

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**Doc. XLVI-bis  
n. 5**

## 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 2003 E 2004**

*(Articolo 13, quinto comma, del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786,  
convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51)*

**Deliberazione n. 6 del 2005**

—————  
**Comunicato alla Presidenza il 28 luglio 2005**  
—————



## INDICE

Deliberazione n. 6 .....	Pag.	5
Sintesi .....	»	7
PARTE I		
EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2004		
1. <i>Il sistema normativo e lo stato di attuazione della riforma costituzionale</i> .....	»	23
1.1 Ordinamento degli enti locali e delega per la revisione del TU n. 267 del 2000 .....	»	23
1.2 Evoluzione della contabilità degli enti locali – principi contabili .....	»	29
2. <i>Linee di sviluppo della finanza locale</i> .....	»	38
2.1 Innovazioni introdotte nelle ultime leggi finanziarie ....	»	38
2.2 Sistema di finanziamento .....	»	46
3. <i>La finanza locale nell'esercizio 2004</i> .....	»	47
3.1 Prime valutazioni sui risultati dell'esercizio .....	»	47
3.2 Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali ..	»	52
3.3 Il patto di stabilità interno .....	»	74
3.4 L'indebitamento .....	»	95
PARTE II		
LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2003		
4. <i>La finanza locale nel quadro della finanza pubblica</i> .....	»	115
4.1 La manovra finanziaria .....	»	116
4.2 Il patto di stabilità interno .....	»	118
4.3 Il patrimonio degli enti locali .....	»	138
5. <i>Equilibri di parte corrente</i> .....	»	158
5.1 Entrata .....	»	158
– Addizionale e compartecipazione IRPEF .....	»	172
– ICI - TARSU - TARI .....	»	177
5.2 Spesa .....	»	196
6. <i>Equilibri di conto capitale</i> .....	»	211
6.1 Quadro generale .....	»	211

6.2 Entrata . . . . .	Pag.	212
6.3 Spesa . . . . .	»	220
6.4 Risultati finanziari . . . . .	»	227
7. Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica . . . . .	»	229
7.1 Risultati ed equilibri finanziari . . . . .	»	231
7.2 Risultati ed equilibri economici . . . . .	»	239
7.3 Considerazioni d'insieme . . . . .	»	242
PARTE III		
FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO		
8. I debiti fuori bilancio . . . . .	»	244
8.1 Disciplina normativa . . . . .	»	244
8.2 L'indagine della Sezione . . . . .	»	245
8.3 Considerazioni d'insieme . . . . .	»	254
9. Gestioni in disavanzo di Province e Comuni . . . . .	»	269
9.1 Quadro normativo . . . . .	»	269
9.2 Rilevazioni della Sezione . . . . .	»	270
9.3 Considerazioni d'insieme . . . . .	»	272
10. Il dissesto finanziario negli enti locali . . . . .	»	281
10.1 La normativa sulle gestioni straordinarie di liquidazione . . . . .	»	281
10.2 Il risanamento finanziario degli enti locali . . . . .	»	282
10.3 Indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione . . . . .	»	283
10.4 Considerazioni d'insieme . . . . .	»	283



Deliberazione n. 6/2005

## *C o r t e d e i C o n t i*

### *Sezione delle Autonomie*

Composta dai magistrati:

Presidente:	Francesco STADERINI
Presidenti di Sezione :	Giuseppe Salvatore LAROSA, Massimo VARI
Presidenti di Sezioni Regionali:	Francesco DE FILIPPIS, Vittorio ZAMBRANO, Raffaele SQUITIERI, Bartolomeo MANNA, Enrico GUSTAPANE, Salvatore GRECO, Corrado VALVO, Gian Giorgio PALEOLOGO, Glauco de SETA
Supplenti :	cons. Giovanni NARICI, cons. Gianfranco BATTELLI, 1^ ref. Alfredo GRASSELLI, ref. M. Luisa ROMANO, ref. Rocco LOTITO
Consiglieri :	Giuseppe RANUCCI, Enrico MAROTTA, Giovanni SFERRA, Rita ARRIGONI, Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Luisa DE CARLI, Maria Teresa POLITO, Vincenzo GUIZZI, Enrico FLACCADORO
Primo Referendario :	Cinzia BARISANO
Consiglieri aggiunti :	Antonio SCUDIERI

Vista la legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 7, comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti, a 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'art. 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 che stabilisce che la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale e regionale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 13 luglio 2005, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

**a p p r o v a**

l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2003 e 2004.

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, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato nell'adunanza del 13 luglio 2005.

Il Relatore

F.to Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente

F.to Francesco STADERINI

Depositata in Segreteria il 27 luglio 2005

Il Dirigente Generale

F.to Eleonora ADORNATO

## S I N T E S I

### **Evoluzione del sistema normativo**

La modifica costituzionale introdotta dalla legge n.3 del 2001 ha avviato un processo di riforma istituzionale indirizzato alla valorizzazione delle autonomie attraverso l'ampliamento dell'ambito delle funzioni di Regioni, Province e Comuni e il riconoscimento di una compiuta autonomia finanziaria. Il nuovo assetto costituzionale degli enti locali, tuttavia, non ha trovato ancora completa applicazione. Anche la legge n.131 del 2003, di attuazione delle norme costituzionali, non ha avuto seguiti concreti, né sono stati emanati i decreti delegati previsti dall'art. 2 della stessa legge. Analogamente non ha avuto attuazione il disegno organico di federalismo fiscale che si sarebbe dovuto realizzare con la normativa delegata a seguito dei lavori dell'*Alta Commissione* istituita dalla finanziaria 2003, non ancora conclusi pur dopo numerosi rinvii. In assenza del previsto nuovo quadro organico di riferimento, la disciplina della finanza locale è risultata frammentaria e talvolta contraddittoria, perché affidata essenzialmente alle leggi finanziarie e ai provvedimenti che le hanno completate, succedutisi negli ultimi anni.

Le innovazioni recenti, sia sul lato delle entrate che su quello delle spese, necessitate dalle difficoltà del contesto di finanza pubblica, non sembrano, tuttavia, muoversi nel segno di una maggiore autonomia degli enti. Sotto il primo profilo, sono stati sospesi gli aumenti dell'addizionale IRPEF. Nel 2003 è stata elevata la quota di compartecipazione all'Irpef dei Comuni e introdotta quella delle Province; tuttavia la riduzione delle aliquote IRPEF, incide sfavorevolmente sull'addizionale comunale e sulla compartecipazione. Dal 2003 si è verificata una riduzione dei trasferimenti rivolta a compensare le maggiori quote di compartecipazione.

In merito alla spesa, è stato vietato il ricorso all'indebitamento per la spesa corrente, in ossequio a quanto sancito dall'art. 119 della Costituzione. Sono stati fissati vincoli nelle assunzioni a tempo indeterminato e (con la finanziaria 2003) sono stati posti a carico degli enti gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003.

Con la finanziaria 2005 –anticipata in questo dal d.l. n. 168 del 2004– sono stati accentuati i caratteri restrittivi nei confronti degli enti locali. Il motivo dominante è il contenimento della spesa, attuato con l'introduzione del limite di incremento del 2% rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate dell'anno precedente. Come la Corte ha rilevato in altra sede, gli enti locali e le Regioni partecipano in modo rilevante alla realizzazione degli obiettivi di riduzione dell'indebitamento della Pubblica amministrazione.

L'ultima legge finanziaria ha apportato notevoli modifiche al Patto di stabilità. Innanzitutto il vincolo è posto non all'incremento del disavanzo, ma all'incremento sia delle spese correnti che di quelle in conto capitale (queste ultime precedentemente escluse), con la conseguenza di limitare il margine di manovra degli enti locali anche sul fronte dell'entrata, i cui effetti positivi non potrebbero trovare sbocco nella spesa, oltre gli aumenti consentiti. In tale contesto normativo era stato, altresì, ampliato l'ambito di applicazione soggettivo, ma con successivo intervento (legge n. 88 del 2005 di conversione del d.l. n. 44/2005) l'applicazione del patto, limitatamente al 2005, è stata ripristinata per i Comuni con più di 5.000 abitanti ed esclusa per le Unioni di Comuni, le Comunità montane e isolate con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti.

Sono state apportate modifiche al TUEL, con riferimento alle modalità di indebitamento degli enti locali anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti, quali le aperture di credito, caratterizzate da un'accentuata flessibilità che consente agli enti, specie nel finanziamento di opere pubbliche, di disporre delle somme necessarie in funzione dello stato di avanzamento dei lavori, senza gravarsi del debito complessivo.

In conclusione, mentre non è ancora venuto a compimento il nuovo sistema di finanziamento ispirato al federalismo fiscale, sono state introdotte misure frammentarie, attraverso ritocchi alla normativa vigente, ad opera soprattutto delle ultime finanziarie, che hanno accentuato le restrizioni e ridotto i margini di manovra degli enti locali e la loro stessa autonomia.

### **L'evoluzione della contabilità degli enti locali – principi contabili**

L'esperienza maturata nel decennio trascorso dalla riforma introdotta col decreto legislativo n.77 del 1995 può consentire una valutazione sufficientemente avvertita dei punti di forza e di debolezza del sistema contabile delineato col decreto medesimo.

È sembrata opportuna, nell'esame dei relativi profili, una ricognizione preliminare ed introduttiva delle tendenze evolutive in atto e delle proposte di modifica.

La scelta di affiancare al conto del bilancio due ulteriori documenti rappresentativi del conto economico e del conto del patrimonio dette forse, almeno inizialmente, l'impressione di un compromesso, oggetto di critica soprattutto da parte di ambienti professionali fautori di un sistema basato esclusivamente sulla contabilità economica: è stato osservato, in particolare, che la persistenza della contabilità finanziaria, legata ad un'ottica autorizzatoria piuttosto che programmatica, potrebbe prevalere a tal punto da atrofizzare la tenuta di una contabilità economica utile per la valutazione, ormai irrinunciabile, delle *performances* degli enti locali e delle loro potenzialità di sviluppo.

La riferita osservazione risulta, in notevole misura, superata dall'evoluzione in corso nella quale, seppure lentamente, un numero sempre più consistente di enti si dimostra interessato –senza rinunciare alla contabilità finanziaria– a sviluppare metodologie proprie di rilevazione ed introdurre contabilità analitiche di dettaglio atte ad acquisire elementi occorrenti per valutare i dati conseguiti nei diversi settori di intervento e supportare le decisioni, non solo operative ma anche strategiche, che si intendono adottare. Si manifesta, cioè, la tendenza ad un approccio multidimensionale, in cui l'attenzione è rivolta principalmente agli utilizzatori del documento contabile ed alle finalità specifiche del documento medesimo.

Sembra dunque condivisibile –accertato che non sussistono incompatibilità di carattere teorico e neppure preclusioni tecniche– la posizione assunta dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, favorevole ad una integrazione (ovviamente, da rivedere e perfezionare) dei due sistemi di contabilità finanziaria ed economica, entrambi concorrenti all'implementazione di un sistema informativo rispondente alle esigenze degli utilizzatori, differenziate, all'interno dell'ente, con riguardo ai ruoli rivestiti (amministratori, dirigenti, funzionari) ed agli obiettivi che si intendono perseguire; all'esterno, con riguardo agli interessi, non sempre coincidenti o sovrapponibili, che si ritengono meritevoli di considerazione nell'ambito delle differenziate istanze sociali.

In definitiva, ferma l'esigenza del rispetto dei principi di contabilità generale –che però non sempre è opportuno cristallizzare in rigide schematizzazioni normative, con il rischio di un adempimento puntuale e formale della singola disposizione piuttosto che del suo effettivo contenuto– può ritenersi:

- 1 l'istituzione pubblica, nel suo attuale assetto, storicamente determinato, presenta esigenze diverse rispetto alle imprese "commerciali", persegue finalità normalmente distinte (e solo occasionalmente coincidenti) ed esplica compiti per i quali appare poco realistico l'utilizzo esclusivo della ordinaria contabilità civilistica;
- 2 i principi contabili sono oggetto di un processo continuo ed inarrestabile di affinamento e perfezionamento: l'evoluzione sembra interessare sia le istituzioni pubbliche (coinvolte altresì in una profonda ristrutturazione organizzativa), sia in generale tutte le società e imprese, a prescindere dalla loro costituzione giuridica, e dipende sia dallo sviluppo di una economia sempre più integrata e globalizzata, sia dall'introduzione, a livello mondiale, di strumenti finanziari sempre più sofisticati;
- 3 non pertinente sarebbe il richiamo dei principi contabili del SEC 95, che è un sistema specifico ed esclusivo, introdotto dalla Comunità europea per la rappresentazione dei conti nazionali, riferiti all'intera economia dei Paesi appartenenti all'Unione: l'unico obbligo derivante ai singoli Stati dal Regolamento relativo, è soltanto la comunicazione di adeguate informazioni, ma non v'è alcun vincolo sui sistemi contabili da adottare; peraltro la stessa Comunità europea, per la gestione del proprio bilancio, ha adottato un "Regolamento



finanziario" (CE, Euratom n. 1605/2002 del 25 giugno 2002) che reca una disciplina contabile assai simile, in particolare per quanto concerne accertamenti ed impegni, a quella applicata in Italia.

#### **La finanza locale nell'esercizio 2004**

Nell'esercizio 2004 l'andamento dell'economia e dei conti pubblici dimostrano una situazione non confortante che si verifica in presenza di una crescita economica molto inferiore a quanto programmato, ma solo in parte dovuta alla minore crescita. Si nota un deterioramento strutturale che abbraccia l'ultimo quinquennio. Infatti, i conti pubblici per il periodo 2001-2003 sono stati oggetto di ampie rettifiche da parte dell'ISTAT tutte in termini peggiorativi.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche Amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è attestato al 3,2% del PIL, superando quindi la soglia stabilita. Il saldo primario si è ridotto all'1,8%, il debito pubblico è decresciuto marginalmente attestandosi al 106,6% del PIL.

La manovra per il 2004 si era sviluppata secondo le direttrici del contenimento della spesa corrente e del rilancio dell'economia.

Gli interventi per gli enti locali confermano l'orientamento degli ultimi anni in tema di politica finanziaria territoriale; la relazione previsionale e programmatica indicava le linee guida dello scenario del 2004 nel proseguimento del conferimento di funzioni e compiti in attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 e nel progressivo risanamento finanziario attraverso il patto di stabilità interno.

È stato confermato il controllo del saldo finanziario degli enti locali secondo lo schema tracciato dalla legge finanziaria per il 2003; esso non può crescere in termini di competenza e di cassa oltre il tasso d'inflazione programmato. I finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura inferiore all'esercizio precedente, mentre sono state aumentate le risorse stanziare per i fondi in conto capitale. Il livello dei fondi assegnati con la compartecipazione all'IRPEF è rimasto invariato.

Sul fronte delle entrate permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF. Sono state fornite ulteriori indicazioni sulle modalità di interpretazione e applicazione del precetto costituzionale in tema di divieto di indebitamento per spese diverse da quelle d'investimento.

Ulteriori misure rispetto a quelle della legge finanziaria sono state introdotte con il d.l. n. 168 del 2004 che, nell'ottica della riduzione della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa degli interventi per acquisto di beni e prestazione di servizi.

#### **L'esercizio 2004: analisi dei flussi di cassa e andamento di competenza**

Come di consueto negli ultimi anni la Corte, per fornire dati più recenti e per completezza del quadro espositivo, ha analizzato anche i dati di cassa elaborati dalla Ragioneria generale dello Stato riguardanti l'esercizio 2004. Inoltre per tale esercizio, limitatamente alle Province ed ai Comuni più grandi, sono stati esaminati dati di preconsuntivo forniti dagli stessi enti unitamente ai dati del patto di stabilità interno.

Le linee salienti in ordine al controllo dei movimenti di cassa e della dinamica della competenza per il 2004 erano compendiate nel "patto di stabilità interno", che costituiva l'intervento più consistente in materia; perduravano inoltre le misure di razionalizzazione dei flussi di tesoreria.

Nel corso del 2004 per le entrate correnti, permane l'evoluzione positiva degli incassi per le Province, ma con crescita meno decisa rispetto all'esercizio precedente; nei Comuni il buon andamento delle entrate proprie determina un aumento degli incassi di entrate correnti.

Tuttavia nel 2004 emerge una riduzione degli incassi per i trasferimenti che riguarda sia le Province che i Comuni. Tale riduzione, che si verifica in un esercizio nel quale le quote di compartecipazione sono rimaste invariate, può trovare parziale spiegazione nel meccanismo di compensazione e dovrebbe derivare dalla incompleta erogazione dei fondi. Quanto rilevato in termini di incassi relativamente ai trasferimenti è confermato dai dati sugli accertamenti di competenza.

All'opposto, si nota nelle Province un aumento delle entrate tributarie che si verifica in assenza di modificazioni alle regole e deve essere derivato dal valido andamento dell'imposta di trascrizione; analogamente per i Comuni si nota che, pur nell'invarianza della compartecipazione Irpef ed in presenza del blocco dell'addizionale, le entrate tributarie riprendono a crescere.

Nel 2004 si assiste quindi, sia nei Comuni che nelle Province, ad una ricomposizione delle entrate correnti in termini di cassa, con quelle tributarie attestata al primo posto (52,5% nelle Province e 52,6% nei Comuni).

Nelle Province la spesa corrente continua a crescere rapidamente in termini di cassa (11,60%). La componente relativa all'acquisto di beni aumenta del 2,26%, quella per la prestazione di servizi cresce dell'11,53%. La spesa per il personale fa registrare la crescita più elevata (14,2%) e raggiunge il 27,31% della spesa corrente. Ciò è da mettere in relazione ai rinnovi contrattuali che hanno gravato particolarmente sull'esercizio 2004. Il dato degli impegni di competenza dimostra un andamento moderato e la tendenza decisamente ascendente risulta limitata alla cassa.

Nei Comuni la crescita della spesa corrente, che si era rilevata nel 2003 assai moderata (+0,03%), riprende ad un ritmo più sostenuto; la mole dei pagamenti evidenzia una crescita del 4,19%, influenzata dalla componente del personale. Il dato degli impegni di competenza di spesa corrente dei Comuni di maggiori dimensioni dimostra, invece, una crescita più contenuta (1,91%).

