

2.2 Le Province

2.2.1 Le entrate

Tornano a crescere nel 2011 i flussi di cassa di entrate correnti delle Province⁵⁸, nonostante una dinamica in calo dei trasferimenti che investe in particolare quelli dello Stato che hanno risentito delle riduzioni imposte dal d.l. n. 78 del 2010.

Province - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	4.652	4.694	5.196	0,90	10,69
Trasferimenti	4.390	4.123	3.938	-6,08	-4,49
Entrate extratributarie	702	675	642	-3,85	-4,89
Totale Entrate Correnti	9.744	9.492	9.776	-2,59	2,99

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

L'andamento del Titolo I è, invece, in aumento deciso proseguendo la tendenza che si era manifestata, seppure in modo ridotto, nel precedente esercizio nonostante le difficoltà che gli effetti della crisi dell'auto riverberano sulle entrate provinciali.

La tendenza in aumento delle entrate tributarie trova sostanzialmente spiegazione nella possibilità di manovra delle aliquote dell'imposta sulle assicurazioni responsabilità civile ramo auto introdotta dal 2011. Facoltà alla quale un gran numero di Province ha fatto ricorso nel 2011. L'andamento dalla compartecipazione all'IRPEF risulta in calo che non dovrebbe essere influenzato dalla misura della quota assegnata alle Province che è rimasta invariata.

Le riscossioni di imposte del precedente esercizio sono state influenzate dalla restituzione di imposte arretrate; si è trattato di una quota di circa 56 milioni di addizionale energetica relativa ad esercizi progressi, restituita dal Ministero dell'Interno, in quanto erroneamente introitata dall'erario. Circostanza questa che si è ripetuta nel 2011, a seguito dell'avvenuta assegnazione delle previste risorse compensative, pari ad euro 42,7 milioni, per le minori entrate nell'anno 2003 di imposta provinciale di trascrizione (IPT) conseguenti alle disposizioni agevolative contenute nel decreto legge n. 2 del 2003.

Prosegue il calo delle entrate extratributarie (-4,89%) che tuttavia sono di limitato rilievo nel panorama delle entrate provinciali. La tendenza ascendente delle entrate tributarie che, segnano nel 2011 un aumento deciso (+10,69%) riesce a compensare il calo degli altri titoli ed accresce il livello complessivo delle entrate correnti.

⁵⁸ I dati in questa sede esaminati si riferiscono all'universo degli enti tenuti all'invio.

Province - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Imposte	4.566	4.593	5.041	0,59	9,75
Tasse	16	26	85	62,50	226,92
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	70	75	70	7,14	-6,67
Totale Titolo I	4.652	4.694	5.196	0,90	10,69

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

L'andamento delle entrate tributarie provinciali risulta condizionato dalla possibilità di manovra dell'aliquota delle imposte⁵⁹, mentre la tendenza delle tasse in crescita esponenziale risente da un lato della consistenza ridotta di tale categoria, la cui evoluzione risulta sensibile ad incrementi che in cifra assoluta non sono di grande importo, e dall'altro della particolare situazione di alcune Province. I maggiori incassi registrati nella categoria delle tasse si riferiscono alla quota della tassa rifiuti assegnata, ai sensi dell'art. 11 - Legge 26/2/2010 n. 26, a Province della Campania nelle quali si è verificata l'emergenza rifiuti⁶⁰.

Province - Principali imposte

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Imposta provinciale di trascrizione	1.134	1.111	1.197	-2,03	7,74
Imposta sulle assicurazioni RC auto	1.929	1.984	2.357	2,85	18,80
Addizionale sul consumo energia elettrica	838	828	858	-1,19	3,62
Compartecipazione IRPEF	335	337	303	0,60	-10,09
Tributo ambientale provinciale	239	254	259	6,28	1,97

La ripresa dello sviluppo dei tributi provinciali, che nel periodo recente avevano risentito delle difficoltà del mercato dell'auto⁶¹, riguarda in particolare le imposte ed è addebitabile all'esercizio della facoltà di innalzare l'aliquota.

Un ulteriore percorso, volto a limitare il concorso da parte dello Stato attraverso i trasferimenti al finanziamento delle Province, potrà realizzarsi con l'attuazione del nuovo modello di finanziamento delle Regioni e Province, introdotto dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario

⁵⁹ È possibile deliberare l'aumento delle misure di base dell'imposta provinciale di trascrizione (stabilite dal Ministero delle Finanze con decreto 27 novembre 1998, n. 435) fino ad un massimo del 30%. Dal 2011 le province possono aumentare o diminuire l'aliquota base dell'imposta sulle assicurazioni RC auto, pari al 12,50%, in misura non superiore a 3,5 punti percentuali (art. 17 co. 2 d. lgs. 6 maggio 2011, n. 6).

