

rapporto tra esigenze e fabbisogno, e la massimizzazione delle attività non costituisce imperativo categorico; un patrimonio esuberante in termini assoluti, infatti, può essere indice di salute finanziaria ma non sempre anche di economicità, efficienza ed efficacia delle prestazioni e dei servizi resi dall'Ente²¹⁵, dovendosi affiancare ad una elevata consistenza del patrimonio una accorta gestione dei vari cespiti. Tenuto conto di ciò, il patrimonio netto presente nel conto del patrimonio è comunque inteso come capacità dell'Ente di far fronte, nel medio lungo periodo, agli impegni assunti, e quindi, è da valutare con attento e costante monitoraggio.

Conferimenti

I conferimenti sono costituiti dai trasferimenti in conto capitale e dai proventi delle concessioni edilizie. Si tratta di entrate finalizzate a spese di investimento per l'incremento dei cespiti patrimoniali, cioè destinate a finanziare fattori economici durevoli. Proprio per questa caratteristica, i conferimenti possono essere considerati ricavi pluriennali che partecipano al risultato economico dell'esercizio attraverso quote di ammortamento calcolate per un importo corrispondente agli ammortamenti dei beni che hanno finanziato. La componente più rilevante dei conferimenti sono quelli derivanti da trasferimenti in conto capitale²¹⁶ (da Stato, Regioni, altri enti pubblici, privati, ecc.), le cui consistenze finali e la relativa variazione tra gli esercizi 2008 e 2009 sono rappresentate nelle seguenti tabelle.

²¹⁵ Nell'Ente pubblico il risultato economico della gestione di un esercizio può risultare negativo senza dar luogo necessariamente ad una valutazione negativa sulla correttezza e sulla stessa validità della gestione; fenomeno analogo, ma meno ricorrente, può riscontrarsi per le imprese private.

²¹⁶ Voce BI del passivo del conto del patrimonio di cui al modello 20 allegato al d.p.r. 194/1996.

Tab. 15 - Province. Conferimenti da trasferimenti in conto capitale:
consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %
Piemonte	762.083	788.048	3,41
Lombardia	2.084.581	1.925.092	-7,65
Liguria	188.776	218.054	15,51
Totale nord-ovest	3.035.440	2.931.194	-3,43
Veneto	560.791	605.108	7,90
Friuli Venezia Giulia	359.271	365.261	1,67
Emilia Romagna	1.114.296	1.166.119	4,65
Totale nord-est	2.034.357	2.136.488	5,02
Toscana	899.885	952.470	5,84
Umbria	118.534	120.152	1,36
Marche	474.431	465.608	-1,86
Lazio	458.019	543.448	18,65
Totale Centro	1.950.869	2.081.678	6,71
Abruzzo	458.682	433.878	-5,41
Molise	143.009	130.434	-8,79
Campania	1.575.714	1.536.318	-2,50
Puglia	672.782	666.550	-0,93
Basilicata	504.811	547.951	8,55
Calabria	1.092.169	1.047.035	-4,13
Totale Sud	4.447.167	4.362.166	-1,91
Sicilia	381.304	488.267	28,05
Sardegna	627.500	632.167	0,74
Totale Isole	1.008.805	1.120.434	11,07
Totale	12.476.638	12.631.960	1,24

Per le Province (tabella 15), i conferimenti da trasferimenti in conto capitale registrano un incremento medio nazionale pari all'1,24%, con valori molto diversi nell'area nord dove il nord-ovest ha una variazione negativa del 3,43%, dovuta in gran parte alla riduzione dei trasferimenti in conto capitale verso le Province della Lombardia, mentre al nord-est si registra un incremento medio del 5,02% con variazioni positive in tutte le regioni facenti parte di questa area geografica. Variazioni in aumento si registrano al centro (dove spicca l'aumento del Lazio pari al 18,65%) e soprattutto nelle isole (dove si registra un forte incremento in Sicilia che supera il 28%). Risultano in diminuzione i trasferimenti in conto capitale verso le province del sud, tra le quali solo la Basilicata registra un sensibile aumento (8,55%).