Nel 2004, dall'esame dei pagamenti di conto capitale, si nota che prosegue la crescita piuttosto vivace delle Province (11,14%) e si accentua la dinamica nei Comuni (10,38%). L'aumento nei Comuni fa registrare un tasso decisamente maggiore rispetto a quello dei pagamenti della spesa corrente, che risulta coerente con gli obiettivi del comparto in termini di riqualificazione della spesa. Quanto alle fonti di finanziamento degli investimenti nei Comuni si nota un aumento più deciso degli incassi per l'accensione di prestiti rispetto alle alienazioni di beni, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti.

Dall'esame dei saldi di cassa dei Comuni, si nota un netto peggioramento per quello di parte corrente (il disavanzo aumenta di circa 1.300 milioni di euro), risultato ascrivibile maggiormente all'andamento delle spese. Il risultato della gestione di conto capitale rimane positivo, anche se diminuisce il saldo attivo; sintomo, questo, di maggiore tempestività nelle realizzazioni.

Per le Province il saldo di parte corrente permane attivo, ma meno consistente (154 milioni di euro), mentre si riduce il disavanzo del saldo di cassa della gestione degli investimenti.

Tra gli elementi rilevati dai dati di competenza, si nota l'attenuarsi della situazione favorevole per le Province, determinatasi nell'esercizio 2003; emerge una flessione della spesa in conto capitale e si assottiglia l'avanzo nella situazione economica di competenza.

Nei Comuni la crescita delle entrate proprie compensa il calo dei trasferimenti, mentre la spesa corrente riprende a crescere e il saldo di parte corrente presenta un peggioramento progressivo dal 2002 al 2004.

### **Il patto di stabilità interno**

Dai riscontri effettuati dalla Corte dei conti in ordine al rispetto delle disposizioni sul patto da Province e Comuni superiori è emerso che gli enti hanno complessivamente raggiunto l'obiettivo del saldo finanziario previsto per il 2003 e il 2004. Ciò dimostra che sul piano macroeconomico si sono ottenuti gli effetti attesi dall'applicazione del patto. Scendendo, invece, in analisi di maggior dettaglio è emersa una situazione non omogenea caratterizzata dalla presenza di un numero non trascurabile di enti che non hanno raggiunto l'obiettivo, non avendo attuato politiche finanziarie idonee allo scopo.

L'analisi effettuata, come di consueto, prende in esame il sistema delle norme che hanno regolato nel tempo il "patto"; nell'esercizio 2003 e 2004 si nota che il quadro normativo è rimasto sostanzialmente immutato salvo l'aggiornamento dell'obiettivo con il tasso d'inflazione programmato e l'introduzione di misure atte a lenire gli effetti sulla spesa corrente dei rinnovi contrattuali del personale.

Nel 2005 la disciplina del patto è stata invece radicalmente modificata abbandonando il sistema dei saldi ed applicandosi un limite alla spesa, considerata in tutte le sue componenti salvo particolari esclusioni. In questo rinnovato quadro, gli enti hanno meno strumenti per condurre una politica di bilancio in linea con gli obiettivi generali del patto, in quanto le maggiori entrate non possono determinare il raggiungimento dell'obiettivo e l'azione deve essere condotta prevalentemente sul fronte della spesa.

Le linee che hanno caratterizzato l'azione delle Province e dei Comuni negli esercizi 2003 e 2004 per il rispetto al patto di stabilità interno permangono differenti: infatti nelle Province si verifica in entrambi gli esercizi un aumento automatico delle entrate che facilita il raggiungimento dell'obiettivo. Per i Comuni nel 2003 si è notato un aumento ridotto delle entrate rilevanti essendo mancato un ruolo traente dei tributi manovrabili, mentre nel 2004 si manifestano segnali di ripresa ed in particolare si nota un deciso incremento dei proventi per concessioni edilizie e per sanzioni amministrative.

Nelle Province nel 2003 risulta in notevole aumento la spesa corrente ed anche quella rilevante per il patto cresce del 4,8%; nel 2004 si nota per la spesa corrente una situazione diversa per la gestione di competenza e quella di cassa: gli impegni risultano pressoché stabili, mentre i pagamenti crescono del 10,43%. La spesa rilevante per il patto cresce dell'8,5% in termini di cassa anche a causa degli effetti del rinnovo del contratto del personale, tuttavia ciò non impedisce il diffuso rispetto del patto che viene realizzato nel complesso con uno scarto positivo considerevole.

Nei Comuni nel 2003 la spesa corrente e quella rilevante decrescono moderatamente; nel 2004, invece, mostrano una crescita contenuta sia in termini di impegni che di pagamenti totali, pur scontando gli aumenti del costo del lavoro. Nei Comuni più grandi (sopra i 60.000 abitanti) la spesa rilevante per il patto aumenta in termini di competenza (1,7%) e cassa (2,39%).

Anche nei Comuni esaminati si nota in entrambi gli esercizi un livello elevato di adempimento, anche se minore di quello riscontrato nelle Province e decrescente in relazione alle dimensioni.

Nell'insieme, i risultati delle Province e dei Comuni si rilevano positivi in entrambi gli esercizi, con uno scarto considerevole rispetto agli obiettivi, prevalentemente per una crescita della spesa netta minore di quella delle entrate rilevanti ai fini del saldo. Il pressoché generalizzato rispetto del patto è anche da riferire alle modalità di calcolo. Nel 2004, infatti, l'obiettivo non è stato parametrato sul risultato effettivo, ma su quello programmatico dell'esercizio precedente; ciò di fatto ha annullato l'incidenza sul nuovo esercizio dei migliori risultati conseguiti nel 2003 ed il vincolo si è reso meno stringente nei confronti degli enti che avevano ottenuto differenziali positivi rilevanti. Questa osservazione non fa comunque venir meno la valutazione positiva sui risultati che, specie in termini di impegni, dimostrano lo svolgimento di azioni atte a moderare la dinamica di crescita della spesa corrente.

### **Indebitamento**

L'indebitamento, che costituisce la principale fonte finanziaria per realizzare gli investimenti degli enti locali, incontra un limite nell'esigenza di contenere l'esposizione debitoria entro margini tali da garantire la stabilità degli equilibri di bilancio. All'espansione dei compiti assegnati agli enti locali non ha corrisposto un adeguato sviluppo delle dotazioni finanziarie; la crisi di liquidità ha quindi sospinto gli enti ad un recupero finanziario affidato al ricorso al debito.

La facoltà di contrarre debiti è soprattutto subordinata al principio, già presente nella legislazione ordinaria ed ora trasfuso nella riforma costituzionale del 2001, della esclusiva destinazione ad investimenti delle entrate da indebitamento.

L'accesso al credito degli enti territoriali è stato sostanzialmente liberalizzato con la legge finanziaria per il 2002 (art. 41) ed a fini di contenimento dei costi e dello stesso indebitamento nonché di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, è stato riconosciuto al Ministero dell'Economia e delle Finanze un potere di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali di tutti gli enti di autonomia territoriale, che ha trovato espressione in un regolamento del 2003,

entrato in vigore nel febbraio 2004, che pone interpretazioni restrittive riguardo alla qualità degli strumenti utilizzabili.

La facoltà di ricorrere all'indebitamento soggiace a vincoli e condizioni, dettati dal TUEL e da altre disposizioni. Tra questi, il limite quantitativo all'indebitamento riferito agli interessi passivi, il cui importo complessivo, che non poteva superare il 25% delle entrate correnti, è stato ridotto al 12% con la modifica apportata dalla finanziaria per il 2005 (art. 1 co. 44). Tra le novità dell'ultima finanziaria va ricordata l'introduzione delle aperture di credito (art. 1 co. 68), che consentono operazioni con maturazione di interessi sugli importi effettivamente anticipati.

Sul fenomeno dell'indebitamento la Corte ha svolto una speciale indagine comunicata di recente al Parlamento che ha riguardato un campione di Comuni e Province selezionato secondo criteri legati alla sostenibilità del debito ed assicurando una rappresentazione di tutte le aree regionali. L'indagine, completata con la presente relazione, fornisce elementi conoscitivi ed indicazioni significative quanto a tendenze e fenomeni finanziari in atto nell'universo delle autonomie locali.

Le risultanze dell'indagine evidenziano un aumento dello stock del debito in una situazione nella quale si delineano nuovi canali di finanziamento e opportunità di gestione innovativa del debito.

Tuttavia sugli strumenti derivati, rivolti alla riduzione del costo del debito, si concentrano motivi di preoccupazione per il rischio di un possibile aggravio finanziario connesso alle condizioni contrattuali stabilite a fronte della erogazione di premi di liquidità.

Per fronteggiare le ripercussioni sulla gestione degli enti locali sarebbe opportuna un'adeguata conoscenza dei mercati finanziari ed una particolare attenzione alle clausole vessatorie. Peraltro a fronte delle variazioni dei tassi di interesse, sarebbe opportuno un costante controllo dell'andamento del peso del debito in rapporto all'effettiva situazione finanziaria di ciascun ente e particolarmente alla quota disponibile delle entrate correnti.

In proposito sarebbe opportuno favorire la costituzione di una rete informativa per offrire una mappa aggiornata sull'andamento dei contratti in essere con riferimento alle condizioni offerte in modo da consentire più avvertite valutazioni sulla convenienza ad accedere a clausole contrattuali sofisticate.

La Sezione ha acquisito contratti di *swap* sottoscritti dagli enti nei cui confronti è stata svolta l'indagine, rilevando che è stato sempre stabilito un premio di liquidità che in alcuni casi ha raggiunto percentuali (sino al 9%) ben più elevate di quelle fissate nel recente regolamento che ha posto all'1% del nozionale.

### **La finanza locale nel 2003**

Nel 2003 i risultati dei conti pubblici hanno risentito del rallentamento della crescita del PIL, rivelatasi inferiore alle attese; le avversità del ciclo hanno inciso negativamente nell'intera area dell'euro. L'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, sulla base delle rettifiche effettuate dall'ISTAT, ha evidenziato che l'indebitamento netto si è attestato oltre la soglia del 3% del prodotto interno lordo, riportando un peggioramento rispetto all'anno precedente. Questo risultato deriva dalla difficoltà di trovare un equilibrio tra i vincoli imposti, la crescita modesta e l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale.

La manovra finanziaria per il 2003 era stata realizzata in modo da non indebolire, con decisi interventi correttivi, l'economia che già risentiva del non favorevole quadro internazionale.

Per gli enti locali non si rilevano interventi che si discostano in modo rilevante dalle linee tracciate in precedenza e le novità di maggior interesse sono costituite dalla elevazione della quota di compartecipazione dell'Irpef ai Comuni al 6,5% e dall'assegnazione della compartecipazione anche alle Province nella misura dell'1%.

Sul fronte dei trasferimenti, oltre alle riduzioni necessarie per compensare detta assegnazione che in linea di principio non dovrebbe incidere sul volume delle risorse attribuite, è stato disposto il mantenimento delle precedenti dotazioni di fondi, incrementate del tasso d'inflazione programmato ed assoggettate ad una riduzione dell'1%.

È stato confermato il controllo sui saldi mediante il patto di stabilità interno, la cui disciplina, per alcuni aspetti maggiormente incisiva, ha evidenziato un rinnovato interesse del legislatore a porre regole destinate a permanere nel tempo. L'attenzione è stata nuovamente concentrata sul saldo e sono state previste onerose limitazioni alla politica di spesa delle amministrazioni inadempienti.

### **Il patrimonio degli enti locali**

Il conto del patrimonio pone in evidenza la consistenza patrimoniale degli enti e le sue variazioni per effetto della gestione.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, le scritture attuali forniscono indicazioni sintetiche, non sufficienti per una informazione sicuramente attendibile e verificabile sui fatti rappresentati. In attesa di una riforma della normativa in tema di contabilità economico-patrimoniale, si pone in evidenza, tra gli aspetti di criticità, quello forse più delicato riguardante il conto del patrimonio (e la stessa cosa può dirsi per il conto economico) concepito e costruito come una derivazione del conto del bilancio che trae quindi origine dal sistema di scritture finanziarie; per contro, il criterio della competenza economica, secondo cui la valutazione deve riguardare l'utilizzo concreto delle risorse ed il costo complessivo ed effettivo del loro impiego nell'esercizio di riferimento (a prescindere sia dall'impegno sia dall'importo percepito o pagato nell'esercizio medesimo), richiede un sistema di valutazione proprio che può essere attuato o con l'adozione di un sistema integrato di scritture, o con l'impianto di una contabilità analitica per settori ed il supporto di una contabilità generale in partita doppia; ma entrambi questi sistemi, come altri ugualmente ipotizzabili, oltre a richiedere notevoli investimenti non sempre sostenibili da tutti gli enti di autonomia, postulano un diffuso cambiamento di prassi, abitudini e mentalità non sempre in linea, tra l'altro, con le quotidiane esigenze gestorie degli enti, cui certamente il sistema del bilancio finanziario dà concreta e precisa risposta.

Pur con le accennate limitazioni, l'esame del conto del patrimonio per l'esercizio 2003 pone in evidenza, confermando in larga misura andamenti e tendenze già rilevate dalla Sezione per gli esercizi precedenti:

- a) incrementi generalmente diffusi dei valori del patrimonio netto, nonostante l'aumento relevantissimo del complesso delle passività attestato al 21,3% per le Province del campione ed all'11,38% per i Comuni;
- b) un andamento sostanzialmente stabile nel rapporto tra patrimonio immobiliare complessivo e totale delle immobilizzazioni materiali;
- c) un persistente incremento dei valori dei beni demaniali nel loro complesso;
- d) una sostanziale uniformità degli incrementi dei valori dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile;
- e) una tendenza, tra le immobilizzazioni finanziarie, alla crescita delle partecipazioni in imprese "collegate" piuttosto che in imprese "controllate" (anche se, per i Comuni, le partecipazioni in imprese "controllate" rappresentano sempre la stragrande maggioranza rispetto a tutte le altre);
- f) la composizione del passivo mostra in alcuni casi una crescita abnorme dei debiti di funzionamento rispetto a quelli di finanziamento, con incidenza, assai diversificata tra le varie aree geografiche, della quota pro-capite dei debiti di funzionamento.

Si conclude l'esame ponendo un raffronto con la normativa di recente introdotta per il conto del patrimonio dello Stato, posto ora in linea con i principi del SEC 95, auspicando anche per gli enti locali un adeguamento da configurare non come recepimento rigido della normativa, ma come condivisione di principi contabili generali per esigenze irrinunciabili di integrazione, cooperazione e comparabilità.

### **Le entrate correnti**

Il quadro complessivo delle entrate in conto competenza per le tre categorie di enti esaminate presenta nel 2003 una crescita nominale del 2,04% in termini di accertamenti e del 5,29% in termini di riscossioni, essendo anche diminuito del 4,89% il volume dei residui provenienti dall'esercizio. I dati vanno comunque valutati alla stregua del tasso d'inflazione reale dell'anno, pari al 2,7%. Come negli esercizi precedenti, il ritmo di crescita degli accertamenti è apprezzabile nelle Province (6,71%), in quanto queste risentono ancora favorevolmente della ampia autonomia finanziaria conseguita, mentre nei Comuni l'andamento reale non è positivo, tenuto conto dell'insignificante incremento nominale di 0,83%. Anche le Comunità montane realizzano un apprezzabile incremento (8,13%), pur in assenza di entrate tributarie, incremento dovuto all'aumento dei trasferimenti e delle entrate extratributarie. Non è peraltro agevole stabilire se tale andamento positivo abbia carattere strutturale o meno.

L'incremento maggiore delle riscossioni nominali di competenza si verifica nelle Province (15,21%) rispetto ai Comuni (2,79%) ed alle Comunità montane (6,50%).

Continua moderatamente la crescita del tasso di realizzazione complessivo delle entrate (riscossioni su accertamenti) attestato nel 2003 sul valore di 70,29% rispetto al 68,12% dell'esercizio precedente. Tale incidenza, peraltro, non è ancora completamente positiva, data la natura di molte entrate correnti suscettibili di essere riscosse in gran parte nell'esercizio di competenza.

Quanto alla gestione dei residui totali, questi aumentano complessivamente del 4,24%; più precisamente del 6,79% per le Province, del 3,45% per i Comuni e del 10,28% per le Comunità. A conferma del fenomeno, si rileva che il tasso di smaltimento complessivo dei residui (riscossioni in conto residui su accertamenti in conto residui) continua a scendere nel 2003 portandosi al 44,03% rispetto al 47,97% dell'esercizio 2002. Si tratta quindi di un andamento sfavorevole, suscettibile di ripercussioni sugli equilibri sostanziali di bilancio.

Riguardo ai trasferimenti statali ordinari, in attesa di una riforma organica del settore, è stato applicato ancora una volta nel 2003 il regime giuridico delle contribuzioni disciplinato negli anni 90, seppure con gli usuali correttivi prescritti di anno in anno dalla legge finanziaria e relativi alla distribuzione di risorse aggiuntive secondo un criterio perequativo.

Per le Amministrazioni provinciali, l'incremento complessivo degli accertamenti di competenza è influenzato dagli aumenti delle entrate proprie, tributarie (18,61%) ed extratributarie (21,96%), mentre i trasferimenti si riducono del 4,95%, certamente anche in conseguenza della più ampia autonomia finanziaria raggiunta dagli enti attraverso l'assegnazione della compartecipazione all'Irpef.

Per i Comuni, la stasi degli accertamenti complessivi nominali di competenza è influenzata dalla flessione dei trasferimenti pari al 14,83%, a fronte dell'andamento positivo delle entrate tributarie pari al 10,50% e di quelle extratributarie pari al 3,42%. I contributi correnti erariali sono sostituiti in gran parte nel 2003 dalla compartecipazione all'IRPEF, caratterizzata da un elevato tasso di realizzazione entro l'esercizio (99,58%), a cui si affianca tra le entrate tributarie il buon andamento dell'addizionale facoltativa IRPEF, che risulta applicata nel 2003 in 1005 Comuni dei 1360 esaminati.