⁶⁰ Si tratta delle Province di Napoli e Caserta nelle quali le disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania (Modifiche al d.l. 30 dicembre 2009, n. 195) hanno assegnato una quota di Tarsu corrispondente al costo del servizio sostenuto. I Comuni determinano gli importi dovuti dai contribuenti a copertura integrale dei costi derivanti dal complessivo ciclo di gestione dei rifiuti. Le amministrazioni comunali provvedono ad emettere apposito elenco, comprensivo di entrambe le causali degli importi dovuti alle amministrazioni comunali e provinciali.

⁶¹ Dai risultati di cassa IPT non risulta risentire della minore vendita di auto e dell'elusione dovuta allo spostamento delle grandi flotte di auto nelle regioni a statuto speciale, dove l'imposta è inferiore.

e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”.

Le riscossioni di entrate tributarie assommano nel 2011 a 5.196 milioni con una crescita delle prime due categorie, mentre la terza categoria è in leggera flessione.

Va altresì considerato che, a fronte di un recupero delle entrate tributarie potrebbe registrarsi una minore erogazione dei trasferimenti dello Stato, in quanto in alcuni casi è prevista una compensazione tra le due fonti di entrata.

Nel 2011 si registra una evidente flessione del titolo II che nel complesso risulta in calo del 4,49%; l'andamento dell'entrata è condizionato dal calo dei trasferimenti da parte dello Stato (-26,7%) che dovrebbero avere subito una decurtazione di 300 milioni. Nei trasferimenti dello Stato potrebbero anche verificarsi assestamenti da connettersi alla regolazione di partite pregresse ed al recupero di entrate in eccesso che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

Sono in calo del 30,53% anche i trasferimenti da UE, che nel precedente esercizio erano notevolmente aumentati a seguito del completamento del ciclo di programmi finanziati dalla comunità. Questa tendenza non riguarda, invece, quelli provenienti dalle Regioni che aumentano del 4,35%.

Il sostegno attuato con trasferimenti da parte dello Stato all'evoluzione del ruolo delle Province, ha caratterizzato una fase di un processo ormai da tempo compiuto. Le difficoltà della finanza statale hanno provocato il ridimensionamento dell'intervento a favore degli enti locali.

Le modificazioni nella composizione della struttura delle entrate delle Province, avvenute negli ultimi anni, non risultano di entità rilevante e nel 2011 evidenziano un recupero delle entrate tributarie; ulteriori sviluppi potranno verificarsi in esito all'attuazione del nuovo sistema delle entrate provinciali.

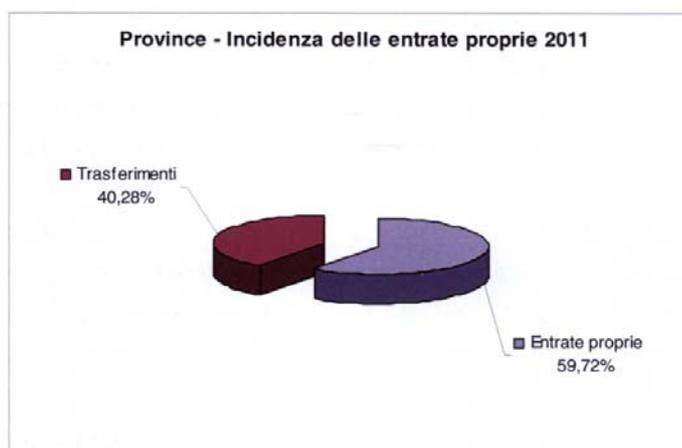
Gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento. Infatti, dopo che con la rivitalizzazione del ruolo delle Province si era ampliato anche il loro peso finanziario, la finanza provinciale risente di una fase di incertezza relativa alla possibile revisione dell'assetto ordinamentale, e il livello delle entrate correnti viene sostenuto attraverso il ricorso alla leva fiscale.

Province - Composizione % delle Entrate correnti

	2009	2010	2011
Entrate tributarie	47,74	49,45	53,15
Trasferimenti	45,05	43,44	40,28
Entrate extratributarie	7,21	7,11	6,57
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Dai risultati di cassa del 2011 si nota un aumento in termini di composizione delle entrate tributarie, al quale corrisponde un calo dei trasferimenti. Ne risulta accresciuto il peso delle entrate proprie (59,72%), che superano il livello del 2008. Si tratta di un risultato conseguito in un momento nel quale la maggiore autonomia delle Province dovrà essere perseguita attraverso l'attuazione del nuovo sistema di finanziamento, mentre permangono incertezze sulla dimensione finanziaria complessiva da assegnare al livello provinciale.