Tab. 16 - Comuni. Conferimenti da trasferimenti in conto capitale:
consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %
Piemonte	2.494.639	2.588.121	3,75
Lombardia	4.630.667	4.810.556	3,88
Liguria	1.445.975	1.489.969	3,04
Totale nord-ovest	8.571.281	8.888.646	3,70
Trentino Alto Adige	1.667.944	1.842.273	10,45
Veneto	4.810.275	4.925.180	2,39
Friuli Venezia Giulia	1.338.820	1.343.134	0,32
Emilia Romagna	2.548.452	2.664.204	4,54
Totale nord-est	10.365.491	10.774.791	3,95
Toscana	2.496.997	2.482.969	-0,56
Umbria	1.943.027	1.824.645	-6,09
Marche	1.040.071	1.050.226	0,98
Lazio	2.396.636	2.777.080	15,87
Totale Centro	7.876.731	8.134.920	3,28
Abruzzo	1.033.214	1.107.566	7,20
Molise	405.887	384.693	-5,22
Campania	7.637.395	7.914.704	3,63
Puglia	3.081.778	3.038.235	-1,41
Basilicata	1.101.974	1.116.420	1,31
Calabria	1.929.104	2.161.887	12,07
Totale Sud	15.189.350	15.723.504	3,52
Sicilia	3.793.725	3.849.432	1,47
Sardegna	4.254.793	4.402.221	3,47
Totale Isole	8.048.518	8.251.654	2,52
Totale	50.051.371	51.773.516	3,44

Per i Comuni (tabella 16) la situazione si presenta meno disomogenea rispetto alle Province: a fronte di un incremento medio di trasferimenti pari al 3,44%, tutte le aree presentano valori intorno al dato medio nazionale.

Le Regioni con incrementi più consistenti sono il Trentino Alto Adige nell'area settentrionale con il 10,45%, il Lazio con il 15,87% per il Centro e la Calabria con il 12,07% per il Sud.

Si registrano sensibili diminuzioni in Umbria (-6,09%), Molise (-5,22%) e, in minor misura, in Puglia (-1,41%)

4.4.3 Conclusioni

La tematica della gestione patrimoniale ha acquisito una notevole rilevanza in anni recenti, anche per i trasferimenti agli enti locali di beni immobili dello Stato, già attuati e da attuare.

In tale contesto va ricordato che la L. 579/93 ha autorizzato il Ministero delle Finanze a trasferire *i beni del demanio e del patrimonio dello Stato* agli enti locali territoriali che lo richiedono, per la realizzazione di opere di interesse pubblico di propria competenza e che risultino, alla data di emanazione del decreto, non utilizzati in modo conforme al soddisfacimento degli interessi pubblici cui sono destinati.

Successivamente l'art. 2 comma 37 della legge 549/95, nell'intento di dare maggiore impulso alla politica di dismissione del patrimonio immobiliare statale, ha previsto che il Presidente del Consiglio possa disporre direttamente, con decreto, il trasferimento in proprietà agli enti locali che ne facciano richiesta (ma con priorità ai comuni) dei beni immobili e patrimoniali dello Stato risultanti non utilizzati alla data del 30/06/95 o che, anche successivamente a tale data, risultino non più utili ai fini istituzionali delle amministrazioni statali.

In seguito, la legge n. 449/97 ha stabilito che gli alloggi e le loro pertinenze di proprietà dello Stato o edificati in base a leggi speciali di finanziamento, possono essere trasferiti a titolo gratuito in proprietà ai comuni, che ne facciano richiesta, sui cui territori sono ubicati.

