministero dell'Interno diretto ad assicurare trasferimenti erariali in linea con la media della fascia demografica di appartenenza ed il contributo a copertura della spesa per il personale posto in disponibilità, per quanto utili a mantenere il nuovo bilancio riequilibrato, non hanno capacità di incidenza sulle passività pregresse.

È pur vero che il sistema previgente, che assicurava l'intervento erariale –può dirsi– a completa copertura dello squilibrio, non era certo di incentivo all'assunzione delle dovute responsabilità degli Enti per una sana gestione della finanza pubblica locale e che, in qualche caso, aveva generato dissesti meramente strumentali per lucrare le risorse erariali di sostegno. È anche vero, però, che in moltissimi casi il dissesto è stato l'espressione di un malessere socio-economico strutturale particolarmente diffuso in alcune regioni del Sud dove gli Enti locali sono penalizzati dalle minori possibilità di godere di un benessere socio-economico territoriale esistente in altre parti della Nazione.

Allora, il legislatore ordinario, che correttamente ha iniziato a dare attuazione al dettato costituzionale che postula una finanza locale autonoma e responsabile, non poteva non dare altrettanta attuazione a quanto ugualmente asserito nell'art. 119 della Costituzione dove è disposto che "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale,

per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni".

È proprio nell'ossequio a questo dettato costituzionale che si inseriscono le norme statali, o regionali, che prevedono gli interventi straordinari a favore degli Enti in dissesto.

Queste risorse aggiuntive, poste a disposizione delle gestioni straordinarie di liquidazione, consentono, insieme agli sforzi finanziari degli Enti chiamati all'assunzione di responsabilità ora non più declinabili, di raggiungere il risultato del risanamento.

Certo, i tempi previsti dal TUEL in vigore di un altro sistema, si ritiene non siano più attuali ed il dato oggettivo ne è prova. Sempre sulla base del dato oggettivo, che individua solo in due-tre ipotesi l'eventualità di dover ricorrere ad ulteriore procedura straordinaria dopo la chiusura di quella ordinaria attuale, può verosimilmente ritenersi che il nuovo sistema sia complessivamente efficace.

Deve rilevarsi, poi, che la chiave di volta, che ha aiutato a dare soluzione a molte difficoltà, è stata proprio la procedura semplificata ex art. 258 TUEL. Essa è apprezzata da tutti gli O.S.L. e, ove possibile, attuata.

È in questo ambito che, probabilmente, il legislatore dovrebbe intervenire rendendola, innanzitutto, obbligatoria per l'Amministrazione ma, poi, accompagnandola con un sistema di utilizzo dei contributi straordinari e di altre risorse dell'ente che permetta di disporre velocemente delle liquidità necessarie per le transazioni oltreché, naturalmente, eliminando alcune rigidità della procedura stessa.

È di tutta evidenza che una massiccia applicazione della predetta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'altro importante positivo effetto di evitare all'Ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

PROSPETTO N. 1

ENTI DISSESTATI PER REGIONE ED ANNO DEL DISSESTO AL 30/06/2009

REGIONE	DISSESTI																			Totale complessivo		
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		2008	2009
Piemonte		1	2	1	1																	5
Lombardia		3	3	5	1	1					1											14
Liguria	1			2																		3
Veneto	1			1				1														3
Emilia Romagna	1		4	1		1			1													8
Toscana	3	1																				4
Umbria	2	1				1																4
Marche	2	1	1			1							1									6
Lazio	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1			1	1	1		2	40
Abruzzo	6	1	1	4	1	1	3															17
Molise	4	4		1	2	1															1	13
Campania	18	18	10	12	22	14	2	1		2	1			1	1	1		2		1		111
Puglia	21	4	2	4	2		1											1				35
Basilicata	4	3	3	1	3	2	2	1														19
Calabria	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1					3		127
Sicilia	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1				24
Sardegna	2													1								3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	2	4	3	436

N.B. I comuni di ARPAIA (dissesto 1992 piano di estinzione 2001) - LUNGRO (dissesto 1989 ex art.25) - SORIANO CALABRO (dissesto 1990 piano di estinzione 1999) sono conteggiati due volte perché in dissesto per una seconda volta.