Il comparto delle entrate in conto capitale risulta in flessione (-7,13%) meno rilevante di quella osservata nel biennio precedente (-11,12%). Ciò è sostanzialmente dovuto alle altre entrate in conto capitale (-10,18%), mentre il ricorso all'indebitamento aumenta lievemente (0,86%). Le componenti del titolo IV non registrano andamenti omogenei in quanto, ad aumenti delle categorie alienazioni (+10,81%), trasferimenti di capitale dallo Stato (+14,13%) e trasferimenti da altri soggetti (+59,38%), si contrappone la flessione dei trasferimenti di capitale da parte delle Regioni (-19,77%) e degli altri enti del settore pubblico (-41,30%).

Si interrompe la tendenza in flessione delle entrate da accensione di prestiti che nel precedente esercizio si era manifestata intensamente (-30,95%). L'assunzione di mutui e prestiti aumenta del 14,23%, mentre prosegue e si intensifica il calo dei prestiti obbligazionari (-90,54%) che anche nel triennio precedente ha fatto registrare una costante contrazione. Risulta da tempo conclusa la fase delle operazioni di ristrutturazione del debito

effettuate convertendo mutui in prestiti obbligazionari che aveva prodotto un aumento delle emissioni obbligazionarie.

Una timida ripresa del finanziamento in debito per gli investimenti, può essere considerata congiuntamente alla minore flessione della spesa in conto capitale registrata nel 2011.

Province - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.526	1.523	1.368	-0,20	-10,18
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	840	580	585	-30,95	0,86
Totale Entrate in conto capitale	2.366	2.103	1.953	-11,12	-7,13

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nella composizione delle entrate destinate agli investimenti, guadagnano terreno le accensioni di prestiti che ascendono al 29,95% (27,58% nell'esercizio precedente), mentre si riduce il peso di quelle del titolo quarto (al netto delle riscossioni di crediti) che incidono per il 70,05% sull'intero comparto (nel 2010 raggiungevano il 72,42%).



2.2.2 Le spese

L'obiettivo della riduzione della spesa corrente non è direttamente perseguito dalle misure del patto di stabilità interno che considerano come riferimento il saldo finanziario, tuttavia nella determinazione degli obiettivi per il 2011, è risultato determinante anche l'andamento della spesa corrente registrato in un pregresso triennio. Le limitazioni del patto restano calibrate in modo diverso tra la spesa corrente e quella in conto capitale. In particolare il limite per la spesa corrente riguarda esclusivamente gli impegni il cui andamento non può essere rilevato attraverso i risultati di cassa. Gli accertamenti di entrate correnti concorrono al miglioramento del saldo anche se non sempre sono rigorosamente effettuati e, a volte, influenzati dalla conservazione di residui di non certa realizzabilità.

Altre misure rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa incidono sull'andamento complessivo della spesa corrente. In particolare la spesa per il personale risulta sottoposta ad una serie di vincoli e limitazioni che dovrebbero condurre alla sua progressiva riduzione. Le misure di maggior rigore introdotte dal d.l. n. 78 del 2010 svolgono effetti sugli andamenti del triennio attraverso più stringenti limiti al *turn over* e il blocco della contrattazione.

Province		2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Titolo I int. 2	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	3	3	2	0,00	-33,33
Titolo I int. 3	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	8	5	4	-37,50	-20,00
Titolo I int. 3	Incarichi professionali	65	55	50	-15,38	-9,09

L'andamento delle spese correnti sottoposte a particolari vincoli, che nelle Province non raggiungono importi particolarmente significativi, risulta in calo deciso nel triennio in osservazione.

Nel 2011 prosegue la riduzione delle spese del personale che risentono dei limiti alle assunzioni e del blocco della contrattazione. Anche nel 2010 la spesa per il personale aveva avuto un andamento in flessione; in tale esercizio l'applicazione del nuovo contratto ha riguardato esclusivamente i dirigenti.

I pagamenti di spesa corrente delle Province proseguono il *trend* discendente iniziato nel 2009.