Quanto alle entrate extratributarie, la tendenza alla crescita che le caratterizza da vari anni è sintomo di una maggiore sensibilità dei Comuni verso una accorta amministrazione patrimoniale ed una gestione più economica dei servizi pubblici attraverso l'uso della leva tariffaria. Si consideri, per esempio, che nel 2003 sono risultati 218 gli enti in regime di TARI al posto della TARSU per coprire i costi di gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani.

**ICI, TARSU e TARI.** Nell'esercizio 2003 crescono del 3,41% gli accertamenti dell'ICI. Considerando la relativa inelasticità dell'imposta, l'incremento verificatosi può in parte essere attribuito ad una maggiore attenzione dei Comuni nel ridurre le aree di evasione del tributo e nel recuperare importi arretrati.

L'incidenza media per abitante dell'imposta arriva nel 2003 a 198,48 euro. Gli importi più elevati pro capite sono in Liguria (296,06), Emilia Romagna (296,82) e Lazio (296,89); quelli più bassi in Calabria (96,39) ed in Sicilia (111,31).

Quanto alla TARSU, gli accertamenti complessivi di competenza 2003 sono diminuiti del 7,78%, in gran parte a causa della crescente introduzione della TARI in molti Comuni. In particolare, l'importo degli accertamenti si è contratto in 7 Regioni settentrionali e centrali.

Il 30% dei predetti accertamenti totali è concentrato in Lombardia, Toscana e Lazio.

Le riscossioni totali della TARSU diminuiscono del 4,20% e quelle in conto competenza del 4,60%. Migliora dell'1,66% il tasso di realizzazione in termini di competenza rispetto al 48,27% dell'esercizio 2002. Questo indice aumenta in quasi tutti gli ambiti regionali.

Il tasso di smaltimento complessivo dei residui si contrae a sua volta del 4,68%. Il fenomeno, di entità differenziata, è presente in 14 Regioni situate su tutto il territorio nazionale, ma concentrate nel Settentrione e nel Centro.

Da una prima indagine svolta attraverso i dati desumibili dai rendiconti, è emerso che 218 Comuni (pari al 16% dei 1360 esaminati) addensati nelle Regioni settentrionali e centrali, hanno applicato la TARI nell'esercizio 2003. Di essi, 172 hanno esternalizzato il servizio rifiuti (pari a poco meno del 79% dei 218 enti).

L'introduzione della TARI non si presenta agevole nei Comuni di grandi dimensioni, tanto vero che nella 10<sup>a</sup> classe risulta solo Venezia e nell'11<sup>a</sup> Roma.

A causa della flessibilità dei moduli organizzativi a disposizione degli enti, è poi risultato che solo 45 Comuni hanno effettive entrate in bilancio derivanti dalla TARI, a prescindere dalla gestione esternalizzata, totale o parziale del servizio. Altri 20 enti che applicano ancora la TARSU presentano anche introiti extratributari connessi al servizio (al titolo III categoria 1<sup>a</sup>), solitamente di modesta entità, derivanti da varie cause sinteticamente indicate.

È stato, inoltre, esaminato il grado effettivo di copertura dei costi del servizio rifiuti nel 2003 per ogni Regione raggruppando i Comuni per classi, anche in base all'anno di introduzione della TARI.

### **Spesa corrente**

Nel 2003, la spesa corrente di competenza delle tre categorie di enti esaminate evidenzia variazioni relativamente contenute e sostanzialmente in linea con il tasso di inflazione programmata. Complessivamente gli stanziamenti presentano un incremento del 2,1%, gli impegni dell'1,6%, con rilevanti differenze tra Province, Comuni e Comunità montane. Più accentuata risulta la crescita dei pagamenti totali (2,6%).

L'obiettivo del contenimento del tasso tendenziale di crescita della spesa corrente, cui lo Stato si è impegnato in sede comunitaria, può dirsi sostanzialmente raggiunto nell'ambito della finanza locale, salvo a notare una crescita rilevante della spesa per cassa.

L'incremento dei pagamenti totali risente del contributo delle Province e delle comunità montane, a fronte di un limitato apporto dei Comuni (0,79%).

La perdurante operatività delle misure del patto di stabilità interno e delle disposizioni che limitano l'erogazione dei trasferimenti statali al raggiungimento di predeterminati livelli delle giacenze di tesoreria, ha comportato l'aumento dei residui, tanto di competenza (3,56%), che totali (6,91%).

Nelle Province gli incrementi più elevati degli impegni di competenza si notano per prestazioni di servizi (36,06%), in gran parte imputabili al processo di esternalizzazione, e per compensi al personale (24,80%), incluso quello transitato da altre amministrazioni. Quanto al rapporto di composizione degli impegni per funzioni, la quota maggiore è quella dell'amministrazione generale (26,78%) che risulta in deciso aumento, seguita dalla istruzione pubblica.

Nei Comuni, in una situazione di sostanziale e generalizzata stagnazione, emerge nella gestione di competenza la rilevante diminuzione degli impegni per acquisto di beni di consumo e materie prime (-13,95%), da correlare alle disposizioni della legge finanziaria sugli acquisti di beni e servizi ed alla naturale elasticità di questa spesa che, rispetto alla tendenziale rigidità delle altre

spese correnti, risulta più manovrabile. Dal rapporto di composizione, la quota maggiore di impegni è per la prestazione di servizi (40,97%), seguita dagli oneri per il personale (32,8%) e dai trasferimenti correnti (9,97%). Nel rapporto di composizione degli impegni per funzioni, la quota maggiore è dell'amministrazione generale (29,50%) che risulta in aumento, seguita dalla gestione del territorio e ambiente.

Nelle Comunità montane gli impegni crescono dell'8,54%, mentre i pagamenti totali dimostrano una crescita meno rapida (5,26%); l'incremento maggiore nella competenza si nota per le prestazioni di servizi (25,8%).

### **Entrata e spesa per investimenti**

Per il complesso degli enti, gli accertamenti del titolo II, che tendenzialmente indicano le risorse per nuovi programmi di investimento, ammontano nel 2003, per la competenza, a 29.065,201 milioni di euro, presentano un incremento del 22,41% rispetto all'anno precedente e rappresentano il 34,88% del totale accertato.

Depurando le entrate per servizi per conto terzi dagli accertamenti totali, quelli per investimenti ne rappresentano il 37,86% e costituiscono il 46,05% degli stanziamenti, segno di una ridotta capacità degli enti nell'accertamento dell'entrata di conto capitale.

Gli impegni, che tendenzialmente segnalano i programmi di investimento finanziati nell'anno, sono aumentati del 16,95% (29.295,589 milioni di euro rispetto ai 25.050,202 milioni di euro del 2002), e rappresentano il 35,28% dell'importo totale impegnato in conto competenza; raffrontati agli impegni totali depurati delle spese per servizi per conto terzi, ne rappresentano il 38,27% e sono pari al 46,11% degli stanziamenti.

Accertamenti e impegni tendenzialmente si bilanciano e la differenza positiva di 230,388 milioni di euro, riscontrata nel 2003, sembra mostrare un buon andamento delle gestioni che utilizzano l'avanzo di amministrazione e/o il saldo positivo di parte corrente per finanziare programmi di investimento, senza far ricorso all'indebitamento o all'alienazione di beni patrimoniali, andamento costante negli ultimi anni, anche se con importi in diminuzione.

L'esame dei movimenti di cassa, che dà conto tendenzialmente dell'acquisizione delle risorse e dell'attuazione dei programmi di investimento varati nell'anno (riscossioni e pagamenti in conto competenza) e negli anni precedenti (riscossioni e pagamenti in conto residui), mostra, nel 2003, un incremento del 16,4% delle riscossioni di competenza pari a 14.424 milioni di euro, mentre i pagamenti, di 9.659 milioni, sono cresciuti del 3,75%. La gestione complessiva mostra incassi per 23.215 milioni di euro, aumentati del 10,65% rispetto all'anno precedente, e pagamenti per 21.471 milioni, aumentati del 6,75%. Risulta nel complesso una liquidità di 1.744 milioni di euro, probabilmente utilizzata per finalità diverse.

La complessiva capacità di spesa degli enti, data dal rapporto tra gli investimenti effettivamente realizzati nell'anno (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'anno in corso che in quelli precedenti (impegni totali) indica la velocità di realizzazione degli interventi, che è leggermente diminuita dal 29,12% del 2002 al 28,10% del 2003 e segnala maggiori difficoltà incontrate nella realizzazione dei programmi.

Tra le risorse cui attingere per finanziare nuovi programmi di investimento, ha rilievo primario l'indebitamento, che rappresenta nel 2003 il 28,72% degli accertamenti di competenza ed è aumentato rispetto all'anno precedente del 22,91% (da 6.792,679 milioni di euro a 8.348,620 milioni di euro). Oltre la metà degli interventi economici attuati dai nuovi programmi di investimento riguardano le acquisizioni di beni immobili, che costituiscono il 61,34% degli impegni in conto competenza nel 2003, con un incremento del 25,10% rispetto all'anno precedente, essendo passati da 13.164,113 milioni di euro a 16.468,576 milioni di euro; la concessione di crediti ed anticipazioni assorbe il 23,98% degli impegni, con un aumento del 2,31% rispetto al dell'anno precedente.

Gli impegni per nuovi investimenti del complesso degli enti mostrano aumenti in tutte le aree geografiche, più significativi nell'area centrale (47,99%) ove è concentrato il 21,10% della spesa in conto competenza; aumenti più contenuti (18,14%) nel sud con il 15,37% del totale



degli impegni, nel nord ovest (11,99%), che assorbe il 41,95% del totale degli impegni, e nelle isole (11,10%) con solo il 5,27% del totale delle nuove risorse; nel nord est i nuovi investimenti aumentano dell'1,70%, meno del tasso d'inflazione dell'anno, e costituiscono il 16,32% degli impegni di competenza.

### **I risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica**

Dai dati dei rendiconti, nel raffronto 2003-2002, si rileva, per Province e Comunità montane, un leggero plus di crescita degli impegni rispetto alla crescita degli accertamenti. Per i Comuni, la tendenza è inversa rilevandosi un plus di crescita degli accertamenti, rispetto agli impegni, dello 0,87 di punto percentuale. I dati assoluti indicano valori di crescita intorno al 10% per le Province, al 7% per i Comuni e al 18% per le Comunità montane.

I residui attivi di fine esercizio crescono di valori percentuali a due cifre per Province e Comunità montane (16,98% e 15,69%). La crescita per i Comuni è più contenuta: il 6,89%.

Anche per i residui passivi il dato tendenziale è analogo: 19,76% per le Province e 13,68% per le Comunità montane; per i Comuni la crescita è dell'8,34%. Si rileva, quindi, la tendenza all'espansione delle spese e delle entrate in tutto il settore ben al di là del tasso di inflazione. Crescita meno sostenuta per i Comuni che, a differenza delle altre due categorie di enti, migliorano il saldo accertamenti-impegni di competenza.

Nel 2003 il risultato di amministrazione è positivo per quasi tutti gli enti delle tre categorie. Solo dieci Comuni e una Comunità montana del campione denunciano disavanzi e due Comuni e una Comunità montana sono in perfetto pareggio.

Naturalmente i saldi complessivi di amministrazione (differenza tra avanzi e disavanzi), non possono che essere positivi per tutte e tre le categorie di enti.

I saldi della gestione della competenza e i saldi del riaccertamento dei residui danno la misura della variazione intervenuta nei risultati di amministrazione del 2003 rispetto al 2002.

Queste variazioni sono di segno positivo per Province e Comuni e negativo per le Comunità montane. Con estrema semplificazione può dirsi che, per i Comuni, posto uguale a 6 il miglioramento, questo è dipeso da un -1 della gestione della competenza e da un +7 del riaccertamento dei residui; per le Province, posto uguale a 8 il miglioramento, esso è dipeso da un -26 della gestione di competenza e da un +34 del riaccertamento dei residui; per le Comunità montane, posto uguale a -2 il peggioramento, esso è derivato da un -14 della gestione di competenza e da un +12 del riaccertamento dei residui.

È di tutta evidenza, allora, che il risultato in attivo dei saldi di amministrazione degli enti locali non si determina, anno dopo anno, col risparmio derivante dalle gestioni della competenza, esso deriva, invece, dall'accumulo del miglioramento dei conti determinato dalla revisione annuale delle partite, creditorie e debitorie, pregresse.

Nel 2003 questo miglioramento ha riguardato, per saldi complessivi, una forte eliminazione di residui passivi mitigata da un peggioramento nel conto dei residui attivi. La parte corrente e quella in conto capitale ne sono interessate quasi al 50% per ciascuna. È questa ultima posta che deve attrarre la maggiore attenzione: è chiaro che le economie del conto capitale non producono risorse libere. I corrispondenti residui attivi non eliminati e, più ancora, la corrispondente cassa necessitano di vincoli che ne evitino la distrazione dalla destinazione di investimento. Questa verifica può essere seriamente effettuata solo dall'organo di revisione che segue in loco la contabilità.

La passata esperienza della Sezione nell'esame delle relazioni dell'organo di revisione interno porta ad escludere che al riguardo vi sia sufficiente attenzione.

Collegato alla negatività dei saldi della gestione di competenza è il risultato economico finanziario che misura la capacità di coprire le spese correnti più le quote di debito in scadenza con le entrate correnti e le altre risorse consentite dall'ordinamento. Anche se i saldi complessivi (differenza tra avanzi e disavanzi) sono di segno positivo per via dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione pregresso, è da rilevare che, per i Comuni, il 19% degli enti non

raggiunge l'obiettivo. Il corrispondente dato è del 7% per le Province e del 22,5% per le Comunità montane.

Quanto fin qui considerato trova fondamento nell'analisi dei dati finanziari così come sono leggibili, quasi con immediatezza, nei documenti contabili. Ma, la presenza dei riscontrati squilibri di cassa di parte corrente –in oltre il 14% degli enti comunali– di entità e modalità più o meno significative, con il valore di marcatori di squilibri finanziari complessivi che a questi deve essere attribuito, conduce a credere che la reale situazione della finanza di un certo numero di enti locali non sia quella che appare dai conti ufficiali.

I dati del conto economico rivelano che quasi il 25% dei Comuni ed il 10% delle Province, nel 2003, presentano saldi negativi. Tale risultato peggiora ulteriormente se si pone mente al fatto che un altro 9% dei Comuni, e un 3% delle Province, rivela un risultato positivo solo per effetto di un forte, altrettanto positivo, saldo dei proventi ed oneri straordinari.

Nel 2003 questi ultimi, per le Province, mostrano un saldo che tende verso lo zero. Ciò rende il risultato economico di questi enti, anche se leggermente peggiorato rispetto al 2002, più stabilizzato.

Il saldo dei proventi ed oneri finanziari (costo dell'indebitamento), salvo rari casi sempre negativo, per i Comuni assorbe il 50% delle risorse della gestione operativa. Il dato, per le Province, si aggira intorno al 25%.

È di notazione che quasi il 9% dei Comuni ha un saldo negativo dei proventi ed oneri finanziari di importo superiore al risultato della gestione operativa, con valori che giungono anche oltre il 500% di questo. È da chiedersi dove questi enti attingano le risorse per fronteggiare tali oneri. Si tratta proprio di quegli enti che solo apparentemente mostrano un risultato economico di esercizio di segno positivo in quanto interamente determinato dal saldo dei proventi ed oneri straordinari.

Allora, non appare da sottovalutare l'opportunità che il ricorso all'indebitamento sia vincolato anche a parametri di sostenibilità economica.

### **Fenomeni incidenti sugli equilibri di bilancio**

**I disavanzi.** Dai dati forniti dagli enti per gli esercizi 2003 e 2004, si rileva un andamento, per numero di enti coinvolti e per importo globale del disavanzo, che si discosta poco dalla media degli ultimi anni: da 20 a 30 enti –assenti le Province– con una incidenza sulle entrate correnti di competenza che oscilla, in più o in meno, attorno al valore del 10%.

Tenute presenti le riserve espresse nel capitolo "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica", in ordine alla diversa, si presume più realistica, situazione che risulterebbe se divenissero palesi i disavanzi sommersi che gli squilibri di cassa marcano e denunciano e se si prescinde dalle specifiche situazioni, che in alcuni casi appaiono anche molto gravi, con riferimento alla finanza locale nel suo insieme, la valutazione, per quello che appare dalle contabilità ufficiali, non può che essere di non eccessiva preoccupazione.

**I debiti fuori bilancio.** L'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004 è cresciuto dell'11,01% rispetto al 2003, nonostante la diminuzione degli enti coinvolti nel fenomeno che da 1.632 sono passati a 1.584.

L'incidenza media per abitante negli enti coinvolti si è elevata da euro 17,70 a euro 21,69 che diventa, rispettivamente, euro 9,29 ed euro 10,31 se ci si riferisce all'intera popolazione.

È anche mutevole l'identità degli enti interessati al fenomeno a fronte della staticità di alcuni ambiti regionali. Quanto sopra è il preciso indizio che la patologia dei debiti fuori bilancio rischia di diventare fisiologia crescente. Le limitazioni all'uso dello strumento dell'indebitamento e l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento non hanno inciso sulle dimensioni del fenomeno.

Appare difficile rimediare all'approccio che gli Organi consiliari degli enti sembrano assumere al riguardo con una percezione di assoluta normalità del procedimento di riconoscimento di debiti, come se l'ordinamento desse la facoltà di procedere all'effettuazione delle spese,

alternativamente e con libera scelta, seguendo le corrette procedure proprie del TUEL, ovvero in qualsiasi altro modo poi sanabile con il riconoscimento.

È stato anche rilevato che alcuni enti, per la verità non moltissimi, non riescono sempre a distinguere le spese finanziabili con il ricorso al debito da quelle che non lo sono.

**I dissesti.** Dall'introduzione dell'istituto del dissesto –anno 1989– fino al 31/12/2004, gli enti locali incorsi nella procedura sono stati 420 di cui una Provincia e 419 Comuni.

I mutui, con oneri a carico dello Stato, concessi per il risanamento ammontano a 1,198 miliardi di euro.

Nel 2004 hanno dichiarato lo stato di dissesto due Comuni ubicati, rispettivamente, in Campania e nelle Marche.