Novità molto importanti in tema di patrimonio, i cui effetti contabili non possono essere evidenziati nella presente relazione, sono state introdotte: a) dall'art. 58 del d.l. n.112/2008, convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008, che al comma 1 fissa gli obiettivi del riordino gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di regioni, province comuni e altri enti locali e, a tal fine, ha introdotto l'obbligo di redazione di un piano di gestione del patrimonio immobiliare da allegare al bilancio di previsione a partire dall'esercizio; b) dalla legge delega del 5 maggio 2009, n. 42 e dal relativo decreto legislativo attuativo n. 85 del 21 maggio 2010. Quest'ultimo attribuisce, in attuazione dell'art. 19 della citata legge delega, un proprio patrimonio, a comuni, province, città metropolitane e regioni di beni statali:

- individuando i beni statali da trasferire a titolo non oneroso ai suddetti enti (artt.1, 4 e 5); tali beni entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti ad eccezione di alcune categorie individuate all'art. 4;
- stabilendo i parametri per l'attribuzione del patrimonio (art 2);
- definendo le modalità per l'attribuzione dei beni (art. 3);
- promuovendo la valorizzazione dei beni attraverso fondi di investimento mobiliare e l'utilizzo ottimale dei beni pubblici(artt. 6 e 8).

La gestione del patrimonio immobiliare degli enti locali si sostanzia prevalentemente nelle attività di conservazione dei beni demaniali e patrimoniali e nella migliore utilizzazione economica per quei beni che non sono direttamente strumentali ai fini istituzionali dell'ente.

In particolare, gli enti locali devono provvedere al mantenimento della funzionalità dell'immobile in relazione alla sua effettiva destinazione, mediante la manutenzione ordinaria e straordinaria, ed alla tutela del diritto di proprietà del bene da eventuali pretese di terzi.

La gestione, però, non va intesa come mera amministrazione e conservazione del patrimonio immobiliare, ma come trasformazione attiva di tutte le sue componenti e come ricerca di nuove soluzioni più redditizie e funzionali.

All'obbligo di diligenza della conservazione del patrimonio, si affianca anche quello di assicurare la redditività dei beni, intesa sia come attitudine del bene ad assicurare un'entrata all'ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale.

In un quadro di scarsità di risorse, taglio ai trasferimenti e perdurante blocco fiscale, la gestione attiva del patrimonio potrebbe costituire fonte di nuove risorse e quindi è necessario che gli enti esplorino le potenzialità di questo strumento.

Si evidenzia, dunque, l'importanza degli indirizzi di governo e delle scelte operate nella gestione del patrimonio, che vanno opportunamente raccordati ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

In proposito, sarà opportuno monitorare in futuro la tendenziale esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli enti locali, al fine di evitare il verificarsi di eventuali danni erariali.

Inoltre, un'importante categoria di questioni che risulta necessario affrontare riguarda gli aspetti economici connessi alla pianificazione delle attività di manutenzione, l'informazione disponibile sull'argomento e la forma con la quale esprimere le previsioni di costo.

Appare evidente che la possibilità di stimare preventivamente l'entità dei costi rappresenta una condizione determinante per impostare corrette strategie di pianificazione e di gestione degli interventi.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali è condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione, oltre che di un governo complessivo del patrimonio che, basandosi sulla base conoscitiva propedeutica del censimento, si indirizzi verso articolati programmi di manutenzione preventiva ed eventualmente, ma consapevolmente, verso forme innovative di utilizzo/gestione del patrimonio, partendo dagli strumenti previsti dalla legge finanziaria 2007 (ad esempio: la "concessione di valorizzazione" ed i "programmi unitari di valorizzazione" rivolti a tutti gli enti

locali ed ai soggetti privati interessati a diventare “partner” dello Stato al fine di promuovere progetti di valorizzazione, recupero e trasformazione di beni immobiliari pubblici).

Saranno necessari, dunque, programmi di attività di ampia e complessa portata che mirino a sviluppare a 360 gradi una “governance” reale e pianificata di un patrimonio di immenso valore economico.