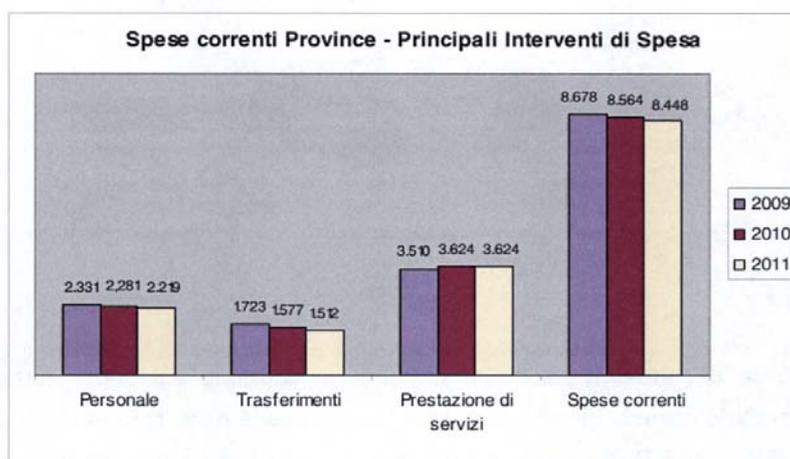
Province - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Personale	2.331	2.281	2.219	-2,15	-2,72
Acquisto beni	134	112	109	-16,42	-2,68
Prestazione di servizi	3.510	3.624	3.624	3,25	0,00
Utilizzo di beni di terzi	219	214	222	-2,28	3,74
Trasferimenti	1.723	1.577	1.512	-8,47	-4,12
Interessi passivi	464	431	434	-7,11	0,70
Imposte e tasse	186	185	179	-0,54	-3,24
Altre spese correnti	111	140	149	26,13	6,43
Totale spese correnti	8.678	8.564	8.448	-1,31	-1,35

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il titolo I della spesa ha comportato 8.448 milioni di euro di pagamenti totali; in termini assoluti la diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, ammonta a circa 116 milioni di euro.



Il ridimensionamento della mole dei pagamenti della spesa corrente delle Province, si verifica contestualmente ad una lieve ripresa delle entrate correnti.

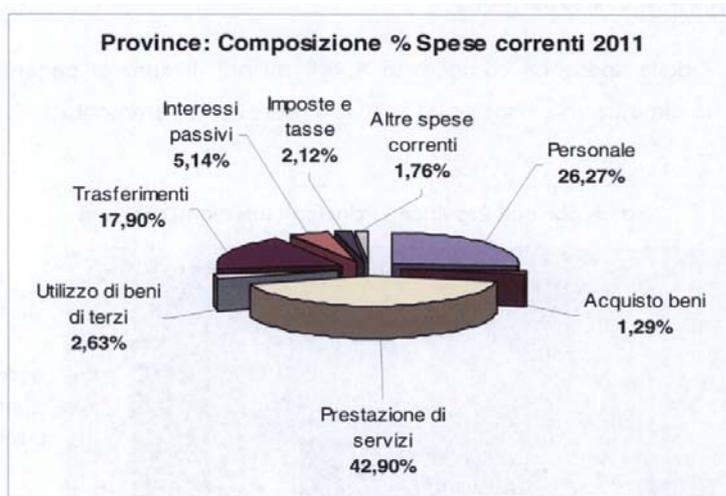
Tutte le componenti del titolo I, ad eccezione dell'utilizzo di beni di terzi, degli interessi passivi e voci residuali, risultano in calo. La maggiore contrazione riguarda i pagamenti per la spesa per trasferimenti e quella per il personale. I pagamenti totali per trasferimenti raggiungono i 1.512 milioni di euro con una diminuzione del 4,12% (proseguendo il trend registrato nel triennio), i pagamenti di spesa per il personale raggiungono i 2.219 milioni di euro con un calo del 2,72%. Anche l'acquisto di beni, che ha un'incidenza ridotta sul totale del Titolo, registra una diminuzione in valori percentuali (-2,68%).

La spesa per la prestazione di servizi, che nel 2011 resta invariata, continua ad essere la più rilevante del titolo (42,90%) con un importo, in valori assoluti, di 3.624 milioni di euro.

Province - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2009	2010	2011
Personale	26,86	26,63	26,27
Acquisto beni	1,54	1,31	1,29
Prestazione di servizi	40,45	42,32	42,90
Utilizzo di beni di terzi	2,52	2,50	2,63
Trasferimenti	19,85	18,41	17,90
Interessi passivi	5,35	5,03	5,14
Imposte e tasse	2,14	2,16	2,12
Altre spese correnti	1,28	1,63	1,76
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



La spesa del titolo II risulta in costante diminuzione dal 2008; tuttavia il calo nell'ultimo esercizio è meno intenso in quanto i relativi pagamenti passano da 2.937 milioni di euro a 2.634 (-10,32%). Questo effetto può essere addebitato al controllo sulla spesa effettuato nella sede del patto di stabilità interno che, in termini di cassa, si appunta sulla spesa in conto capitale.