Al 31/12/2004 le gestioni straordinarie in ritardo nel deposito dei piani di estinzione erano 22, delle quali 21 relative a Comuni con meno di 5.000 abitanti.

Il nuovo sistema per il risanamento, che non contempla più la possibilità del ricorso ai mutui, potrà essere valutato nella sua concreta applicazione solo in prosieguo, man mano che i Commissari Straordinari depositeranno i piani di estinzione.



# *RELAZIONE*



## PARTE I

### EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE – ESERCIZIO 2004

#### 1 Il sistema normativo e lo stato di attuazione della riforma costituzionale

##### 1.1 Ordinamento degli enti locali e delega per la revisione del TU n. 267 del 2000

L'assetto istituzionale precedente alla riforma del titolo V della Parte II della Costituzione configurava una netta prevalenza dello Stato (apparato centrale), anche se la legge n. 142 del 1990 e soprattutto la "terza regionalizzazione" operata con le cd. "leggi Bassanini" avevano già avviato una trasformazione –a Costituzione invariata– più marcata in senso regionalista e autonomistico. A partire dalla legge n. 59 del 15 marzo 1997 (la prima "Bassanini") si era disegnato un federalismo amministrativo, che anticipava in alcuni aspetti il nuovo disegno costituzionale. Significativa in questo senso la scelta dell'elencazione tassativa solo delle funzioni riservate allo Stato. In tal modo risultava il carattere generale delle competenze attribuite alle Regioni e agli enti locali. Questa impostazione è stata seguita dal nuovo testo della Costituzione, che la esplicita nell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 117: "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa", con una naturale riserva: "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali", che spetta (il testo recita: "riservata") alla legislazione dello Stato.

Va sottolineato che la riforma costituzionale si è collocata nel solco e nella stessa ottica della Comunità-Unione, che ha formalmente introdotto, rispettivamente, nel Trattato sull'Unione europea (TUE, art. 2) e nel Trattato CE (art. 5) il principio di sussidiarietà. L'art.118 della Costituzione (così come modificato dalla l. n. 3 del 2001) dichiara che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che siano conferite agli altri enti per assicurarne l'esercizio unitario in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il principio di sussidiarietà diventa così la pietra angolare del nuovo assetto costituzionale, basato, ai sensi dell'art. 114, sulla pariordinazione di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, che insieme costituiscono "la Repubblica". D'altra parte il riconoscimento di questa pariordinazione non significa eliminazione delle naturali differenze tra i vari livelli, come indica già la collocazione –nel citato art. 114– in senso ascendente degli enti: Comuni, Province, Città metropolitane e Stato.

È stata ampliata la potestà legislativa delle Regioni, che ormai sono soggette, ai sensi dell'art. 117, "nel rispetto della Costituzione", oltre ai citati principi fondamentali determinati dallo Stato, solo ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (vincoli ai quali è soggetta anche la potestà legislativa dello Stato).

L'art. 117, al co. 6, disciplina la potestà regolamentare, che spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva ("salva delega alle Regioni"), alle Regioni "in ogni altra materia", ai Comuni, Province e Città metropolitane nell'organizzazione e nello svolgimento delle loro funzioni.

Un'importante innovazione, costituita dall'attribuzione delle funzioni amministrative in linea generale ai Comuni, è stabilita dall'art. 118, co. 1 (sia pure con la riserva già prima indicata per assicurarne l'esercizio unitario), che in tal modo fa venir meno il parallelismo tra competenza legislativa e amministrativa.

Se a queste innovazioni si aggiungono il rafforzamento dell'autonomia finanziaria e l'abolizione dei controlli sugli atti si evince la profonda modifica dell'assetto istituzionale nella ripartizione di competenze e funzioni, anche se, come è stato giustamente rilevato in dottrina, non si può ritenere che si sia operata una trasformazione dello Stato in senso federale, ma piuttosto un pieno riconoscimento delle autonomie locali sancito nell'art. 5, che afferma in

modo netto che la Repubblica resta “una e indivisibile”. Anche se è sparito il riferimento alla tutela dell’interesse nazionale e delle altre Regioni (contenuto nel vecchio testo dell’art. 117), lo Stato centrale resta il garante dell’unità della Repubblica, come è attestato dai penetranti poteri sostitutivi, previsti dall’art. 120, co. 2, nei confronti delle Regioni e degli altri enti territoriali. Lo Stato esercita il potere sostitutivo non solo nel caso di mancato rispetto di norme internazionali o comunitarie e di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ma anche “quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”; la norma aggiunge: “prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”. Una conferma del persistere del carattere unitario dello Stato si trova nell’art. 119, che prevede due tipi di interventi dello Stato nel senso dell’unità e della solidarietà nazionale. Il primo è costituito dall’istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, a favore dei “territori con minore capacità fiscale per abitanti”; il secondo prevede che lo Stato destini agli enti territoriali “risorse aggiuntive” ed effettui “interventi speciali” per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, ma anche “per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”.

Il nuovo assetto, pur nell’affermazione della pariordinazione, attribuisce certamente alla Regione un ruolo rilevante sotto il profilo istituzionale, confermandole e potenziando la potestà legislativa, ma fornisce allo stesso tempo un preciso ruolo alle autonomie locali anche nei confronti delle stesse regioni. Questo ruolo è esaltato dalla posizione centrale riconosciuta ai Comuni, designati come titolari in via primaria delle funzioni amministrative, sì da far ritenere derogatoria la loro attribuzione ad altri enti. Questa scelta discende dall’affermazione esplicita del principio di sussidiarietà, che si sostanzia in un sempre maggiore avvicinamento delle istituzioni ai cittadini. La piena attuazione di questo principio comporta per i Comuni e gli altri enti territoriali un limite costituito dall’espansione della “autonoma iniziativa dei cittadini” sia presi individualmente che in forme associate, affiancando in tal modo la sussidiarietà orizzontale a quella verticale.

L’art. 118, co. 2, afferma che questi enti, oltre che avere funzioni amministrative proprie, possono vedersene attribuite altre da leggi statali e regionali.

Il primo passo per attuare la nuova normativa costituzionale è costituito dall’approvazione dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (meglio nota come “legge La Loggia”), che contiene una disciplina articolata e prevede ulteriori prolungamenti legislativi attraverso l’emanazione di vari decreti delegati. Innanzitutto vengono in evidenza i decreti diretti alla individuazione (l’art. 1, co. 4 li definisce “riconciliativi”) dei “principi fondamentali”, entro i quali le Regioni possono esercitare la loro potestà legislativa. Questi decreti avrebbero dovuto essere emanati entro un anno dall’entrata in vigore della legge, ma sino ad oggi non hanno avuto esistenza..

Entro lo stesso termine il Governo avrebbe dovuto, con uno o più decreti legislativi, individuare le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane nonché rivedere le disposizioni in materia di enti locali. Il co. 4 dell’art. 2 indica, tra i criteri direttivi della delega, una disciplina di principi fondamentali “idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali” tale da consentire l’attivazione degli interventi perequativi previsti dall’art. 119 della Costituzione (fondo per i territori con minore capacità fiscale e risorse aggiuntive dello Stato in favore di determinati enti locali).

Quanto alle funzioni degli enti locali, in dottrina sono distinte quelle “fondamentali” e le “proprie”. Le prime, riconosciute con legge statale o regionale, costituiscono il nucleo indefettibile delle competenze di ogni ente. Le seconde possono ricavarsi dalla legislazione vigente e sono spettate storicamente a Province e Comuni, ma non caratterizzano esclusivamente il livello di governo proprio dell’ente; un riferimento a questo tipo di funzioni si



trova nell'art. 2, co. 4, della legge 131/2003, che, per Province e Comuni, parla di "funzioni storicamente svolte".

Lo Stato e le Regioni conferiscono le funzioni amministrative agli enti locali e lo Stato, inoltre, avvia il trasferimento dei beni e delle risorse necessari per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite a Regioni ed enti locali. Alle Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sono conferite solo le funzioni "di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale".

Dal punto di vista procedurale, per quanto riguarda i principi fondamentali in materia finanziaria, l'art. 3 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ha previsto l'istituzione di un'"Alta Commissione di studio" con il compito di indicare al Governo i principi generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; questa Commissione avrebbe dovuto terminare i lavori entro il 31 marzo 2003, ma, pur avendo ricevuto proroghe, non ha ancora presentato la relazione conclusiva.

Per quanto attiene all'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e all'adeguamento dell'attuale normativa alle nuove norme costituzionali, il Ministro dell'Interno ha istituito un Comitato tecnico per lo studio della materia in vista della presentazione dei decreti delegati previsti dal citato art. 2 della legge 131/2003.

Il "Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131" ha presentato la sua Relazione il 6 febbraio 2004. Il Comitato ha innanzitutto definito la portata della delega, enucleandone gli oggetti principali.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Il Comitato ha indicato in particolare questi temi, che i decreti delegati avrebbero dovuto sviluppare normativamente:

- individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione;
- definizione dell'ordinamento della Città metropolitana;
- individuazione dei principi che gli enti locali devono osservare nella regolamentazione di due aspetti fondamentali della loro organizzazione: sistemi di controllo interno e ordinamento finanziario e contabile.
- equiordinazione, pur nella naturale differenziazione dei rispettivi poteri e funzioni, dei cinque livelli territoriali previsti dall'art. 114 della Costituzione;
- garanzia costituzionale del potere statutario e regolamentare degli enti locali per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite;
- attribuzione delle funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà, che, secondo quanto enunciato dalla Corte costituzionale nella Sentenza n. 370/2003, "ne impone l'ordinaria spettanza agli enti territoriali minori".

Nelle proposte di revisione della normativa (contenute nella citata Relazione) è stata compiuta una scelta di metodo, prendendo come punto di riferimento il Testo unico degli enti locali anche nella sequenza delle materie trattate. Partendo dai principi della delega, si è tenuto conto per Province e Comuni delle funzioni "storicamente svolte", sono stati individuati i caratteri "connotativi" delle funzioni fondamentali nella "essenzialità" e "imprescindibilità" per il funzionamento dell'ente e "per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento" e nella finalizzazione alla "tenuta e alla coesione dell'ordinamento della Repubblica". È stato sottolineato che nell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali si devono valorizzare, in ossequio allo stesso disposto normativo, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, "in modo da assicurare l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione" anche in associazione con altri enti, secondo criteri prefissati. La priorità perseguita dalla norma costituzionale e dalla legge delega di attuazione va collegata all'esigenza di garanzia degli enti locali riguardo alla sfera delle loro attribuzioni, nei confronti dell'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni.

Al fine di contemperare opposte esigenze (disciplina regionale e vincolo stabilito con legge statale) si raccomanda che nella normativa delegata si seguano alcuni criteri, quali:

- individuazione non troppo dettagliata delle funzioni fondamentali (per non comprimere la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni e allo stesso tempo per evitare formulazioni generiche);
- razionalizzazione della distribuzione delle competenze mediante il passaggio delle stesse da un livello all'altro (eliminando stratificazioni di normative disomogenee e dando anche rilievo alle "funzioni storicamente svolte", come richiesto dall'art 2, co. 4 lett. b);
- individuazione di ciascuna funzione con metodo empirico, facendo riferimento soprattutto alle finalità perseguite dall'intervento pubblico.

Il Governo, nello schema di decreto legislativo predisposto, ha tenuto largamente conto, spesso in modo puntuale, delle proposte ed indicazioni del Comitato tecnico. Il testo segue l'impianto suggerito dalla Relazione del Comitato tecnico, già nella definizione della delega con due oggetti distinti e collegati tra loro, con un rapporto di parte rispetto al tutto: uno riguarda l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, l'altro la revisione della normativa generale sugli enti locali per adeguarla alle modifiche apportate al Titolo V della II Parte della Costituzione. Una prima scelta è stata di predisporre un unico decreto legislativo, partendo dalla considerazione della connessione tra i due oggetti e dall'esigenza di una revisione organica dell'intera normativa in materia di enti locali, conservando, peraltro, l'impianto originario del TUEL, operando con *novelle* nei vari articoli, proprio per far risaltare le modifiche. Questo intervento legislativo si preoccupa anche di salvaguardare parte delle disposizioni esistenti per evitare possibili vuoti normativi in attesa delle norme regionali e dell'adeguamento, da parte degli enti locali, degli statuti e dei regolamenti.

Per circa due terzi dei 275 articoli del TUEL sono previste modifiche e sono aggiunte nuove norme, soprattutto per le Città metropolitane, non disciplinate dal testo vigente. Nella scia del lavoro del Comitato tecnico si è anche tenuto conto delle pronunce della Corte costituzionale.

Tra le modifiche che si intendono apportare al TUEL, si segnalano l'estensione, in accoglimento di un suggerimento del Comitato tecnico, dell'ineleggibilità dei magistrati delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti a cariche elettive negli enti territoriali e l'estensione alle comunità montane della riserva di legge prevista per i Comuni.

Innovazioni profonde, del resto in aderenza con la delega ricevuta, riguardano, oltreché le Città metropolitane, l'individuazione delle funzioni fondamentali e la materia dei controlli al fine di pervenire, dopo l'eliminazione dei Comitati regionali ad opera della riforma costituzionale, ad un nuovo sistema che garantisca allo stesso tempo l'autonomia degli enti locali, la regolarità della loro azione e la sana gestione finanziaria.

Per le funzioni fondamentali degli enti territoriali è stato introdotto, dopo il Titolo I del testo vigente, un nuovo Titolo nel quale, in ossequio al contenuto della delega e alle precise indicazioni del Comitato tecnico, si definiscono *fondamentali* le funzioni storicamente svolte, quelle essenziali e imprescindibili per soddisfare i bisogni primari delle varie comunità e consentire il concorso degli stessi enti alla coesione e alla tenuta dell'ordinamento della repubblica. Si specifica che sono fondamentali, essenziali e imprescindibili per questi enti, la funzione normativa e quelle di programmazione, organizzazione e gestione del personale, controllo interno, gestione finanziaria e contabile, vigilanza e controllo nelle aree di competenza.

Sono, quindi, indicate per ciascun ente (Comune, Provincia e Città metropolitana) le funzioni fondamentali nei diversi settori: sviluppo economico ed attività produttive; territorio, ambiente ed infrastrutture; polizia amministrativa locale. Per i Comuni sono previste anche funzioni fondamentali per i servizi alla persona e alla comunità. Per le città metropolitane, oltre a quelle indicate per le Province, sono aggiunte: la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Come si è prima anticipato, le città metropolitane, non più enti eventuali (l'art. 23 vigente del TUEL dichiara che il comune capoluogo e i Comuni contigui "possono" costituirsi in città metropolitane), sono previste quali enti territoriali istituiti mediante un procedimento costituzionalmente obbligatorio e normativamente definito. Tra le caratteristiche individuate vi sono: l'alternatività con la provincia; la possibilità di istituire città metropolitane solo tra Comuni contermini nell'ambito di una regione, anche se appartenenti a Province diverse; la possibilità, inoltre, che il territorio della città metropolitana possa anche coincidere con quello del comune capoluogo, se non si possa pervenire all'aggregazione di altri Comuni.

Altro blocco di norme soggetto a profonde modifiche riguarda il sistema integrato delle garanzie. Eliminati i CORECO, resta l'esigenza imprescindibile di adeguati controlli.

Quelli esterni sono affidati dall'art. 7 della legge 131/2003 alla Corte dei Conti, che "ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al rispetto del patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"<sup>2</sup>.

Per i controlli interni è prevista una nuova configurazione basata sulla valorizzazione dell'autonomia statutaria degli enti locali, che consenta loro di apprestare una rete integrata di strumenti idonei a garantire la verifica incrociata di tutti i comparti dell'amministrazione locale, nonché meccanismi di autocorrezione ed autotutela. Per realizzare queste finalità, assicurando maggiore organicità rispetto alla normativa esistente collocata in modo frammentario, è stato introdotto nel TUEL un nuovo Titolo, che contiene un complesso normativo, il quale configura un sistema integrato di controlli.

Nella stessa ottica di collaborazione e consulenza, cui si ispira il citato art. 7 della legge 131/2003 nei rapporti con la Corte dei Conti, il nuovo testo propone la collaborazione e consulenza delle Prefetture e degli Uffici territoriali di governo e la possibilità di attivare forme di gestione associata e di utilizzare, a fini di formazione e qualificazione del personale, la Scuola superiore della Pubblica amministrazione. Il testo riprende i principi generali del controllo interno, richiedendo che gli enti locali individuino nello Statuto o nel Regolamento gli strumenti adeguati a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa, verificarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità e, infine, a valutare le prestazioni dei dirigenti e l'adeguatezza delle scelte compiute nell'attuazione dei programmi in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti<sup>3</sup>.

Il nuovo testo proposto ridisegna l'ordinamento degli uffici e del personale adeguandolo alle norme costituzionali anche alla luce della legge di attuazione n. 131/2003 che, all'art. 4, riconosce l'autonomia organizzativa agli enti locali nell'esercizio della loro potestà regolamentare, sia pure con il limite posto dal comma 4 del medesimo articolo e cioè "nell'ambito della legislazione dello Stato o della regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità".

Il testo tiene conto delle indicazioni del Comitato tecnico, che in proposito ha tenuto a sottolineare che il riconoscimento dell'autonomia organizzativa non è in contrasto con la "persistente competenza dello Stato a dettare principi generali in materia di organizzazione e personali pubblici" anche degli enti locali. La competenza legislativa statale si desume chiaramente dall'art. 117, co. 2, lett. l), che fa riferimento all' "ordinamento civile", nel quale si inserisce la normativa sul rapporto di pubblico impiego dei dipendenti degli enti locali, di natura sostanzialmente privatistica a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 29/1993, sostituito dal d.lgs. n. 165/2001. Né va trascurato il peso che la contrattazione collettiva ha nel quadro generale della finanza pubblica. In quest'ottica, non a caso lo schema di decreto delegato richiama, per la disciplina dei contratti individuali di lavoro, il Titolo V del codice civile. L'autonomia regolamentare nell'organizzazione è valorizzata dalle modifiche delle norme riguardanti la dirigenza, mentre, in assenza di precise disposizioni di delega, la normativa sui segretari comunali e provinciali, considerata cedevole, è lasciata in vigore in attesa di riordino.