Si deve poi aggiungere che l'autonomia ulteriormente riconosciuta agli enti locali, soprattutto da un punto di vista finanziario e tributario, richiede una capacità di programmazione ed una politica economica mirante all'ottimizzazione delle risorse, anche patrimoniali, al fine di garantire alla collettività la realizzazione di servizi conformi ai principi di efficacia, efficienza ed economicità.

Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni patrimoniali, inoltre, non può essere considerato uno strumento finanziario ordinario, ma deve assumere un carattere di eccezionalità, pena l'impoverimento patrimoniale dell'ente; tale fonte di finanziamento può essere considerata utile se i beni dell'ente non sono più destinati ad uso pubblico, mentre le relative entrate potrebbero essere destinate al miglioramento del patrimonio immobiliare o all'acquisto di altri beni.

In quest'ottica, è sconsigliabile l'utilizzo delle plusvalenze di beni immobili o di partecipazioni societarie per finanziare spesa corrente.

Il crescente utilizzo delle plusvalenze da cessione di beni immobili o di partecipazioni societarie per finanziare la spesa corrente è un indice delle restrizioni finanziarie che toccano il comparto degli enti locali. È evidente, infatti, che le operazioni di alienazione del patrimonio degli enti dovrebbero servire per finanziare gli investimenti o per ridurre l'indebitamento, salvaguardando, alle condizioni sopra richiamate, la capacità patrimoniale dell'Ente. Al contrario, l'utilizzo delle plusvalenze per sostenere la spesa corrente, oltre a comportare, di fatto, un depauperamento patrimoniale (considerato che in molti casi si tratta di plusvalenze non reali ma formali, essendo i beni iscritti a valore storico non rivalutato), comporta problemi in relazione alla gestione futura, attesa la particolare rigidità che connota la spesa corrente.

Una sana gestione del bilancio individua i canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio e, quindi, sulla collettività, sia che si applichino politiche fiscali o tariffarie, sia che si tratti di politiche del debito e di finanziamento delle progettualità.

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2009

5 Andamenti ed equilibri di parte corrente (Comuni e Province)

Cons. Rinieri Ferone

Nota metodologica. Nel capitolo che segue si analizzano i dati relativi alla parte corrente dei bilanci dei comuni e delle province, rilevati dai rendiconti inviati tramite SIRTEL da 6.552 comuni, tra i quali non è presente quello del Comune di Roma (a causa della non confrontabilità dei dati da rendiconto 2008-2009 per ragioni connesse alla diversa contabilizzazione delle gestioni - ordinaria e straordinaria - tenutesi nel 2008) e 101 province. Alcune tabelle riportano i dati disaggregati per fasce demografiche. Tali fasce sono così formate:

Fascia 1: da 0 a 2.999 abitanti;

Fascia 2: da 3.000 a 19.999 abitanti;

Fascia 3: da 20.000 a 59.999 abitanti;

Fascia 4: da 60.000 a 99.999 abitanti;

Fascia 5: da 100.000 a 249.999 abitanti;

Fascia 6: oltre i 250.000 abitanti.

5.1 Le tendenze del comparto - Cenni

Il positivo apporto del livello di governo locale al contenimento dei saldi del bilancio statale per il 2009, anche migliore di quanto si attendeva, nonostante la debolezza ciclica, conferma il *trend* degli ultimi esercizi. Nella determinazione di tale risultato va detto che, ferma restando la constatazione che la forte contrazione della spesa per investimenti ha pesato maggiormente nell'evoluzione dei saldi, le dinamiche che interessano la parte corrente dei bilanci degli enti locali registrano evoluzioni principalmente sul versante delle politiche della spesa, in evidente frenata, più che sul versante delle entrate.

Infatti, se è vero che, nel 2009, le entrate complessive crescono dell'1,37 per cento negli accertamenti in conto competenza e di circa il 2 per cento nelle riscossioni, si tratta di un aumento trainato dai trasferimenti correnti, cresciuti nell'anno del 2,77% negli accertamenti e del 4,78% nelle riscossioni, che compensa la riduzione del gettito delle imposte conseguente, soprattutto, al perdurante blocco della leva fiscale.