Nelle Province la flessione riguarda tutte le componenti del titolo II ad eccezione degli espropri e servitù onerose (invertendo il *trend* discendente del biennio precedente). La flessione complessiva del titolo si verifica anche in relazione alla riduzione delle partite finanziarie derivanti dalle concessioni di crediti che nel 2011 flettono del 20,61%.

Depurando il titolo II delle concessioni di crediti, la riduzione resta comunque di notevole rilievo, attestandosi al 9,16%.

I pagamenti per acquisizione di beni immobili, che costituiscono la voce prevalente del titolo II nel rapporto di composizione, scendono dell'8,26%, mentre nel biennio precedente la flessione era stata più intensa. Anche la contrazione dei trasferimenti di

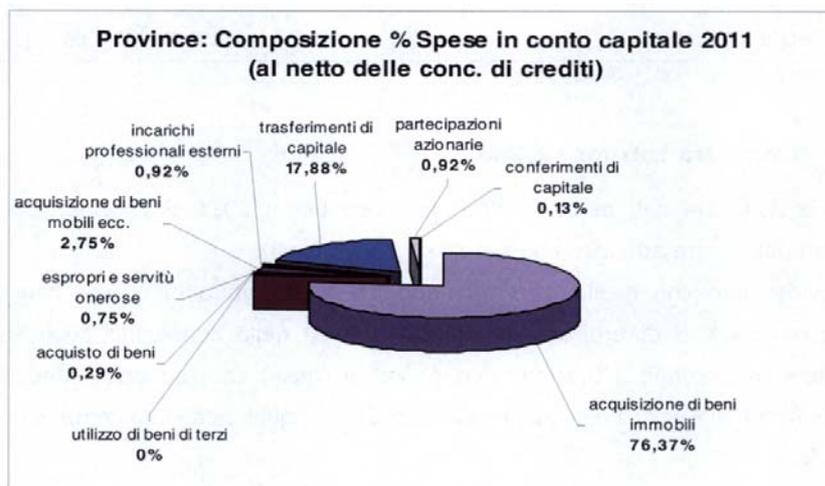
capitale, che costituiscono per importo la seconda componente del titolo, risulta meno elevata attestandosi al -2,05%.

Province - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
acquisizione di beni immobili	2.323	1.997	1.832	-14,03	-8,26
espropri e servitù onerose	23	13	18	-43,48	38,46
acquisto di beni	17	13	7	-23,53	-46,15
utilizzo di beni di terzi	0	0	0	0,00	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	128	93	66	-27,34	-29,03
incarichi professionali esterni	39	29	22	-25,64	-24,14
trasferimenti di capitale	525	438	429	-16,57	-2,05
partecipazioni azionarie	37	50	22	35,14	-56,00
conferimenti di capitale	34	8	3	-76,47	-62,50
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	3.126	2.641	2.399	-15,52	-9,16
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	427	296	235	-30,68	-20,61
Totale Titolo II	3.553	2.937	2.634	-17,34	-10,32

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nel 2011 la spesa delle Province registra una contrazione sia nel comparto dei pagamenti della spesa corrente che di quella in conto capitale.

I pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa ammontano nel 2011 a 12.719 milioni di euro con una diminuzione del 3,57% che si riduce al 3,18% depurando il titolo II dalle concessioni di crediti; si nota quindi la prosecuzione della tendenza in calo, ma con un minore ridimensionamento del totale dei pagamenti di spesa.

Province - Totale Spese

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	8.678	8.564	8.448	-1,31	-1,35
TITOLO II - Spese in conto capitale	3.553	2.937	2.634	-17,34	-10,32
TITOLO III - Rimborso prestiti	669	659	710	-1,49	7,74
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.079	1.030	927	-4,54	-10,00
Totale dei TITOLI	13.979	13.190	12.719	-5,64	-3,57

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Province - Totale Spese (al netto int. 10 Tit. 2)

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009- 2010	Var% 2010- 2011
TITOLO I - Spese correnti	8.678	8.564	8.448	-1,31	-1,35
TITOLO II - Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	3.126	2.641	2.399	-15,52	-9,16
TITOLO III - Rimborso prestiti	669	659	710	-1,49	7,74
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.079	1.030	927	-4,54	-10,00
Totale dei TITOLI	13.552	12.894	12.484	-4,86	-3,18

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

2.2.3 Il raffronto tra entrate e spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2011 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, situazione economica di cassa) che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede.⁶²

⁶² 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.