Natura analoga acquisisce il complesso normativo (120 articoli) del TUEL sull'Ordinamento finanziario e contabile. Anche in questo caso, in attesa della disciplina organica, definitiva, del cd. federalismo fiscale, si prevede la vigenza delle norme attuali del TUEL (artt. 149-269). Una nuova norma di carattere ordinamentale stabilisce che il complesso normativo contiene principi generali in materia di ordinamento finanziario e contabile a

<sup>2</sup> La norma precisa che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti verificano, "nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione", il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, "nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni".

<sup>3</sup> Per l'espletamento dei controlli interni si rinvia ai principi generali previsti per le pubbliche amministrazioni dal d.lgs. n.286/1999 e all'esigenza che gli enti locali tengano conto dei parametri e degli indirizzi metodologici formulati dalla Corte dei Conti

garanzia dell'unità giuridica ed economica e delle esigenze di uniformità dei sistemi contabili e finanziari degli enti locali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica anche in relazione ai vincoli del patto di stabilità e ai meccanismi di riequilibrio economico, sociale e di perequazione.

La materia riguardante gli organi di controllo e revisione contabile è stata inserita nella parte dedicata al sistema di garanzie.

Un importante intervento di revisione riguarda il risanamento degli enti dissestati per tenere conto delle nuove norme costituzionali ed in particolare del divieto di indebitamento per finalità diverse dal finanziamento di spese di investimento.

Vanno, infine, ricordate le modifiche alla Costituzione contenute nel ddl ancora *in itinere*, ma approvato in prima lettura dai due rami del Parlamento (Atto Senato n. 2544B). Esse riguardano, per quanto concerne gli enti territoriali, essenzialmente le Regioni. Con riferimento agli enti locali il nuovo testo dell'art. 118 prevede espressamente che una legge dello Stato possa istituire, oltre alla Conferenza Stato Regioni, altre conferenze tra lo Stato e gli enti locali. Un comma successivo rafforza l'autonomia di questi enti aggiungendo che ad essi, oltre all'attribuzione delle funzioni amministrative proprie – sancita già nel testo vigente – è garantita l'autonomia anche “nell'esercizio delle funzioni amministrative”, con la specificazione “nell'ambito delle leggi statali e regionali”. È indicata un'espansione della sussidiarietà in senso orizzontale – già prevista dal vigente art. 118 – stabilendo che tutti gli enti che compongono la Repubblica, di cui all'art. 114, favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, “anche attraverso misure fiscali”. Questo nuovo articolo, inoltre, costituzionalizza l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli Comuni e di quelli montani, attribuendo alle unioni di Comuni “la medesima autonomia riconosciuta ai Comuni”.

È, infine, ritoccato l'art. 120 sul potere sostitutivo, attribuito non al Governo, come nel testo attuale, ma allo Stato, con la precisazione che deve essere esercitato “nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà”.

## 1.2 Evoluzione della contabilità degli enti locali – principi contabili

L'art. 152, primo comma, del TU n. 267 del 2000 prevede che gli enti locali, con apposito regolamento di contabilità, applichino i principi contabili stabiliti dallo stesso TU "con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità".

Il criterio di elasticità introdotto con la citata disposizione risulta riferito essenzialmente all'assetto organizzativo, ad un'area quindi in cui l'autodeterminazione del singolo ente, pienamente libera ed esclusiva, è oltretutto assistita da garanzia costituzionale. In questa sede, tuttavia, si ritiene di poter prescindere da tale aspetto, intendendosi piuttosto concentrare l'attenzione sul fatto che l'ordinamento contabile degli enti locali – ma l'osservazione ha valenza generale – si articola in un contenuto obbligatorio fondamentale, consistente nel dovere di (corretta e idonea) applicazione dei principi contabili, mentre i mezzi e le risorse da destinare a tale funzione rientrano tra le scelte organizzative dell'ente che possono trovare limite solo con riguardo a determinazioni irrazionali, contraddittorie o palesemente insufficienti e, di conseguenza, non significative.

Va pure osservato che le modalità organizzative della funzione riguardano tutti i documenti contabili, quindi (ed anzi in primo luogo) la formazione e la redazione del bilancio di previsione e del bilancio pluriennale. Risultano certamente più stringenti le disposizioni in tema di rendiconto contenute nella Parte II<sup>^</sup>, Titolo VI del TU; e non è inutile osservare che gli articoli da 227 a 233 non figurano compresi nell'elenco delle disposizioni di cui l'art. 152 ultimo comma consente la disapplicazione "qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una diversa disciplina".

Sembra legittimo dedurre che, per quanto concerne la rendicontazione, sussistendo esigenze evidenti di omogeneità, comparabilità e armonizzazione a livello nazionale e comunitario, le disposizioni del TU assumano non soltanto valore di principi generali, ma introducano una disciplina uniforme, obbligatoria anche per aspetti di dettaglio, volta a conseguire la massima affidabilità dei dati rappresentati. Va inquadrata in questo contesto l'eccezione specifica posta dall'art. 232 in tema di contabilità economica, per la quale<sup>4</sup> gli enti hanno facoltà di adottare "il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze".

Il criterio di elasticità introdotto con la citata disposizione non dovrebbe essere semplicisticamente inteso come piena o assoluta libertà degli enti nella scelta del sistema di contabilità economica.

Una valenza obbligatoria sembra intanto configurabile nella stessa *ratio* della disposizione, nel senso che gli amministratori, chiamati a valutare, interpretare e quindi soddisfare le esigenze (pubbliche) dell'ente, sono pure positivamente tenuti ad effettuare una scelta conforme a dette esigenze, non anche a non operare scelta alcuna, a meno che una determinazione negativa, consapevolmente adottata, tragga idonea motivazione dalle condizioni proprie dell'ente (per dimensioni territoriali, popolazione amministrata, semplicità dei bilanci o altro). Inoltre, se la scelta di per sé è libera, ciò non toglie che il sistema prescelto debba risultare coerente con i principi generali di unitarietà e uniformità (art. 152, co. 1), che siano inoltre adottate metodologie contabili non arbitrarie e, infine, che le esigenze "proprie" dell'ente risultino in correlazione con l'opzione, posta dall'ottavo comma dell'art. 229, che consente "la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o per centri di costo". La compilazione di tali conti non è obbligatoria, ma certamente raccomandabile: l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (Principio contabile n. 3, paragrafo 37, approvato nella seduta del 15 gennaio 2004) ha chiarito "nel sistema attuale la sola contabilità finanziaria è obbligatoria per legge. Il Principio contabile sostiene però la necessità di dotarsi di una contabilità generale, ai fini della informativa esterna, e di una contabilità analitica a fondamento economico, ai fini

<sup>4</sup> Dal tenore letterale dell'articolo potrebbe dedursi che la libertà di scelta si estenda in generale ad ogni forma di contabilità; la limitazione alla sola contabilità economica risulta espressamente dalla rubrica, e sul piano logico-sistematico dall'intera disciplina sulla rendicontazione.

della gestione dell'ente. L'ente che non adotta un sistema organico di scritture in partita doppia, durante la gestione deve annotare extracontabilmente in appositi prospetti tutte le operazioni di rettifica ed integrazione".

Prescindendo, per il momento, dagli ulteriori aspetti presi in considerazione nel riportato paragrafo (informativa esterna e informativa a fini gestionali; adempimenti tecnici differenziati secondo il sistema di scritture adottato), preme in questa sede rilevare che l'Osservatorio ha in ogni caso inteso incoraggiare gli enti locali a dotarsi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale in quanto esso favorisce la redazione di un rendiconto veritiero e corretto, per quanto riguarda i prospetti di conto economico e di conto del patrimonio: secondo l'Osservatorio, esso non sostituisce la contabilità finanziaria, ma può con esso integrarsi tecnicamente, tanto da rendere necessarie annotazioni extracontabili quando una contabilità a specifica connotazione economico-patrimoniale non venga tenuta.

È appena da ricordare, da ultimo, che l'art. 229 rende comunque obbligatoria la resa del conto economico unitamente ad un prospetto di conciliazione; si può quindi non tenere una contabilità economica, ma il conto economico, con il contenuto minimo ivi richiesto (in sostanza, la compilazione dei modelli 17 e 18/19 del d.P.R. n. 194 del 1996) e con le rettifiche puntuali ivi previste rispettivamente agli accertamenti ed agli impegni finanziari di competenza, va comunque compilato.

Non è chi non veda, tuttavia, che la metodologia adottata consente sì di "costituire la dimensione finanziaria<sup>5</sup> di componenti economici" positivi (commi 3 e 4) e negativi (commi 5, 6 e 7), ma attraverso meccanismi automatici sia per quanto concerne l'individuazione dei componenti positivi e negativi (rispettivamente commi 3 e 5), sia per quanto concerne le rettifiche dei valori (coefficienti di ammortamento stabiliti dal co. 7).

L'obbligatorietà e l'inderogabilità dei meccanismi in parola agevola certamente la compilazione del conto economico ed oltretutto presenta il vantaggio dell'uniformità (condizione indispensabile per l'aggregazione dei conti dei vari enti fra loro), ma oltre a dar luogo a risultati approssimativi, come tali non pienamente affidabili, sancisce normativamente che il conto economico (e così pure il conto del patrimonio, come si vedrà a suo luogo) sono in realtà conti derivati, che poggiano interamente sulla contabilità finanziaria, mentre dovrebbero conseguire o da una specifica valutazione per tutti i valori esposti, oppure da scritture proprie, che prendano in considerazione i costi e i ricavi, non solo i movimenti in numerario evidenziati dalla contabilità finanziaria.

In definitiva, l'auspicata evoluzione verso un sistema costruito, esclusivamente o principalmente, sulla contabilità economico-patrimoniale non potrà prescindere dalla previsione di criteri di vigilata flessibilità, tanto più che le metodologie utilizzate e/o suggerite dagli organismi di contabilità -a livello mondiale- sono oggetto di una elaborazione continua attraverso un'opera di revisione e perfezionamento, resa d'altra parte necessaria dall'evoluzione dei mercati, dalla globalizzazione dell'economia, dalla crescente complessità degli intrecci tra affari e finanza, dovuta a sofisticati strumenti derivati cui anche le amministrazioni pubbliche (unità istituzionali pubbliche secondo la terminologia del SEC 95) fanno normalmente ricorso. Una nuova, o anche solo più aggiornata, disciplina normativa o regolamentare non potrà non prendere in considerazione i fenomeni ora accennati; preliminarmente dovrebbero però stabilirsi il ruolo e l'estensione di un intervento legislativo in una materia complessa e mutevole che richiede senza dubbio una regolamentazione uniforme -atteso il forte interesse ad incoraggiare standard di elevata qualità- e tuttavia mal si presta ad una disciplina rigida, imposta dall'alto.

Un criterio di flessibilità -ad utilizzo *in parte qua* obbligatorio- per la redazione dei bilanci è d'altra parte già previsto nella nostra normativa civilistica, in applicazione del principio generale di corretta e fedele rappresentazione dei dati rappresentati (art. 2, paragrafi 3-

<sup>5</sup> L'espressione "dimensione finanziaria" non appare particolarmente felice, potendo indurre in equivoco rispetto ai diversi, tradizionali concetti di conto finanziario e contabilità finanziaria; sarebbe stato preferibile, e più semplice, utilizzare il termine "misura" o "importo".

5 della Quarta Direttiva del Consiglio 78/660/CEE del 25 luglio 1978): se l'applicazione delle disposizioni dettate per la redazione del bilancio non basta per fornire il quadro fedele della situazione patrimoniale, di quella finanziaria nonché del risultato economico della società o, in casi eccezionali, è addirittura in contrasto con tale obiettivo, devono nel primo caso fornirsi informazioni supplementari, nel secondo caso occorre senz'altro disapplicare la norma in contrasto, dandone debita motivazione nell'allegato.

Una coerente applicazione di questo principio ai conti degli enti locali (nei limiti in cui, ovviamente, sia possibile e ammissibile un raffronto con la contabilità delle società di capitali<sup>6</sup>), non dovrebbe incidere sulla libertà di scelta degli enti in ordine al sistema di contabilità economica da adottare, ma il principio di rappresentazione veritiera e corretta dei dati va in ogni caso rispettato, con la conseguenza che l'estesa area di discrezionalità andrebbe definita entro confini che certo sarebbe opportuno individuare a priori, pur nella consapevolezza che lo strumento legislativo potrebbe non risultare (sotto molteplici profili, a parte ogni valutazione di costituzionalità) quello più adeguato.

L'attuazione dei principi esposti ha dato luogo, nella pratica, a non lievi perplessità.

Nessun ente locale si è sottratto, in sostanza, all'obbligo di redigere il rendiconto in conformità ai modelli approvati col d.P.R. n. 194 del 1996: le inadempienze al riguardo, segnalate dalla Corte anche nella presente relazione, rappresentano aspetti patologici comunque circoscritti, mentre ben più problematico risulta stabilire il grado di affidabilità delle informazioni contabili, soprattutto per quanto concerne il contenuto del conto del patrimonio e del prospetto di conciliazione, documenti questi destinati ad assumere, in una prospettiva evolutiva nemmeno troppo lontana, rilevanza almeno pari a quella del conto del bilancio.

La tradizionale prevalenza riconosciuta a tale conto, che rappresenta essenzialmente i movimenti finanziari in entrata e in uscita, si spiega in parte per ragioni storiche, in parte per la maggiore propensione delle strutture a privilegiare un sistema ormai ampiamente collaudato, piuttosto che avventurarsi verso nuovi modelli gestionali per i quali, come già accennato, non sembra possa ancora considerarsi definita la fase di sperimentazione.

È chiaro che di tali fattori dovrà tenersi conto in ogni futura proposta di modifica normativa ed è da ritenere che la scelta "tripartita" recata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 (conto del bilancio - conto economico - conto del patrimonio), confermata dall'art. 227, primo comma, del TU, possa fondatamente trasformarsi in una bipartizione nella quale il conto del patrimonio ed il conto economico siano riuniti in unico contesto, accentuando così il processo di avvicinamento alla contabilità civilistica, senza sopprimere, ma anzi ponendo sullo stesso piano, ove occorra con opportune correzioni, la contabilità finanziaria caratteristica propria di tutti gli enti istituzionali.

La riferita conclusione dovrebbe trarre causa dal fatto incontrovertibile che le imprese non hanno bisogno di un bilancio preventivo, ma solo di un budget previsionale (preventivo economico), volto all'esclusivo scopo di minimizzare i costi e massimizzare i ricavi. Al contrario l'impresa pubblica, e più ancora l'istituzione pubblica, difficilmente può prescindere da un preventivo di entrata e spesa, non soltanto per le caratteristiche autorizzatorie di cui non possono fare a meno quanto meno gli organi elettivi (tra l'altro ormai estranei alla gestione), ma soprattutto perché all'istituzione pubblica occorrono certezze e il rischio di impresa non è e non deve essere configurabile. Non si vuole con questo contestare l'importanza di una contabilità economico-patrimoniale nel settore pubblico; si vuole però porre in guardia contro il rischio di una riforma che potrebbe risultare carente negli schemi concettuali di riferimento, limitandosi a trasferire acriticamente alla realtà pubblica concetti e tecniche sviluppati nel settore privato.

Le richieste di riforma finora sollecitate traggono alimento da una matrice comune, costituita dall'acclarata insufficienza dell'attuale sistema di rendicontazione, evidenziata in particolare per i tre documenti: conto economico, conto del patrimonio, prospetto di

<sup>6</sup> Le disposizioni della IV Direttiva sui conti annuali riguardano, per l'Italia, le società per azioni, le società in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata.

conciliazione, la cui compilazione (attuabile, come si è visto, attraverso mere rettifiche dei dati del conto del bilancio) sembra rispondere ad una logica "adempimentale" che non consente di utilizzare appieno le potenzialità informative che detti documenti potrebbero o dovrebbero fornire.

Alquanto diversificato risulta però il ventaglio delle modifiche proposte: si passa da posizioni radicali, sostenute in particolare dall'IFAC-PSC (*International Federation of Accountants - Public Sector Committee*), che pur ammettendo l'esistenza di sistemi alternativi, propugna con forza l'adozione della contabilità economico-patrimoniale nelle Amministrazioni pubbliche di tutto il mondo<sup>7</sup>, a posizioni dichiaratamente conservatrici, che pongono l'accento soprattutto sui costi di investimento (in termini di *hardware*, *software* e formazione del personale) occorrenti per implementare un sistema informativo che consenta la tenuta della contabilità economica, a fronte degli scarsi miglioramenti nella qualità dell'informazione fornita.

L'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, come già accennato, ha mostrato di preferire una linea di cautela, che pur incoraggiando la tenuta della contabilità economica, non ritiene possibile rinunciare alla contabilità finanziaria né per la redazione dei documenti preventivi, né per la stesura di quelli consuntivi, in una logica che vede le due contabilità tra loro affiancate e integrate.

Non sembra questa la sede per compilare un quadro o anche solo un elenco dei vantaggi e degli svantaggi delle accennate indicazioni; basti solo osservare che il dibattito, in corso da tempo e non solo in Italia, tra i fautori dell'una o dell'altra soluzione, è in realtà più antico di quanto si possa immaginare. Per alcuni aspetti non secondari (uso della partita semplice o della partita doppia, tenuta sistematica di scritture contabili generali) esso data addirittura da qualche secolo; non sono inoltre mancati, in numerosi Paesi, tentativi ed esperimenti di contabilità economica, quasi sempre abbandonati.