Con riferimento specifico ai comuni, molte somme sono, infatti, dovute agli enti come «rimborso di minori entrate» (minore ICI sui fabbricati D, rimborso ICI sull'abitazione

principale, modifiche all'ICI «rurale», taglio dei costi della politica), quindi, si sono nuovamente moltiplicati i contributi erariali.

Si tratta di una situazione destinata ad essere superata per effetto delle innovazioni introdotte dal decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, (disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) del quale, nel 2011, è stata avviata la fase transitoria con la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare e la compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto, in anticipazione delle misure di finanziamento attuative del federalismo fiscale municipale che avranno effetto dal 2014.

La prospettiva del nuovo sistema di finanziamento degli enti locali non potrà non risentire delle differenze strutturali che caratterizzano la situazione finanziaria degli enti, come emerge da taluni indicatori finanziari generali sui ci si soffermerà più avanti, che escludono un'omogeneità di partenza.

Sulla base di questa premessa si vanno ad analizzare i risultati della gestione finanziaria degli enti locali nell'esercizio 2009, tenendo conto che la maggiore complessità del sistema di finanziamento dei comuni rispetto a quello delle province, pone in maggiore risalto i contorni dell'accennata prospettiva.

5.1.1 Entrate correnti - Cenni sulla disciplina normativa per il 2009

Nell'esercizio 2009 in tema di entrate correnti, per i comuni, il già ricordato blocco della leva fiscale, sommato agli effetti relativi all'ampia esenzione in tema di imposte immobiliari attuate a partire dal 2008 hanno determinato la scarsa dinamica delle entrate allocate nel Titolo I.

Per i trasferimenti dello Stato, risorse del Titolo II, trova conferma la disciplina vigente nell'esercizio 2008, non essendo state apportate modifiche di fondo salvo che per specifiche disposizioni concernenti regolazioni contabili relative ad alcuni interventi che hanno comportato decurtazioni del fondo ordinario.

Sono rimasti vigenti i criteri per l'assegnazione della compartecipazione comunale al gettito IRPEF introdotti nel 2007²¹⁷, mentre i trasferimenti erariali sono stati determinati sulla base anche di alcune modifiche delle dotazioni dei fondi per effetto delle innovazioni normative introdotte dall'art. 2-quater-, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154,

²¹⁷ Per i comuni delle regioni a statuto ordinario l'art. 1 - comma 189 - della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede l'attribuzione a favore del complesso dei comuni di una quota di compartecipazione pari, per l'anno 2007, allo 0,69%, alla quale è correlata una detrazione dai trasferimenti ordinari in uguale misura; l'art. 1 - comma 191 - della citata legge 296/2006 prevede, inoltre, l'attribuzione di una quota di incremento del gettito compartecipato all'IRPEF (cosiddetta IRPEF dinamica)

convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189²¹⁸.

Per le Province è rimasta stabilita nella misura dell'1 per cento la compartecipazione all'IRPEF, calcolata sul gettito netto riferito al penultimo anno d'imposta precedente con corrispondente compensazione della riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali spettanti. È stata applicata, inoltre, la quota parte della riduzione complessiva di 50 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'art. 61, comma 11, del d.l. 112/08 convertito dalla legge 133/08 e si è consolidata, nei confronti delle province e delle regioni a statuto ordinario la quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'art.2, comma 31, della legge 244/2007 (legge finanziaria per l'anno 2008).

5.2 Comuni

5.2.1 Situazione generale secondo gli "Indicatori finanziari"

(Tab. di riferimento: CE 1, CE 2, CE 3)

L'assetto del sistema di finanziamento dei Comuni nel 2009, sommariamente ricapitolato nel paragrafo precedente, non ha fatto registrare significative variazioni nei livelli di autonomia del complesso degli enti, a riprova della situazione di attesa indotta dall'intensa fase di riforma avviata dopo l'approvazione della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale.