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

Province - Saldo gestione di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2009	2010	2011
Entrate correnti +	9.744	9.492	9.776
Spese correnti -	8.678	8.564	8.448
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	666	626	648
Saldo gestione di parte corrente	400	302	680

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Permane la situazione di avanzo, che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, e si attesta ad un valore superiore (+680 milioni di euro). All'aumento delle entrate correnti corrisponde un calo delle correlative spese. Il rimborso prestiti ha un andamento altalenante pur mantenendosi su valori piuttosto omogenei ed influenza limitatamente il risultato 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)		
	2009	2010	2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti)	1.526	1.523	1.368
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^])	840	580	585
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.126	2.641	2.399
Saldo gestione di parte capitale	-760	-538	-446

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Si nota una moderata crescita del ricorso al debito nonostante la prosecuzione del calo degli investimenti; le entrate del titolo IV, che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale, sono in diminuzione.

Si riduce il disavanzo della gestione degli investimenti pur a fronte di una riduzione delle entrate complessive in conto capitale (determinata in particolare da quelle del titolo IV) e di un più consistente calo dei correlativi pagamenti. Si attenua rispetto al 2010 la tendenza in flessione della spesa del titolo II (al netto delle concessioni di crediti).

Il miglioramento del disavanzo si verifica in un contesto di risorse ed impieghi discendente, perdurando la debolezza del settore.

Il saldo di cassa finale del 2011 è in avanzo per 258 milioni di euro, mentre in quello iniziale il disavanzo si attestava a -117 milioni di euro.

L'avanzo prodotto dal comparto di parte corrente (680 milioni di euro), sommato al saldo positivo ottenuto dalla compensazione delle partite finanziarie (21 milioni di euro) e dei servizi in conto terzi (2 milioni), è superiore al disavanzo generato dalle partite in conto capitale (-446 milioni).

Nel complesso la finanza provinciale nel 2011 non è interessata a rilevanti cambiamenti; le Province recuperano con un aumento delle entrate tributarie la contrazione dei trasferimenti erariali, continua invece la riduzione della disponibilità di risorse da destinare alle iniziative in conto capitale.

Prosegue l'azione di contenimento della spesa corrente che ha concorso al raggiungimento di una situazione di complessivo equilibrio migliore di quella dimostrata nell'esercizio precedente, che viene ottenuta con una minore contrazione degli investimenti.

Le spese correnti permangono in calo, tuttavia il contenimento della spesa complessiva viene conseguito maggiormente a scapito di quella d'investimento, il cui andamento declinante, in atto dai precedenti esercizi, si riduce significativamente.

Le Province dimostrano di aver conseguito una situazione di maggiore equilibrio avvalendosi della facoltà di azionare la leva fiscale e proseguendo nel controllo delle diverse componenti della spesa, tuttavia lo scenario complessivo resta connotato dalle incertezze in ordine al ruolo che sarà loro assegnato nell'ambito della razionalizzazione dei livelli dell'intervento pubblico nel territorio. D'altra parte lo stesso d.lgs. n. 68 del 2011, che prescrive le modalità attraverso le quali sarà assicurata l'autonomia di entrata delle Province ubicate nelle Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione di trasferimenti statali e regionali, premette che la operatività del nuovo sistema avverrà "in attesa della loro soppressione o razionalizzazione".

2.3 I Comuni

2.3.1 Le entrate

L'andamento dei flussi di cassa di entrate correnti dei Comuni⁶³ dimostra nel 2011 una complessiva flessione (-3,21%) che si pone in discontinuità rispetto alla situazione del precedente esercizio nel quale si era rilevato un andamento dinamico delle entrate correnti (+2,79%).

La flessione delle entrate correnti costituisce un elemento rilevante nella gestione dei Comuni; infatti, dopo la crescita dell'esercizio precedente sostenuta dalle entrate proprie, si assiste ad una decisa flessione da addebitare sostanzialmente alle riduzioni dei trasferimenti statali nel 2011. Le rilevanti modifiche nella modalità di assegnazione delle risorse ai Comuni rendono difficile una lettura di tali andamenti nella serie storica e la valutazione effettiva dei fenomeni sottostanti. Anche se gli indicatori relativi al 2011 mettono in evidenza un aumento dei livelli di autonomia, ciò non trova riscontro nell'incremento di entrate effettivamente governabili a livello locale ed è determinato sostanzialmente dalla classificazione assegnata alle nuove compartecipazioni confluite nel fondo di riequilibrio.