Il pregio forse maggiore della contabilità finanziaria è quello di fornire certezze nella rappresentazione dei valori in entrata e in uscita; il dato di base è costituito dal movimento in numerario che non viene sottoposto a revisione alcuna. Si può osservare che l'esposizione dei movimenti in denaro ha rilevanza meramente storico-documentale che potrebbe essere sostituita da semplici registrazioni di cassa, ma si dimentica che non è tanto l'aspetto materiale dell'incasso o del pagamento a venire in considerazione, quanto il titolo e la causa dell'operazione, che comportano:

- a) innanzitutto, un opportuno controllo sulla legittimità quanto meno formale (e quasi sempre anche sostanziale) dell'accertamento o dell'impegno, fin dalla prima e più delicata fase dei procedimenti rispettivi di entrata e di spesa;
- b) una valutazione sulla validità e correttezza dell'imputazione, non riferita esclusivamente alla verifica, comunque necessaria, della copertura finanziaria, essendo da tempo il bilancio degli enti locali strutturato secondo classificazioni economiche sia per la parte entrata che per la parte spesa (onde sembra riduttivo e profondamente erroneo ritenere che l'accertamento di un'entrata e, in particolare, l'impegno di una spesa, si esauriscano in una mera attestazione di regolarità contabile del responsabile del procedimento, ed è innegabile che le scritture regolarmente tenute possono consentire valutazioni di competenza economica);
- c) il collegamento con il preventivo può risultare troppo stringente, ma agevola un raffronto con le previsioni, soprattutto in corso di esercizio, che può assicurare una rappresentazione più immediata e tempestiva dei fatti gestionali, utile per l'organo di indirizzo politico, che può intervenire con provvedimenti di variazione al bilancio di previsione, nonché per

<sup>7</sup> Il PSC è la Commissione che, nell'ambito dell'IFAC, si propone di migliorare i sistemi informativo-contabili, il *reporting* e l'*auditing* nel settore pubblico, mediante l'emanazione di principi, linee guida, studi e *occasional paper*. Lo standard 10/2000 afferma "anche se esistono alcune differenze fra il settore pubblico e quello privato, ci sono anche elementi di somiglianza tra i due settori in termini di informazione richiesta per gestire o per responsabilizzare... anche se i principi contabili del settore privato non coprono alcuni dei problemi che gli istituti pubblici devono affrontare, quali la rilevazione dei proventi tributari, essi forniscono una guida in molte delle altre problematiche che i contabili del settore pubblico devono fronteggiare".



l'organo esecutivo (competente per le variazioni al piano esecutivo di gestione). Valutazioni più sofisticate, condotte secondo parametri di convenienza economica, potrebbero richiedere tempi notevolmente lunghi, presentare difficoltà in caso di non sufficiente monitoraggio dei risultati, alimentare incertezze potenzialmente dannose per lo sviluppo dei programmi in corso.

Non si pretende che il sistema esposto sia il migliore, ma le critiche e gli inconvenienti segnalati non si appuntano tanto sulla metodologia (supportata da una sperimentazione diffusa e collaudata cui sembra inopportuno se non pericoloso rinunciare), bensì muovono da generiche considerazioni circa l'insufficienza dell'informazione sugli impatti di medio-lungo termine delle politiche, la scarsa considerazione della cosiddetta equità intergenerazionale, la possibilità di comportamenti distorsivi della spesa, per l'incentivo a spendere l'intero importo dello stanziamento senza riguardo ai costi, dal momento che le risorse continuano ad essere assegnate in base alla contabilità finanziaria.

Tali notazioni critiche sembrano perdere di vista la sostanza del problema. Esse non coinvolgono tanto la validità e l'attualità del sistema adottato, quanto la correttezza sostanziale dei comportamenti umani, le capacità e il senso di responsabilità di amministratori e dirigenti, l'idoneità dei sistemi di controllo a prevenire e correggere anomalie o difformità (di proposito non si parla di irregolarità, che occorre solo reprimere e sanzionare). In mancanza di queste componenti minime, nessuna riforma può avere speranza di successo.

Nessun sistema contabile è fine a sé stesso: esso deve intendersi concepito e costruito, giorno per giorno, registrazione dopo registrazione, in vista di ben determinate esigenze dei suoi utilizzatori.

Nella pur copiosa dottrina in materia non sembra sia stato posto in luce questo elementare concetto di relatività, connotato del resto ad ogni iniziativa umana.

Occorre stabilire, e sapere preliminarmente, a chi ed a che cosa serve la scrittura che si va ad effettuare. La scelta del sistema migliore diventa così un *posterius*, nel senso che non può non conseguire alle esigenze che si intendono soddisfare.

Con riguardo al settore pubblico, non v'è bisogno di riesumare il concetto di azienda di erogazione (caro alla ragionieristica di qualche decennio addietro) per evidenziare le differenze di fondo rispetto alle entità economiche del settore privato: attualmente lo stesso SEC 95 classifica fra le amministrazioni pubbliche le unità istituzionali che sono "preposte alla redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese", oppure che agiscono "da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita". La seconda ipotesi, a ben considerare, è compresa nella prima: se il bene o servizio prodotto non viene venduto, oppure viene praticato un prezzo economicamente non significativo<sup>8</sup>, si determina un costo che l'unità produttrice deve necessariamente trasferire su terzi, con effetto sostanziale di prelievo e redistribuzione di ricchezza.

Come si vede, anche secondo il SEC la definizione di amministrazione pubblica non è poi così lontana da quella tradizionale; va però osservato che nel contesto dei conti prescritti dal SEC essa assume solo valore classificatorio, senza specifica rilevanza sostanziale<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Secondo il SEC 95 il prezzo non è economicamente significativo allorché le vendite coprono una quota non superiore al 50% dei costi di produzione.

<sup>9</sup> Il documento stabilisce infatti una classificazione per settori, effettuata a livello di unità istituzionali; all'interno del sistema l'unità istituzionale (in cui sono inserite anche le amministrazioni pubbliche), è definita "centro elementare di decisione economica caratterizzato da uniformità di comportamento e da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale. Una unità residente costituisce una unità istituzionale se gode di autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale e se dispone di una contabilità completa o ha la possibilità, dal punto di vista economico e giuridico, di compilare una contabilità completa qualora gliene sia fatta richiesta". Per esigenze di aggregazione, le singole unità istituzionali sono raggruppate in insiemi, detti settori istituzionali o semplicemente settori, alcuni dei quali sono suddivisi in sottosettori. Le amministrazioni pubbliche, raggruppate nel settore S.13, sono suddivise nei sottosettori S.1311 (amministrazioni centrali), S.1312 (amministrazioni di Stati federati), S.1313 (amministrazioni locali), S.1314 (enti di previdenza e assistenza sociale).

Ciò è in armonia con le caratteristiche peculiari del documento, concepito come strumento di analisi delle strutture e degli andamenti della situazione economica in ogni paese e regione, del quale la Commissione UE si serve per acquisire informazioni comparabili a livello mondiale, porne a date precise i risultati a disposizione degli utilizzatori e conseguire il più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Date queste finalità, alla Commissione non interessano tanto l'ammontare della spesa ed i movimenti in entrata e in uscita, quanto la qualità e la comparabilità dei costi e dei risultati conseguiti nei vari Stati membri e nel resto del mondo; la rilevazione riguarda quindi principalmente l'andamento economico, che viene analizzato attraverso norme statistiche Comuni, cui sono chiamati a dare attuazione, in ogni Stato membro, gli organismi ed enti preposti all'elaborazione delle statistiche ufficiali.

L'approccio seguito dal legislatore comunitario non ha dunque il significato di considerare senz'altro preferibile la scelta esclusiva della contabilità economica, e tanto meno di imporla agli Stati membri, avendo solo inteso motivatamente adottare il sistema considerato più adatto per soddisfare alcune esigenze puntualmente definite: l'art. 1 del Regolamento approvativo (n. 2223/1996 del Consiglio CE del 25 giugno 1996), nel definire gli obiettivi del sistema, precisa che si tratta di una metodologia adottata per le esigenze della Comunità, che si applica a tutti "gli atti comunitari", e che non v'è obbligo, per alcuno Stato membro, di elaborare per le proprie esigenze i conti in base al SEC 95<sup>10</sup>.

Nello stesso documento viene inoltre evidenziato che non sempre è sufficiente la descrizione del processo economico in termini monetari, pur riconoscendo a questi il pregio di essere rapidamente osservabili. Per taluni fabbisogni specifici di dati è possibile la creazione di conti satelliti distinti (si richiamano ad esempio l'analisi del ruolo del turismo nell'economia nazionale, l'analisi dei costi e del finanziamento della sanità, l'analisi dell'importanza della ricerca e sviluppo per l'economia nazionale, l'analisi del reddito e della spesa delle famiglie, l'interazione tra l'ambiente e l'economia), oppure di tavole aggiuntive; si ipotizza, inoltre, il ricorso ad indicatori di natura non monetaria che, in base ad elaborazioni statistiche, dovrebbero consentire una descrizione, seppure assai approssimativa e imperfetta, delle variazioni del benessere.

I riferiti elementi di flessibilità hanno evidentemente lo scopo di favorire un uso polivalente del documento contabile adottato dal legislatore comunitario. È possibile seguire criteri analoghi per la contabilità degli enti locali? Il fatto, poi, che la contabilità finanziaria, comportando un irrigidimento della gestione, non si presti agevolmente a calcoli di convenienza basati su costi e proventi, rappresenta inconveniente grave al punto da giustificare le proposte di soppressione?

Dare a queste domande una risposta univoca non è cosa possibile. In ogni sistema di contabilità è dato ravvisare, accanto ad un complesso di principi Comuni (di cui, tra l'altro, non sempre sono definibili agevolmente i confini), una serie di regole metodologiche differenziate in relazione sia alle finalità ed agli obiettivi che si intendono raggiungere, sia alle esigenze di informazione chieste dagli utilizzatori. Di qui la possibilità di diversificazioni nella rilevazione e rappresentazione dei fatti gestionali, con la conseguenza che non può stabilirsi a priori, quale sia il sistema migliore da adottare. Si è visto, nell'esempio sopra riportato, che la Commissione UE ha privilegiato l'approccio economico per valutare il "peso" dei conti nazionali in seno all'Unione; preoccupandosi, nel contempo, della possibile insufficienza o incompletezza delle informazioni, tanto da prevedere l'elaborazione di conti "satelliti". Questo fattore di relatività gioca un ruolo assai rilevante, che non può essere sottovalutato; desta anzi perplessità il fatto che proprio i più fieri assertori della contabilità economica lo tengano in scarsa considerazione.

Si pensi all'ipotesi che debba procedersi alla valutazione di un terreno o di un complesso immobiliare: orbene, anche per una attività così sperimentata e routinaria (o forse proprio per

<sup>10</sup> L'unico obbligo a carico degli Stati membri è costituito dalla tempestiva trasmissione, all'Istituto statistico della Commissione, dei conti e delle tabelle con i dati di cui all'allegato B dello stesso Regolamento.

questo), si riscontra una diversificazione tra i criteri di indagine, con incidenza inevitabile sui valori. Già il valore cosiddetto "di mercato" può subire una serie di condizionamenti, che non si riducono esclusivamente ad un raffronto tra l'area della domanda e l'area dell'offerta; se poi la valutazione va ad effettuarsi in vista di una divisione, per l'accensione di un vincolo ipotecario, per costituire una garanzia, per fini fiscali, per stabilire il valore dell'immobilizzazione in uno stato patrimoniale, si introducono elementi ulteriori il cui impiego trova causa nelle finalità proprie dell'operazione che si intende effettuare e spetterà, quindi, all'utilizzatore saper cogliere il significato dell'informazione ricevuta, in relazione ai fini perseguiti. In sostanza, la scelta dell'una o dell'altra metodologia di valutazione dipende dal contenuto dell'informazione e dai destinatari della medesima.

Conclusione non dissimile dovrebbe, a maggior ragione, valere quando la rappresentazione dei fatti gestionali comporti una serie articolata e complessa di valutazioni, conseguenti all'esigenza di prendere a riferimento non più l'esborso monetario corrisposto per l'acquisizione dei beni e dei servizi (spesa), bensì il valore delle risorse umane e strumentali effettivamente utilizzate (costo)<sup>11</sup>.

È innegabile che la contabilità economica si presti meglio di quella finanziaria a supportare le decisioni di medio-lungo periodo e ciò si ravvisa indispensabile nell'organizzazione aziendale, soprattutto per le decisioni che incidono sul portafoglio complessivo d'impresa e sui relativi sviluppi.

È altresì innegabile, per quanto concerne gli enti locali, che l'evoluzione dei compiti e delle funzioni (già evidente nella legge n. 142 del 1990, *in parte qua* riprodotta nel TU) ha reso più complesso il procedimento di formazione delle decisioni, con riguardo sia alla maggiore varietà e variabilità delle situazioni, sia all'estensione dei campi di intervento. Se però si vuole applicare al sistema delle autonomie locali la ripartizione (mutuata dalla teoria dell'organizzazione aziendale) tra decisioni strategiche e decisioni operative, appaiono evidenti difficoltà.

Le prime rientrano certamente tra le incombenze degli organi di governo (di espressione politica), mentre le seconde spettano agli incaricati della gestione<sup>12</sup>, e fin qui la comparazione è possibile.

Il supporto di una contabilità economica può essere utile ai primi, in quanto le scelte relative possono risultare determinanti per la vita dell'ente, comportare effetti tendenzialmente non reversibili e richiedere investimenti assai ingenti che richiederebbero ben attenta valutazione prima di darvi corso; le scelte stesse, tuttavia, possono risentire di forti condizionamenti esterni (in tema, ad esempio, di definizione di bisogni da soddisfare, di pianificazione del territorio, di realizzazione di opere pubbliche) da parte non solo di gruppi di pressione ma pure di altri enti di autonomia, con la conseguenza che valutazioni di carattere esclusivamente economico, pur opportune o addirittura necessarie, possono non presentare rilevanza determinante nell'ambito del processo decisionale<sup>13</sup>.

Per quanto concerne, invece, le scelte gestionali, il supporto della contabilità economica può risultare strumento prezioso di indagine, peraltro ad una duplice condizione.

<sup>11</sup> Diversamente dalla spesa, il costo sorge quando la risorsa viene impiegata; viene quindi determinato in relazione al periodo amministrativo in cui ha luogo l'effettivo consumo, indipendentemente dal momento in cui avviene il relativo esborso finanziario. Tale momento, che occorre comunque conoscere perché ad esso si riconducono le scadenze e i termini giuridici dell'adempimento contrattuale, è indifferente nella contabilità economica e non è soggetto a rilevazione alcuna.

<sup>12</sup> Si usa volutamente un termine generico, perché non in tutti gli enti locali è presente una dirigenza, ed inoltre la gestione comprende una serie di attività distinguibili in relazione alla loro natura (amministrativa, finanziaria, tecnica).

<sup>13</sup> È appena da rilevare che il cosiddetto controllo strategico, in quanto finalizzato essenzialmente a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e programmi di indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (art.1, co. 1, lett. d del decreto legislativo n. 286 del 1999), si risolve in una valutazione *ex post* che non pone in discussione gli stessi obiettivi di indirizzo.

La prima è che sia tenuta (e accuratamente) una contabilità analitica di dettaglio, in modo da realizzare un sistema in base al quale la determinazione del costo (valore delle risorse impiegate nel periodo di riferimento) sia correlato non solo alla natura, ma altresì alla struttura organizzativa ed alle destinazioni per cui le risorse vengono impiegate.

La seconda condizione si configura, in buona sostanza, come una limitazione: per essere efficace, una contabilità economica deve essere completa, e come tale può rappresentare un costo, in termini di risorse, professionalità esterne, cambiamento radicale di mentalità e di prassi amministrative in linea di massima sperimentate e collaudate, che gli enti istituzionali minori non sarebbero in grado di sopportare. Forse una delle più fondate critiche che si può muovere all'attuale TU è la tendenza ad una regolamentazione generalizzante che pone in definitiva sullo stesso piano il piccolissimo Comune che opera con un segretario e un ragioniere "a scavalco" e che a mala pena riesce ad assolvere alle funzioni istituzionali di ente regolatore e l'ente maggiore che non solo non ha problemi di sopravvivenza, ma può avvalersi di una organizzazione consistente, in grado di rispondere alle aspettative, di talché il vero problema diventa l'affidabilità delle scelte di autodeterminazione (ad esempio volume dei servizi offerti, assortimento o mix dei medesimi, decisioni di *make or buy*, strutturazione secondo modelli imprenditoriali). Entra in gioco, ancora una volta, quel fattore di relatività che costituisce un po' il filo conduttore del discorso fin qui tenuto; occorre studiare, quindi, una disciplina diversificata con riguardo alla struttura dell'ente, con rispetto delle decisioni di fondo che l'ente medesimo, indipendentemente dalle dimensioni, nella sua autonoma valutazione ha il potere di adottare.

Un altro aspetto che occorre porre in luce, e che sembra determinante per porre sullo stesso piano contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale, è il fatto che entrambi i sistemi, in un termine più o meno lungo (ma di solito non troppo lungo) finiscono per coincidere, nel senso che portano ad identici risultati. La diversificazione tra i dati oggetto delle rispettive rilevazioni (esborsi monetari nella contabilità finanziaria, valore delle risorse utilizzate nella contabilità economica) tende ad azzerarsi col trascorrere del tempo.

Il decreto del Ministro delle finanze 30 dicembre 2002, che stabilisce i "Principi e le regole contabili" del Sistema di contabilità economica delle Pubbliche Amministrazioni, evidenzia che i differenti criteri applicati rispettivamente nell'approccio economico e in quello finanziario, può portare a tre tipologie di disallineamento:

- a) un disallineamento temporale, quando il periodo di impiego della risorsa differisce dal momento in cui avviene l'esborso monetario, che può aver luogo sia prima che dopo il manifestarsi del costo;
- b) un disallineamento strutturale, che si manifesta quando il centro di allocazione delle risorse e che sostiene quindi la spesa, è diverso dal centro di utilizzazione che determina il costo;
- c) un disallineamento sistemico, nel caso in cui all'esborso monetario non corrisponde l'acquisizione di risorse umane e strumentali, di modo che la spesa non costituisce costo<sup>14</sup>.

Nessuno dei tre tipi di disallineamento è tale da determinare incompatibilità tra le differenti metodologie di rilevazione e non sembrano sussistere inconvenienti di fondo alla coesistenza dei due sistemi che, come rileva anche l'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli enti locali, possono integrarsi a vicenda.