PROSPETTO. N. 2**ENTI DISSESTATI PER REGIONE E CLASSE DEMOGRAFICA AL 30/06/2009**

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale complessivo
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11	a.p.	
Piemonte	4	1											5
Lombardia	4	4	3		2	1							14
Liguria	1	1	1										3
Veneto							1	2					3
E. Romagna			4	1	3								8
Toscana		1	1			2							4
Umbria			1	2				1					4
Marche		1	3	1	1								6
Lazio	7	5	7	2	8	2	5	3	1				40
Abruzzo	5	2	5	3	1			1					17
Molise	3	7	2			1							13
Campania	2	15	25	8	12	19	16	11	1		1	1	111
Puglia			4	3	9	16	1	1		1			35
Basilicata		4	5	3	3	2	1		1				19
Calabria	2	20	36	19	30	14	6						127
Sicilia	2	1	5	1	4	5	5	1					24
Sardegna					1	1		1					3
Totale complessivo	30	62	102	43	74	63	35	21	3	1	1	1	436

legenda classi demografiche

00(da 1 a 499 abitanti)

01(da 500 a 1.999 abitanti)

02(da 1.000 a 1.999 abitanti)

03(da 2.000 a 2.999 abitanti)

04(da 3.000 a 4.999 abitanti)

05(da 5.000 a 9.999 abitanti)

06(da 10.000 a 19.999 abitanti)

07(da 20.000 a 59.000 abitanti)

08(da 60.000 a 99.999 abitanti)

09(da 100.000 a 249.999 abitanti)

10(da 250.000 a 499.000 abitanti)

11(da 500.000 in poi)

PROSPETTO N.3**Enti dissestati per i quali, al 17/02/2009 non risulta depositato il piano di estinzione**

REGIONE	ANNO DISSESTO	CLASSE DEMOGRAFICA									Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	09	
MARCHE	2004				1						1
Totale MARCHE					1						1
LAZIO	2005							1			1
	2006				1						1
	2007							1			1
	2009							1			1
Totale LAZIO					1	1		3			5
MOLISE	2009						1				1
Totale MOLISE							1				1
CAMPANIA	2004					1					1
	2006			1	1						2
	2008			1							1
Totale CAMPANIA				2	1	1					4
PUGLIA	1995						1				1
	2007									1	1
Totale PUGLIA							1			1	2
CALABRIA	2002			1							1
	2003					1					1
	2008		1			2					3
Totale CALABRIA			1	1		3					5
SICILIA	2005	1						1			2
	2006								1		1
Totale SICILIA		1						1	1		3
SARDEGNA	2002					1					1
Totale SARDEGNA						1					1
Totale complessivo		1	1	3	3	6	2	4	1	1	22

legenda classi demografiche

- 00(da 1 a 499 abitanti)
- 01(da 500 a 1.999 abitanti)
- 02(da 1.000 a 1.999 abitanti)
- 03(da 2.000 a 2.999 abitanti)
- 04(da 3.000 a 4.999 abitanti)
- 05(da 5.000 a 9.999 abitanti)
- 06(da 10.000 a 19.999 abitanti)
- 07(da 20.000a 59.000 abitanti)
- 08(da 60.000 a 99.999 abitanti)
- 09(da 100.000 a 249.999 abitanti)
- 10(da 250.000 a 499.000 abitanti)
- 11(da 500.000 in poi)

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 4

Enti in dissesto - mutui concessi dal 1990 al 2001 con oneri a carico dello Stato

REGIONE	Dati	ANNO MUTUO											Totale complessivo			
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000		2001		
Piemonte	n. ente mutuo							2	2	409						4
Lombardia	n. ente mutuo			2			2	1	4	496	1	1	1			12
Liguria	n. ente mutuo			264			2.012	91		314	162				126	3.464
Veneto	n. ente mutuo			1			1				1					3
E. Romagna	n. ente mutuo			778			82				650					1.511
Toscana	n. ente mutuo			1				1								2
Umbria	n. ente mutuo			12.626				479								13.106
Marche	n. ente mutuo			1			2	1	1	1	1					7
Lazio	n. ente mutuo			1.988			1.360	941	679	789						6.053
Abruzzo	n. ente mutuo			1			297	1								4
Molise	n. ente mutuo			425				2.667						656		4.268
Campania	n. ente mutuo			1			1	1	1							4
Puglia	n. ente mutuo			478			8.824	1.103	590							10.994
Basilicata	n. ente mutuo			1			1	1	1							4
Calabria	n. ente mutuo			89			802	564	441							1.896
Sicilia	n. ente mutuo			1			1	2	13	3	1					30
Sardegna	n. ente mutuo			229			422	5.833	28.483	3.208	1.002					46.862
TOTALE ENTI				1			1	1	6	1						15
TOTALE MUTUO				301			61	484	15.744	661	1.310					20.073
				2				4			1					10
				382				1.107			927					2.929
				1			1	4	24	14	11	5	7			76
				443			355	10.960	77.208	337.517	26.145	25.819	23.839			507.903
				4			2	4	5	1	1	1	1			27
				1.639			548	6.827	18.432	1.800	2.537	2.112	1.534			46.049
				1				2	2	3	4	2	2			14
								1.109	3.516	3.711	5.438		2.183			17.035
				1			8	8	22	11	13	9	4			101
				248			11.348	13.774	30.819	20.071	18.778	22.290	5.554			147.962
								1	3	4	4	1	2			15
								933	2.176	12.436	10.026	3.785	3.831			33.187
				1												2
				724			6.690									7.414
				3			8	19	84	40	37	17	19			330
				4.806			16.990	46.931	178.994	381.006	66.477	54.661	40.004			871.175