Comuni - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	19.621	20.671	30.020	5,35	45,23
Trasferimenti	23.387	23.679	11.872	1,25	-49,86
Entrate extratributarie	10.621	10.775	11.461	1,45	6,37
Totale Entrate Correnti	53.629	55.125	53.354	2,79	-3,21

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le entrate correnti si attestano ad un livello inferiore a quello riscontrato nei precedenti esercizi, pur in presenza di un andamento del PIL nominale ancora positivo (0,4%). In cifra assoluta la diminuzione delle riscossioni dei tre titoli di entrate correnti si attesta a circa 1.770 milioni di euro, livello questo prossimo a quello della riduzione dei trasferimenti di competenza dell'esercizio. Ben maggiore è la flessione che riporta il titolo II che è dovuta anche alla trasformazione di trasferimenti in entrate classificate come tributarie.

A fronte di tale situazione complessivamente declinante, il titolo I fa registrare notevoli incrementi in tutte le categorie; tuttavia, i fattori ai quali deve essere addebitato l'incremento non possono essere individuati in una ripresa della dinamica delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti.

⁶³ I dati in questa sede esaminati si riferiscono, nell'ultimo biennio, a 8.093 degli enti tenuti all'invio.

Comuni - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Imposte	14.675	14.943	16.695	1,82	11,73
Tasse	4.422	5.232	5.744	18,31	9,78
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	524	497	7.581	-5,22	1.426,34
Totale Titolo I	19.621	20.671	30.020	5,35	45,23

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2011, la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, è decisa in crescita, in termini di cassa (11,73%), anche a fronte di un andamento delle principali imposte comunali in flessione. L'ICI fa registrare un lieve calo, mentre più deciso è quello dell'addizionale all'Irpef. La crescita riguarda in particolare l'assegnazione della compartecipazione all'IVA in sostituzione della precedente compartecipazione IRPEF; a tali fonti di entrata per il 2011 è stata assegnata la medesima classificazione. L'andamento osservato è stato determinato in base all'applicazione dei criteri fissati dal d.lgs. n. 23/2011.

Nell'ambito del titolo I, l'entrata di maggior rilievo resta ancora costituita dall'ICI che, rimasta sostanzialmente invariata nel 2010, riporta ancora una lievissima flessione (-0,34%), con circa 33 milioni di euro di minori incassi.

L'andamento delle imposte nel precedente esercizio aveva risentito positivamente degli incassi dell'addizionale IRPEF (+4,83%) e della compartecipazione IRPEF (+5,36%). Si tratta di andamenti che hanno avuto la loro causa determinante in fatti pregressi, in quanto la manovra dell'addizionale è stata preclusa dal d.l. n. 93/2008 (convertito dalla legge n. 126/2008).

Comuni - Principali imposte

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
ICI	9.615	9.621	9.588	0,06	-0,34
Addizionale IRPEF ⁶⁴	3.005	3.150	2.993	4,83	-4,98
Compartecipazione IRPEF/IVA ⁶⁵	1.007	1.061	1.876	5,36	76,81
Addizionale consumo energia elettrica	667	724	765	8,55	5,66
Imposta sulla pubblicità	306	312	318	1,96	1,92
Altre imposte ⁶⁶	73	70	1.144	-4,11	1534,29

Continua lo sviluppo delle riscossioni delle tasse che si elevano in cifra assoluta a circa 512 milioni di euro; l'andamento di tale categoria (+9,78%) non dovrebbe risentire degli effetti delle nuove modalità di assegnazione delle risorse e la crescita va imputata ad un effettivo sviluppo del gettito TARSU (+9,11%) che non è stata interessata al blocco della leva fiscale che ha riguardato altri tributi e per la quale sussistono margini di recupero dell'imponibile.

⁶⁴ La misura dell'addizionale IRPEF non può eccedere complessivamente lo 0,8% (art. 1, co. 3, del d. lgs. n. 360/1998), salvo deroghe espressamente previste dalla legge (ad esempio: Roma Capitale, a partire dall'anno 2011, ha applicato un'aliquota dello 0,9%).

⁶⁵ In attesa dell'aggiornamento della codifica SIOPE, il codice 1121 attribuito alla compartecipazione IRPEF, è ora attribuito alle entrate derivanti dalla compartecipazione IVA di cui all'art. 2, co. 4, del d. lgs. n. 23/2011.

⁶⁶ In attesa dell'aggiornamento della codifica SIOPE, il codice 1199 è attribuito anche alle entrate da imposta di soggiorno di cui all'articolo 4 del d. lgs. n. 23/2011.