La contabilità economica, e soprattutto quella analitica, richiedono una illustrazione accurata ed esauriente dei criteri di valutazione adottati, ed è quindi necessaria, o comunque estremamente opportuna, la redazione di note integrative e informative, sul cui contenuto,

<sup>14</sup> Vengono indicati, come esempi di tale disallineamento, la restituzione di somme indebitamente percepite e i rimborsi ad una banca delle quote capitali di un mutuo: sembra però possibile osservare, per quanto riguarda il primo esempio, che è sostanzialmente indifferente, a prescindere dal sistema di contabilità adottato, la registrazione di dati identici e solo di segno opposto; nel secondo esempio sembra trascurato il fatto che la somma mutuata può aver avuto un impiego, oggetto quindi di rilevazione nella contabilità economica.

tuttavia, occorre lasciare agli enti la più ampia discrezionalità, evitando, per quanto possibile, una regolamentazione normativa di dettaglio.

Una regolamentazione, indubbiamente necessaria per quanto riguarda i controlli sull'applicazione dei principi, dovrebbe limitarsi alla definizione di linee guida e non imporre indicazioni troppo dettagliate; è stato infatti osservato che un'impostazione di tipo codicistico potrebbe risultare controproducente, incoraggiando il rispetto letterale della norma piuttosto che lo spirito del principio contabile. Il forte impegno di chi prepara il bilancio e di chi lo controlla è condizione imprescindibile per il funzionamento del sistema; di fronte, poi, alla crescente complessità delle rilevazioni, in un mondo di finanza globale e in continua evoluzione, non è facile evitare distorsioni connesse ad informazioni troppo puntuali ma di qualità non elevata.

Va, in ogni caso, superata la logica degli adempimenti di carattere esclusivamente o prevalentemente formale, come pure vanno rivisti i criteri di automaticità in base ai quali è resa possibile –ma, al tempo stesso, puntualmente disciplinata e dichiarata obbligatoria– la redazione di documenti contabili (si fa riferimento, in particolare, al prospetto di conciliazione) secondo meccanismi standardizzati che ne rendono incerto il valore informativo e comportano non semplici problemi per gli enti che hanno adottato scritture integrate oppure distinte, dando alla contabilità economica lo spazio che merita.

Sembra possibile concludere con un breve accenno alla tendenza, manifestatasi negli anni più recenti, alla adozione di forme di rendicontazione “multidimensionale” e “sociale” volte a dare informazione della performance raggiunta in termini di qualità e quantità di servizi erogati e soddisfazione dei cittadini e degli utenti dei servizi stessi.

I primi esperimenti di tali forme di rendicontazione si sono manifestati nel settore privato, per l'interesse di molte aziende a far apparire all'esterno le proprie attività in linea con le istanze dei clienti e, in una prospettiva più allargata, con le aspettative del contesto economico, sociale e ambientale. L'informazione così fornita può contribuire alla crescita di immagine dell'azienda e costituire strumento di comunicazione, con effetti di ritorno sulle scelte strategiche da adottare.

Nel settore pubblico, le finalità di un bilancio “sociale”<sup>15</sup> assumono aspetti peculiari. Il profilo di maggior interesse riguarda il coinvolgimento delle comunità amministrative nella definizione e nella attuazione delle politiche riguardanti la promozione del benessere locale, la qualità della vita, la tutela e la valorizzazione delle risorse naturali, lo sviluppo sostenibile; nel primo caso lo strumento tenderebbe a realizzare una partecipazione dei cittadini ai processi decisionali e, nella formazione di un documento a carattere preventivo, si potrebbero configurare diversi stadi di partecipazione, fino a dar luogo ad una delega dei poteri decisionali, con la conseguenza che l'amministratore assumerebbe soprattutto l'impegno di accogliere le scelte adottate dalle assemblee della cittadinanza, nell'ambito delle alternative selezionate.

Nel secondo caso, il documento costituirebbe una modalità di rappresentazione dello stato dell'azione politico-amministrativa, rappresentando una sintesi dei risultati più significativi raggiunti dagli amministratori nel corso del mandato.

Con riferimento alla legislazione vigente, le informazioni al riguardo possono essere fornite, in pratica, sia con la relazione illustrativa della giunta (organo esecutivo) prevista dall'art. 151, sesto comma, del TU, sia attraverso bilanci di inizio e fine mandato, contemplati attualmente dall'art.230, sesto comma, solo per la contabilità patrimoniale e denominati “conti patrimoniali speciali”.

<sup>15</sup> La terminologia, ormai ricorrente, non appare tuttavia precisa, per il *mix* di elementi, contabili ed extracontabili, che intervengono nelle rilevazioni.

## 2 Linee di sviluppo della finanza locale

Le nuove norme costituzionali hanno posto l'accento sulla marcata autonomia finanziaria degli enti territoriali e in particolare degli enti locali, ma tale principio non ha trovato specificazioni in norme che potessero attuarlo. Anzi, sono state introdotte misure restrittive di detta autonomia, sia pure ispirate dall'esigenza di un generale contenimento della spesa e del rispetto degli equilibri finanziari e dei limiti posti al nostro paese dall'appartenenza all'Unione europea. In realtà si è intervenuto in senso riduttivo non solo sulla spesa, ma anche sull'entrata. In attesa della conclusione dei lavori dell'*Alta Commissione*<sup>16</sup>, si è rinviata l'attuazione di un disegno organico di federalismo fiscale e si è proceduto in modo rapsodico, inserendo nelle varie leggi finanziarie singole norme, che si sono succedute negli ultimi anni, ispirate da criteri applicativi di quel principio. Va notato in proposito che, pur nella loro frammentarietà e, talvolta, contraddittorietà (si pensi alla disciplina in materia di acquisti di beni e servizi, inserita nella finanziaria 2003 e in gran parte abrogata dalla finanziaria 2004, n. 350/2003), alcune di queste norme hanno introdotto modifiche importanti nella disciplina della finanza territoriale: basti pensare alle norme, succedutesi da una finanziaria all'altra, sul patto di stabilità.

### 2.1 Innovazioni introdotte nelle ultime leggi finanziarie

Il contenuto delle finanziarie 2003 e 2004 è stato già in gran parte analizzato nella precedente Relazione della Sezione delle autonomie e, con riferimento alle singole materie, anche nella presente Relazione. In questa sede, pertanto, prima di esaminare le novità introdotte dall'ultima legge finanziaria (l. n. 311 del 30.12.2004 - finanziaria 2005) ci si limita a ricordare, per le due precedenti, solo alcuni punti salienti.

Nella finanziaria 2003 hanno particolare importanza quelle misure che incidono sulle entrate. In primo luogo, la sospensione degli aumenti dell'addizionale Irpef (di cui all'art. 3) sino a quando non saranno definiti, con un accordo nella *Conferenza unificata*, i "meccanismi strutturali del federalismo fiscale" e, sia pure indirettamente, la riduzione delle aliquote Irpef (art. 2), che è destinata ad incidere sul gettito dell'addizionale comunale e della compartecipazione dei Comuni e delle Province. Nella stessa ottica va considerata la norma che consente a Regioni, Province e Comuni di ridurre l'ammontare dei tributi loro dovuti, se entro un termine di 60 giorni dalla data dell'atto (che dispone detta riduzione) "i contribuenti adempiano ad obblighi tributari precedentemente in tutto o in parte non adempiuti".

L'art. 31, prevede, da un lato, con un richiamo all'art. 24 della finanziaria 2002 (legge n.448/2001), una riduzione dei trasferimenti erariali ai Comuni e alle Province del 2%, dall'altro un incremento di risorse pari al tasso di inflazione programmata per il 2003, di 151 milioni di euro, destinati agli enti le cui entrate risultino al di sotto della media *pro capite* della fascia demografica di appartenenza e (al co. 2) un contributo statale di 300 milioni, che (dedotti 20 milioni per le Unioni di Comuni e 5 per le Comunità montane) incrementano per il 50% il fondo ordinario e per il rimanente 50% sono destinati ai Comuni sottodotati. A parte altri contributi minori agli enti locali l'articolo in esame fissa l'aliquota di compartecipazione dei Comuni al gettito dell'Irpef al 6,5% e istituisce nel 2003 per le Province una compartecipazione all'Irpef dell'1 per cento.

Dalle serie storiche dei dati elaborati dalla Corte dei conti si rileva che per gli enti locali negli ultimi anni si è verificata una riduzione dei trasferimenti particolarmente marcata nel 2003 rispetto al 2002<sup>17</sup>. Questa riduzione è sostanzialmente compensata dalle compartecipazioni al gettito Irpef.

Permangono, tuttavia, difficoltà per gli enti locali che hanno esercitato funzioni loro trasferite, in genere senza adeguata provvista di risorse finanziarie, con conseguenze negative

<sup>16</sup> istituita con l'art. 3, co. 1, lett. b) della finanziaria 2003 (l. n. 289/2002)

<sup>17</sup> Nel Titolo II delle Entrate, sommando gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza delle Categorie 1, 2 e 3 si registra una diminuzione rispettivamente di -15,32% e -21,18%

nell'erogazione dei servizi ai cittadini. Le difficoltà appena evocate sono accresciute dall'impossibilità di ricorrere all'indebitamento per la spesa corrente sancita dall'art. 119 della Costituzione e ribadita dall'art. 30, co. 15 della finanziaria in esame, che prevede la nullità degli eventuali contratti e pesanti sanzioni agli amministratori responsabili applicabili dalle Sezioni regionali della Corte dei conti. Trattasi di norme ispirate a corretti principi generali di trasparenza e sana gestione finanziaria, propri sia della Costituzione italiana che dell'ordinamento comunitario.

Nella stessa logica di contenimento della spesa degli enti territoriali (ma estesa anche ad altre categorie di enti pubblici) si collocano le norme degli artt. 33 e 34, secondo cui gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali del personale nel biennio 2002-2003 "sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci" e le amministrazioni provvedono alla rideterminazione delle dotazioni organiche e non possono -fatte salve alcune eccezioni motivate- "procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato" (co. 4).

Nell'ottica della trasparenza e della tutela della concorrenza, l'art. 24 stabilisce che le Amministrazioni pubbliche aggiudicatrici espletano procedure aperte o ristrette, secondo la normativa nazionale di recepimento delle norme comunitarie "anche quando il valore del contratto è superiore a 50.000 euro". Questo articolo obbligava anche le amministrazioni pubbliche ad utilizzare negli acquisti di beni e servizi le convenzioni CONSIP<sup>18</sup>.

Tra le altre norme sugli enti locali sono da menzionare quelle sul *patto di stabilità interno*, disciplinato nell'art. 29, alle quali è attribuito carattere di "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117 e 119, secondo comma della Costituzione".

Per le Province è stabilito che il disavanzo finanziario (calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale differenza tra le entrate finali e le spese correnti) deve essere almeno pari a quello dell'anno 2001, "migliorato" del 7 per cento (non sono considerati nel disavanzo i trasferimenti, la compartecipazione all'Irpef, le entrate derivanti da dismissioni di immobili, le spese per interessi passivi e quelle connesse all'esercizio di funzioni trasferite o delegate). Analoghe disposizioni sono fissate per i Comuni con più di 5000 abitanti (tranne che per la maggiorazione del 7% prevista solo per le Province).

Nei confronti delle norme della finanziaria del 2003 sono stati presentati vari ricorsi alla Corte costituzionale, che in molti casi ha ritenuto infondate le questioni di legittimità sollevate. Tali questioni riguardavano prevalentemente le Regioni, ma alcune di esse si riferivano agli enti locali. Tra quelle di maggior rilievo va richiamata la Sentenza n. 353 del 25.11.2004 sulla pretesa illegittimità dell'art. 29 riguardante il *patto di stabilità*. La Corte -richiamando la sua precedente sentenza n. 36/2004- ha ritenuto infondata la questione, in quanto non è contestabile "il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti" ed ha aggiunto che in via transitoria possano anche imporsi limiti complessivi alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi "in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale". La Sentenza n.390 del 22.12.2004 in materia di assunzioni di personale, mentre ha ritenuto legittima la norma contenuta nel co. 4 dell'art. 34 (della legge 289/2002), prima richiamata, ha, invece, censurato il comma 11 dello stesso articolo, nella parte in cui fissa una percentuale (il 50%) per le assunzioni i cui criteri sono stabiliti con DPCM in accordo con la *Conferenza unificata*, perché si tratta di una disposizione che "pone un precetto specifico e puntuale", che "si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali".

<sup>18</sup> Va ricordato che l'art. 3, co. 166 della finanziaria 2004 ha abrogato l'art. 24 della finanziaria 2003 ad eccezione dell'ultimo periodo del co. 3 e dei commi 6 bis e 7.

Nella manovra per il 2004, come è stato rilevato dalla Corte in altro contesto, emergono due componenti: la correzione del disavanzo e la realizzazione di interventi a sostegno dell'economia. Per quest'ultimo profilo è intervenuto il d.l. n. 269, convertito nella legge 24 Novembre 2003, n. 236, che ha preceduto –ponendosi come necessaria integrazione- la legge 24 Dicembre 2003 n. 350 (finanziaria 2004). La inadeguatezza delle previsioni si è palesata successivamente rendendo indispensabile un ulteriore intervento legislativo nel luglio 2004 con il d.l. n. 168/2004, che ha integrato la manovra per il 2004 collocandosi in certo senso come misura ponte tra finanziaria 2004 e finanziaria 2005.

La finanziaria 2004, di non facile lettura con i suoi 4 articoli, di cui l'ultimo di 252 commi, è caratterizzata da notevole frammentarietà e dispersione del contenuto in una successione di norme disparate, che costituiscono un vero e proprio "labirinto". Manca un quadro nel quale inserire organicamente i vari settori ed interventi. Riguardo agli enti territoriali, l'impressione d'insieme è che il testo normativo abbia un'impostazione alquanto centralistica. Considerando la parte essenziale delle norme, si ricordano:

- conferma della compartecipazione di Province (1%) e Comuni (6,5%) al gettito dell'Irpef (art. 2, commi 18-20);
- sospensione degli effetti delle delibere di aumento delle addizionali all'Irpef per i Comuni (art. 2, co. 21);
- conferma del sistema di trasferimenti agli enti locali, con un incremento di 180 milioni di euro, in applicazione del tasso programmato di inflazione, assegnati per il 50 per cento ai Comuni sottodotati e il 50 per cento alla generalità dei Comuni (art. 3, co. 35, nonché commi 36, 37 e 141);
- modifica della normativa sugli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (con l'abrogazione parziale dell'art. 24 della legge finanziaria 2003, già prima evocata), limitando l'obbligo di effettuare gli acquisti tramite la CONSIP solo a quelli di rilevanza nazionale;
- ricorso degli enti locali, in ossequio al disposto dell'art. 119, co. 6, della Costituzione, "all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento", e sono precisate le nozioni di indebitamento e di investimento (art. 3, commi 16-21);
- sostanziale conferma della disciplina del patto di stabilità;
- divieto per le pubbliche amministrazioni di assunzione di personale a tempo indeterminato (art. 3, commi 53 e ss.); in proposito va ricordato la già richiamata pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 390 del 17 dicembre 2004), che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 3, co. 60 della finanziaria 2003 (nella parte in cui vengono fissate misure dettagliate che limitano la competenza degli enti territoriali);
- oneri per il personale dipendente derivanti dai rinnovi contrattuali (art. 3, co. 49) "posti a carico dei rispettivi bilanci degli enti (così come previsto dall'art. 48, co. 2 del d.lgs. n.165/2001);
- "concorrenzialità nella gestione dei servizi" con una modifica all'art. 113 del TUEL introdotta con l'art. 4, co. 234.

La manovra finanziaria per il 2004 contiene numerose altre disposizioni riguardanti gli enti territoriali che si ritrovano sia nella legge finanziaria che nel citato d.l. n. 269/2003. Va ricordato l'art. 4, co. 208 –sul quale la Corte si è espressa nella Relazione dello scorso anno– che ha sostituito l'abrogazione del Titolo VIII, Parte II del TUEL (in materia di enti dissestati), effettuata dall'art. 31, co. 15 della finanziaria 2003, con la "non applicazione" dello stesso e ha previsto l'erogazione di 600 milioni a favore degli enti dissestati.

Anche la finanziaria 2004 è stata oggetto di ricorsi alla Corte costituzionale, non riguardanti direttamente gli enti locali, ma profili attinenti alle competenze delle Regioni: è stata dichiarata in vari casi l'inammissibilità o l'infondatezza, ma anche l'illegittimità di alcune norme. È questo il caso delle sentenze n. 308 del 21.10.2004 e n. 425 del 29.12.2004. La prima riguarda l'art. 4, co. 101, che disciplinava le modalità di gestione da parte di Sviluppo Italia Spa



del Fondo di garanzia sul rimborso dei prestiti fiduciari agli studenti, ritenuto lesivo della sfera di competenza delle Regioni "titolari di potestà legislativa nella specifica materia". La seconda ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 17 e 20 dell'art. 3 concernenti le definizioni di *indebitamento* e di *investimento*. Le disposizioni sono state annullate in quanto "conferiscono al Ministro una potestà il cui esercizio può comportare una ulteriore restrizione delle facoltà per gli enti autonomi di ricorrere all'indebitamento per finanziare le loro spese".

Su un piano generale si può rilevare che questa manovra risulta alquanto restrittiva nei confronti degli enti locali, con una riduzione delle risorse finanziarie e della loro stessa autonomia, fatta eccezione per alcune novità, come la possibilità offerta dall'art. 3, co. 28 agli enti locali di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali per spese aventi carattere non permanente connesse alle stesse finalità previste per l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione (reinvestimento delle quote accantonate per l'ammortamento, copertura dei debiti fuori bilancio, salvaguardia degli equilibri di bilancio).

Questa manovra –come la Corte ha già avuto modo di rilevare– mostra, con le restrizioni imposte agli enti locali, che la finanza di questi resta ancora in gran parte derivata. Appare ancora lontana la realizzazione del federalismo fiscale, mentre i tagli nei trasferimenti e i limiti posti all'autonomia impositiva, accompagnati dai maggiori oneri derivanti dal rinnovo dei contratti del personale, pongono seri problemi ai fini del mantenimento di adeguati servizi per la collettività.