Analizzando i dati relativi ai tre principali indicatori finanziari, esposti nelle tabelle (C1, C2 e C3) si osserva, innanzitutto, una complessiva flessione dello 0,90% dell'autonomia finanziaria calcolata sulla base del rapporto tra gli accertamenti relativi alle entrate dei Titoli I e III sul totale delle entrate correnti, che trova ragione soprattutto nell'incremento delle entrate del Titolo II, attesa la sostanziale invarianza di quelle relative al Titolo I e alla contrazione, ancorché lieve, delle entrate del Titolo III.

Nella distribuzione per aree geografiche, i comuni a maggiore autonomia finanziaria sono quelli del centro-nord, quasi tutti superiori al 60 per cento, quelli del sud, complessivamente, raggiungono un'autonomia del 56,44 per cento, mentre le isole non superano, nel complesso, il 40 per cento.

²¹⁸ Per i Comuni i trasferimenti sono stati determinati secondo i seguenti criteri:

- a) applicazione di quota parte della riduzione complessiva di 200 milioni di euro del fondo ordinario (art. 61-comma11-d.l.112/08);
- b) riduzione proporzionale del fondo ordinario correlata ai presunti maggiori introiti derivanti dalla cosiddetta ICI rurale (art. 2, commi 33-46 d.l.262/2006 e succ. modif.);
- c) consolidamento della quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario correlata alla riduzione dei c.d. "costi della politica" (art. 2 comma 31 L.244/2007);
- d) incremento dei contributi ordinari previsti dall'art.1, comma 703, lett. a) e b) della legge 296/06, in favore dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti con alta incidenza di bambini in età prescolare ed anziani;
- e) incremento del contributo ordinario in relazione agli eventuali maggiori trasferimenti spettanti agli enti locali sotto dotati di risorse ex art. 2-quater, comma 2, d.l.154/08;f) compartecipazione IRPEF ordinaria e dinamica di cui alla nota 1);
- f) trasferimenti compensativi minori introiti ICI abitazione principale per effetto dell'esclusione stabilita dall'art. 1 del d.l.93/08.

All'interno delle aree, il raggruppamento dei comuni per sei fasce demografiche, evidenzia che, fatta eccezione per le aree del sud e delle isole dove i comuni a minore autonomia sono quelle inclusi nella prima fascia, per gli altri si rileva una sostanziale omogeneità.

Per quel che concerne l'autonomia impositiva, a parte la scontata invarianza del relativo livello nel biennio a raffronto (38,10 nel 2008 e 38,13 nel 2009) si nota una maggiore omogeneità del livello di autonomia per macroaree rispetto a quella finanziaria, da ricondurre, verosimilmente, al sostanziale accentramento dell'esercizio del potere impositivo. Va, invece, annotato che, ad eccezione dei comuni del nord-ovest, dove i comuni a minore autonomia impositiva risultano essere quelli appartenenti alla 5^a fascia, nelle altre aree i comuni con minore autonomia impositiva sono quelli inclusi nella prima fascia, ciò che fa prefigurare un primo elemento utile a determinare la direzione degli interventi perequativi quando il federalismo fiscale dovrà operare a pieno regime.

La pressione tributaria (valutata in base agli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie) risulta leggermente cresciuta nell'esercizio 2009, nella misura pari allo 0,71 per cento ed in termini pro-capite, su base di media nazionale, da euro 343,06 a euro 345,49. Nella distribuzione per aree geografiche, l'indicatore di maggior pressione tributaria è quello relativo al nord-ovest con un pro-capite pari a euro 373,02 mentre quello concernente la minore pressione tributaria è riferito all'area delle isole, con 294,98 euro pro-capite. Si tratta di un fenomeno da imputare, verosimilmente, ad una dinamica negativa delle basi imponibili, più che ad un incremento del prelievo tenuto conto del blocco della leva fiscale.