L'andamento dei tributi speciali in crescita esponenziale risente della circostanza che in tale categoria è stato classificato il fondo sperimentale di riequilibrio assegnato per la prima volta nel 2011 e che, come assegnazione di competenza, si attesta a 8.376 milioni di euro⁶⁷. L'aumento per cassa è di circa 7.100 milioni. All'interno della categoria terza è anche da riportare il notevole decremento delle entrate derivanti dalle concessioni edilizie, che diminuiscono in valore assoluto di circa 6 milioni di euro, da mettere in relazione agli effetti delle difficoltà del settore dell'edilizia.

Il dato dei trasferimenti, dopo gli aumenti dei precedenti esercizi, risulta notevolmente in flessione per via delle diverse modalità di assegnazione delle risorse in atto dal 2011.

I trasferimenti statali, il cui andamento ascendente era stato notevolmente influenzato dalla compensazione del minor gettito ICI, fanno registrare un drastico calo (68,48%) che in cifra assoluta raggiunge gli 11.493 milioni. Si tratta di un ammontare molto elevato che si approssima all'importo stimato dei trasferimenti da convertire nel 2011 in entrate fiscali quantificati in 11.265 milioni. L'importo in cifra assoluta della categoria prima deriva dalla pressoché completa erogazione delle spettanze⁶⁸.

Peraltro, nel corso dell'esercizio, sono state assegnate quote pregresse a seguito della reinscrizione di residui perenti nel bilancio del Ministero dell'Interno pari ad euro 199,12 milioni per la parte corrente ed euro 99,41 per la parte capitale.

Le altre categorie, che non sono influenzate dalla vicenda delle compensazioni, fanno registrare un decremento delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni, ad eccezione di quelle da parte di organismi comunitari e internazionali che aumentano sostanzialmente (+17,86%). I trasferimenti dalle Regioni passano dai 5.988 milioni ai 5.803, registrando un decremento del 3,09%; risulta ancor più rilevante il decremento dei trasferimenti di altri enti del settore pubblico (-15,23%) anche se il calo in valore assoluto non è molto rilevante (134 milioni). L'andamento in calo per cassa dei trasferimenti regionali può aver risentito delle restrizioni che riguardano anche tale categoria di enti.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che, nell'esercizio 2011, il titolo II dell'entrata, è stato interessato da notevoli cambiamenti che ne hanno prodotto un deciso ridimensionamento; al di là delle avvenute ricomposizioni deve essere comunque registrato che la linea della progressiva riduzione dell'intervento erariale nel triennio ha iniziato ad avere un effetto sensibile nel 2011 che si è riverberato sul volume complessivo delle risorse assegnate ai Comuni.

⁶⁷ Così quantificata con il decreto Interno MEF in data 21 giugno 2011 che ha disposto l'assegnazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

⁶⁸ L'erogazione è avvenuta nella misura percentuale del 99,99 per cento per il fondo sperimentale di riequilibrio e nella misura del 90 per cento per il contributo ordinario.

Le riscossioni del titolo III nel 2011 raggiungono 11.461 milioni rispetto ai 10.775 milioni del 2010, con un aumento (6,37%) che si dimostra ben più significativo rispetto a quello del biennio precedente (1,45%). Tale dato risente sia dell'aumento della prima categoria (proventi dei servizi pubblici), sia di quello della quinta (proventi diversi) che salgono di oltre otto punti in percentuale. Lo sviluppo delle entrate extratributarie, può denotare un ulteriore impiego della leva tariffaria e azioni per rendere più redditizia la gestione del patrimonio, attuando le misure relative al piano delle alienazioni e valorizzazioni.

Le variazioni nella composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno un'incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, sono di segno negativo e risentono della riduzione delle risorse assegnate dallo Stato.

Nell'ultimo esercizio, dopo una fase nella quale, a seguito dell'esenzione dell'ICI sull'abitazione principale, le entrate tributarie avevano perso terreno, contestualmente allo sviluppo delle entrate trasferite, si assiste ad una inversione di tendenza. Risultano in lieve aumento le entrate extratributarie.

Le modificazioni intervenute risultano apparentemente nel segno della maggiore autonomia, anche se sostanzialmente le modifiche al riguardo intervenute, rispetto al biennio precedente, sono limitate e vanno ascritte alla riduzione dei trasferimenti.

Le entrate proprie dei Comuni nel 2011 si elevano al 77,7% di quelle correnti, valore molto diverso da quello del biennio precedente (57%). Va notato che l'aumento delle entrate tributarie è solo marginalmente riferibile a un effettivo sviluppo della leva fiscale locale inteso a utilizzare i residui spazi di manovrabilità dei tributi e ad attuare azioni di recupero.

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2009	2010	2011
Entrate tributarie	36,59	37,50	56,27
Trasferimenti	43,61	42,96	22,25
Entrate extratributarie	19,80	19,55	21,48
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