PROSPETTO N. 5**ENTI IN DISSESTO - MUTUI CONCESSI DAL 2002 AL 2007 a carico dello Stato**

(migliaia di euro)

REGIONE	DATI	ANNO						Totale complessivo
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Veneto	n. ente	1						1
	mutuo	5.103						5.103
Marche	n. ente			1				1
	mutuo			1.304				1.304
Lazio	n. ente		2	1				3
	mutuo		1.628	1.007				2.635
Abruzzo	n. ente	1			1			2
	mutuo	1.747			1.109			2.856
Molise	n. ente	1						1
	mutuo	972						972
Campania	n. ente	7	10	3		9	1	30
	mutuo	154.900	29.144	7.459		46.263	4.857	242.624
Puglia	n. ente	1	1	3		1		6
	mutuo	3.903	1.734	6.422		1.331		13.390
Basilicata	n. ente	1	3			1		5
	mutuo	458	57.616			7.062		65.136
Calabria	n. ente	6	7	2	1	5		21
	mutuo	14.599	14.609	4.677	1.037	11.964		46.886
Sicilia	n. ente	1	1	2		2		6
	mutuo	5.543	2.899	1.543		7.915		17.900
TOTALE ENTI		19	24	12	2	18	1	76
TOTALE MUTUO		187.228	107.629	22.413	2.146	74.534	4.857	398.807

PROSPETTO N. 6

UFFICIO RISANAMENTO FINANZIARIO ENTI LOCALI DISSESTATI
Elenco degli enti dissestati che hanno ricevuto la Contribuzione Erariale
dopo approvazione legge costituzionale n.3/2001 (art.norm.246)

REGIONE	ENTE	PR	anno ipotesi bilancio riequilibrato	Data delib. dissesto	Legge 140/2004 art.5	D.L.159/07 art.24	D.L.248/07 art.40	Contributi Regionali	Altri Contributi	TOTALE
Calabria	CASSANO ALLO IONIO	CS	1993	06/10/92	0	0	9.242.227	0	0	9.242.227
Calabria	ROCCABERNARDA	KR	2003	28/11/92	441.079	0	1.917.205	0	0	2.358.285
Calabria	UMBRIATICO	KR	2002	21/12/01	126.320	0	840.085	0	0	966.405
Campania	MOSCHIANO	AV	2006	23/06/05	0	900.000	-198.269	0	0	701.731
Campania	PATERNOPOLI	AV	2006	29/06/06	0	1.600.000	-587.935	0	0	1.012.065
Campania	PONTELANDOLFO	BN	2003	21/05/03	330.907	1.914.179	-24.901	0	0	2.220.185
Campania	ROCCAMONFINA	CE	2004	28/05/04	0	2.800.000	-286.724	0	0	2.513.276
Lazio	PIGNATARO INTERAMNA	FR	2006	22/12/05	0	1.574.456	-197.098	0	0	1.377.358
Lazio	PONTINIA	LT	2005	17/05/04	0	0	0	0	0	0
Lazio	BORGOROSE	RI	2002	17/04/02	590.190	0	1.114.319	0	0	1.704.509
Marche	MALTIGNANO	AP	2004	04/08/04	311.503	1.005.000	-2.073	0	0	1.314.430
Puglia	TARANTO	TA	2007	17/10/06	0	130.553.684	-7.399.831	0	0	123.153.853
Sicilia	RAMACCA	CT	2005	29/11/05	0	4.210.265	-673.674	1.080.000	0	4.616.592
Sicilia	ENNA	EN	2006	23/12/05	0	5.400.000	-587.080	4.800.000	0	9.612.920
Sicilia	ALI'	ME	1996	22/08/95	0	0	757.773	0	0	757.773
Sicilia	GALLODORO	ME	2005	31/05/05	0	0	0	1.200.000	0	1.200.000
TOTALE					1.800.000	149.957.584	3.914.025	7.080.000	0	162.751.609

(in euro)

PROSPETTO N. 7

Interventi esterni all'ente dissestato funzionali al risanamento
(in migliaia di euro)

Mutui concessi a tutto il 2001	871.175
Mutui concessi dal 2002 al 2007	398.807
Totale mutui a carico dello Stato	1.269.982
Contribuzione erariale	155.672
Contribuzione regionale	7.080
Totale contributi	162.752