La manovra finanziaria per il 2005, che trova una anticipazione nel citato d.l. n. 168 del luglio 2004 (convertito nella l. 191 2004) e un necessario completamento nella legge finanziaria 2005 (l. n. 311 del 30.12.2004) si pone nella linea delle due precedenti, accentuandone i caratteri restrittivi e riduttivi nei confronti degli enti locali. La frammentarietà della normativa, che già caratterizzava le precedenti finanziarie –e in particolare quella del 2004–, appare più accentuata nella legge n. 311/2004, di ancor più difficile lettura con il suo articolo unico, suddiviso in 572 commi. Il motivo dominante, presente del resto in tutte le ultime leggi finanziarie, resta il contenimento della spesa, che trova la sua espressione nell'introduzione del limite del 2 per cento di incremento rispetto alle corrispondenti previsioni dell'anno precedente, aggiornate con l'applicazione del c.d. "*decreto tagliaspese*" (n. 168). A contribuirvi maggiormente sono gli enti territoriali, che –come la Corte ha rilevato in altra sede– partecipano alla riduzione dell'indebitamento con il 47,8 per cento nel 2005 e, nelle previsioni, ancor più negli anni successivi (57,5% nel 2006 e 60,5% nel 2007).

Salvo che per alcune misure –che si potrebbero definire in controtendenza rispetto all'impostazione generale– il margine di manovra per gli enti locali trova, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa, limiti accentuati dalla nuova disciplina del *patto di stabilità*.

Sul fronte delle entrate, quanto ai trasferimenti, la finanziaria 2005 non introduce nuove risorse; con il comma 63 rinvia all'art. 31, co. 1 della finanziaria 2003, mentre nel successivo comma 64 prevede un incremento di risorse di 340 milioni di euro, in realtà per reintegrare gli enti locali delle riduzioni operate dalla finanziaria 2002.<sup>19</sup>

Il comma 65 conferma per il 2005 la compartecipazione dei Comuni e delle Province all'IRpef, il cui gettito dovrebbe ammontare a 131.783 milioni di euro<sup>20</sup>. Anche in questo caso non si

<sup>19</sup> L'art.31, co. 1 della finanziaria 2003, seguendo uno stile normativo purtroppo consolidato di rinvii "a catena", a sua volta richiamava gli artt.24 e 27 della precedente finanziaria 2002, che si rifaceva all'art.53 della finanziaria 2001. In realtà, in attesa di un riordino complessivo della materia questa è ancora regolata dal d.lgs. n.504/92, con i completamenti annuali delle varie finanziarie. Poiché l'art.24 della finanziaria 2002 aveva ridotto i trasferimenti erariali sui Fondi istituiti dal citato d.lgs. n.504/92 per gli anni 2002-2004 rispettivamente dell'1, 2 e 3% il co. 64 della finanziaria 2005 fissa il reintegro di detta riduzione che era stata quantificata in circa 340 milioni di euro. Di questa cifra 260 milioni sono a favore degli enti locali per confermare i contributi già assegnati per il 2004 dall'art.3 della finanziaria di quell'anno (l.350/2003) e 80 milioni per i comuni cd. "sottodotati", cioè con risorse sotto la media *pro capite* della fascia demografica di appartenenza.

<sup>20</sup> Secondo le previsioni che si ricavano dall'assestamento per il 2004. V. u.p.b. 1.1.1.1, cap.1023 dello stato di previsione dell'entrata (entrate IRPEF). Si ricorda che la compartecipazione dei comuni al gettito dell'IRPEF è stata prevista per il 2002 dall'art. 67, co. 3 della l. n. 388/2000 (finanziaria 2001), e con successive modifiche rinnovata per gli anni seguenti dalle leggi finanziarie 2002 e 2003, (la quale ultima l'ha estesa alle province con l'art. 31, co. 8 della l.289/2002), e 2004. Il citato art. 31, al co. 8 ha fissato la compartecipazione dei Comuni al 6,5% (contro l'iniziale 4,5%) e delle Province all'1%.

tratta di incremento di risorse, perché la compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva, ma comporta una conseguente riduzione dei trasferimenti erariali<sup>21</sup>.

Un ulteriore limite all'autonomia finanziaria e alla stessa potestà tributaria degli enti locali è rappresentato dal blocco dell'addizionale all'imposta sul reddito, di cui al comma 61, che parla di "sospensione delle addizionali...sino al 31 dicembre 2005". La norma va letta in combinato disposto con il comma 51, che fa riferimento alla sospensione "fino al 31 dicembre 2006" degli effetti "degli aumenti delle addizionali e delle maggiorazioni di cui alla lett. a) del comma 1 dell'art. 3" della finanziaria 2003. È prevista un'eccezione per i Comuni che non si siano avvalsi della facoltà di aumentare l'addizionale e che, quindi, possono farlo, per gli anni 2005, 2006 e 2007, nella misura complessiva dello 0,1 per cento.

Altre norme interessano i Comuni, con una incidenza indiretta sulle entrate; in proposito va menzionato il comma 67, il quale, derogando all'art. 3, co. 3 della legge n. 212/2000, proroga al 31 dicembre 2005 i termini per l'accertamento dell'ICI per le annualità d'imposta 2000 e successive in scadenza al 31 dicembre 2004. Il d.l. 314 del 30 dicembre 2004 ha prorogato alla stessa data del 31 dicembre 2005 i termini per la liquidazione di questa imposta in scadenza al 31 dicembre 2004. In merito all'ICI vanno richiamati allo stesso fine i commi 335-339, che introducono importanti modifiche nel "classamento" delle unità immobiliari, le quali hanno una ricaduta sulla base imponibile dell'ICI (e dell'Irpef) e conseguentemente sul suo gettito, con effetti sulle entrate finanziarie dei Comuni. La *Relazione tecnica* con una valutazione di massima quantifica questo gettito in 188,10 milioni, cui si aggiungono 0,36 milioni di addizionale Irpef comunale. In questa stessa ottica di modifiche della base imponibile per accrescere le entrate tributarie si collocano le norme riguardanti la tassa sulla raccolta dei rifiuti solidi urbani (TARSU), che saranno esaminate successivamente.

Tra le altre disposizioni riguardanti le entrate degli enti locali "disseminate" nel testo della finanziaria si ricordano quelle sul Fondo per il finanziamento delle funzioni conferite dalle Regioni agli enti locali (co. 60: 33,570 milioni nel 2005); sul Fondo per il rimborso delle minori entrate derivanti dall'abolizione del credito d'imposta per i Comuni (co. 52: 10 milioni); sul Fondo per incentivare l'insediamento nei piccoli Comuni (commi 54-56: 5 milioni).

Per quanto riguarda la spesa sono numerose le norme che si riferiscono, direttamente o indirettamente agli enti locali. Va innanzitutto richiamata la norma, che può essere considerata di carattere ordinamentale, contenuta nell'art. 21, con la quale si apre la nuova disciplina del *patto di stabilità*. In essa si fissa, da un lato, l'ampliamento dei soggetti che sono chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, dall'altro si attribuisce il carattere di "principi fondamentali" ai successivi commi 22-53.

Le principali novità nei confronti della normativa precedente si possono così riassumere:

- il vincolo è posto non all'incremento del disavanzo, ma all'incremento delle spese correnti e delle spese in conto capitale;
- sono incluse nel calcolo le spese in conto capitale (prima escluse);
- sono, invece, escluse dal computo le spese per il personale, quelle derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie, per trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche, connesse a interventi a favore di minori e soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, per calamità naturali;
- è ampliato, come si è detto, l'ambito soggettivo, perché oltre alle Regioni e alle Province sono compresi (ai sensi del co. 22) i Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti (prima la soglia era di 5.000), le Comunità montane e isolate e le Unioni di Comuni con popolazione superiore ai 10.000. È però intervenuta una modifica nell'ambito soggettivo di

<sup>21</sup> Nel bilancio per il 2005 sono iscritti al cap.1320 (u.p.b. 2.1.2.6) dello stato di previsione del Ministero dell'interno 6.600 milioni a titolo di compartecipazione, mentre sono stati ridotti per lo stesso ammontare i trasferimenti erariali ai Fondi: Ordinario (-5.748); Perequativo (-31); Consolidato (-821).

applicazione appena indicato<sup>22</sup>, per cui “limitatamente all’anno 2005” le disposizioni sul patto non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 5000 abitanti e alle unioni di Comuni, alle Comunità montane e isolate fino a 50.000 abitanti. Il comma successivo dell’art. 1 *ter* indica in 111 milioni di euro l’onere derivante dall’attuazione della norma testé riportata e ne indica la copertura.

Proprio in merito al limite di spesa prima richiamato, il comma 22 fissa per gli enti locali come base di riferimento per determinare il limite dell’incremento (del complesso delle spese correnti e in conto capitale) la spesa media annua del triennio 2001-2003. Per il 2005 detto incremento non può superare l’11,5 per cento per gli enti più virtuosi che hanno registrato una spesa corrente media *pro-capite* inferiore a quella media della classe demografica di appartenenza e 10 per cento per gli altri enti. L’ultima parte della lettera a) di questo comma fornisce i criteri di individuazione della spesa media del triennio. Per gli anni 2006 e 2007 si applica il limite generale del 2 per cento.

Va rilevato che per le Regioni a statuto ordinario il comma 23 individua una diversa base di riferimento e un diverso limite per l’incremento del complesso delle spese correnti e in conto capitale: 4,8 per cento delle spese correnti e in conto capitale dell’anno 2003. Per gli anni 2006 e 2007 si applica anche alle Regioni il limite dell’incremento del 2 per cento delle spese correnti e in conto capitale dell’anno precedente. I commi 24 e 25 indicano le spese escluse dal calcolo. In proposito va ricordato che la citata l. n. 88/2005, con l’art. 1 *quater*, ha aggiunto all’elencazione, riportata dall’art. 24, tre nuove tipologie di spese escluse dal calcolo.

In aderenza alla linea di rigore e di controllo di ogni tipo di spesa si pone, in continuità con quanto già anticipato dal d.l. n. 168/2004, la norma sugli incarichi di studio e sulle consulenze affidati dagli enti con popolazione superiore a 5.000 abitanti. In proposito il comma 42 impone un’adeguata motivazione con una importante specificazione che non debbano esservi “strutture organizzative o professionali interne all’ente in grado di assicurare i medesimi servizi”; da queste limitazioni sono esclusi gli incarichi conferiti in materia di appalti. Il rigore della statuizione è attestato dalle altre cautele previste: la valutazione dell’organo di revisione economico-finanziaria dell’ente locale; la trasmissione alla Corte dei conti dell’affidamento dell’incarico; la previsione di illecito disciplinare, con conseguente responsabilità erariale, nel caso di difformità dell’incarico dalle prescrizioni normative.

Un’attenuazione –solo parziale– del rigore di questa disciplina è costituita dalla previsione, nel comma 26, di consentire agli enti di superare i limiti prima indicati, ma solo per finanziare spese di investimento e con entrate provenienti dall’alienazione di beni immobili e mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Uno “strappo” al rigore generale che permea tutta la manovra volta al contenimento della spese correnti è costituito dalla norma contenuta nel comma 43, che consente ai Comuni di finanziare queste spese con i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni di cui al d.P.R. n. 380/2001, ma è posto un limite: entro il 75 per cento per il 2005 e il 50 per cento per il 2006.

Un’altra, limitata, apertura nei confronti di questi enti è costituita dalla norma contenuta nel comma 27, che prevede l’istituzione di un apposito Fondo presso la Cassa depositi e prestiti S.p.A., con una dotazione di 250 milioni di euro per l’anno 2005, al fine di concedere anticipazioni agli enti locali per coprire le spese in conto capitale che eccedano i limiti di spesa previsti dal patto; queste anticipazioni, i cui interessi sono a carico del bilancio dello Stato per un ammontare di 10 milioni di euro, devono essere restituite entro il 31 dicembre 2006.

I commi 30-41 disciplinano i vari adempimenti per il monitoraggio del patto di stabilità e le sanzioni nel caso di mancato rispetto. In merito a queste ultime il comma 33 prevede, per gli enti inadempienti, a partire dal 2006, limiti all’acquisto di beni e servizi, il divieto di nuove assunzioni di personale e del ricorso all’indebitamento per gli investimenti.

<sup>22</sup> La legge 31.5.2005 n.88 (che ha convertito il d.l. 31.3.2005 n. 44), introducendo alcuni nuovi articoli nel testo del decreto legge, ha aggiunto, con l’art. 1 *ter*, un nuovo co. 22 *bis* alla finanziaria 2005 in esame.

La Finanziaria 2005 contiene altre varie norme che direttamente o indirettamente riguardano le Regioni e gli enti locali. L'impostazione generale fortemente restrittiva alla quale si ispira tutta la "manovra 2005" si riverbera in molte norme di dettaglio, ma non mancano misure di carattere positivo per gli enti territoriali ed in particolare per gli enti locali. In merito a queste ultime va ricordata la norma dei commi 28 e 29 sui contributi statali a favore di interventi a tutela dell'ambiente e dei beni culturali e alla promozione dello sviluppo economico e sociale del territorio. Va innanzitutto rilevato che nel testo non si fa riferimento esplicito agli enti locali, il che potrebbe far pensare che beneficiari dei finanziamenti possano essere anche altri enti; d'altra parte il tenore della norma e il riferimento all'oggetto degli interventi (ambiente, beni culturali e sviluppo economico-sociale del territorio) fanno individuare una destinazione a favore degli enti locali e comunque degli enti territoriali. Questa interpretazione trova fondamento nel richiamo trasparente al disposto dell'art. 119, co. 5 della Costituzione, che fa riferimento alla promozione dello "sviluppo economico", alla "coesione", alla "solidarietà sociale" e alla rimozione degli "squilibri economici e sociali". La Corte costituzionale in proposito (nella Sentenza n. 16 del 2004) ha dichiarato che gli interventi statali devono essere aggiuntivi e perseguire la finalità di perequazione indicata dalla Costituzione e non riferirsi all'esercizio di normali funzioni degli enti locali; la Corte ha anche richiamato l'attenzione sull'esigenza della presenza delle Regioni, quando i finanziamenti in esame rientrano nella competenza regionale. Il comma 29, tuttavia, affida al solo Ministro dell'economia il compito di individuare, con proprio decreto, gli interventi e gli enti destinatari e di provvedere all'erogazione dei contributi. La spesa autorizzata è di 201,5 milioni per il 2005 e di 170,5 milioni sia per il 2006 che per il 2007.

La finanziaria 2005 introduce nuove norme in materia di indebitamento degli enti locali con i commi 35, 44, 45, 66, 68-77. Il comma 35 stabilisce che gli enti territoriali, a decorrere dal 2006, debbano corredare le loro richieste di mutui e prestiti obbligazionari con una apposita attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità. Questo obbligo riguarda, anche per il 2005, le Province e i Comuni con più di 5.000 abitanti. Il comma 44, modificando l'art. 204, co. 1 del Testo unico sugli enti locali (d.lgs. 267/2000, citato d'ora innanzi come TUEL) limita la possibilità di indebitamento degli enti locali riducendone il tetto al 12 per cento (invece del precedente 25%) delle entrate dei primi tre titoli del bilancio del penultimo anno precedente. Gli enti che si trovino ad avere superato detto nuovo limite dovranno rispettarlo entro il 2013, provvedendo alla riduzione progressiva del debito (co. 45). Per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui i Comuni possono (ai sensi del co. 66) utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali (inclusi gli immobili).

Con i commi 68-77 sono apportate ulteriori modifiche al TUEL e sono disciplinate le modalità di indebitamento degli enti locali, anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti, quali le aperture di credito (con l'aggiunta di un nuovo art. 205 bis). In particolare sono stabilite le condizioni di durata e decorrenza dell'ammortamento dei mutui; la facoltà per più enti locali di effettuare congiuntamente emissioni di prestiti obbligazionari; la facoltà di affidare la gestione del fondo di ammortamento del debito a istituti di credito diversi dal tesoriere; l'esclusione della possibilità di contrarre mutui con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza (con una modifica all'art. 41, co. 2 della l. 28.12.2001 n. 448); la rinegoziazione dei mutui (commi 72-73); nuove regole per la contabilizzazione del debito.

La previsione della possibilità di attivare aperture di credito costituisce una delle maggiori novità della finanziaria 2005, perché introduce uno strumento flessibile che consente agli enti, specie nel finanziamento di opere pubbliche, di disporre delle somme necessarie in funzione dello stato di avanzamento dei lavori e quindi senza gravarsi di un debito complessivo, con conseguente riduzione dell'onere per interessi; questi potranno, come le imprese private, avere presso le banche linee di credito da cui effettuare prelievi in relazione alle loro esigenze di finanziamento; dovranno, peraltro, essere rispettati: il limite del 12 per cento e le condizioni

previste per il ricorso all'indebitamento. La durata dell'ammortamento degli importi erogati non deve essere inferiore a 5 anni. In proposito va rilevato il mancato coordinamento nell'elaborazione dei testi normativi, perché l'art. 1 *sexies* della legge n. 88/2005 ha introdotto una modifica all'art. 205 del TUEL in materia di aperture di credito che riprende quasi integralmente il testo già introdotto dall'art. 68 della finanziaria 2005, senza peraltro stabilire nessun collegamento con quest'ultima.

La possibilità di emissione congiunta, da parte di più enti locali, di titoli obbligazionari consente agli enti di piccole dimensioni di accedere ai mercati obbligazionari, cui isolatamente non potrebbero rivolgersi.

La finanziaria ha anche prescritto (con l'art. 74) la costituzione di un fondo di ammortamento del debito (o la conclusione di un'operazione di *swap* per l'ammortamento del debito) nel caso di nuove emissioni di titoli obbligazionari con rimborso del capitale in un'unica scadenza.

Alcune norme -commi 79 e 80- attengono ad aspetti organizzativi e gestionali, ma possono avere importanti riflessi sul processo verso una maggiore autonomia degli enti locali e, più in generale, sulla migliore e più immediata conoscenza dei flussi finanziari. Il primo dei citati commi prevede l'avvio sperimentale del superamento della tesoreria unica con l'individuazione da parte del Ministro dell'Economia, sentiti la Conferenza unificata e i Ministri dell'Interno e dell'Istruzione, Università e Ricerca, di una regione, tre Province, sei Comuni e tre università. Ai tesorieri di questi enti nel 2005 affluiscono direttamente (invece che nei conti della Tesoreria dello Stato) i trasferimenti statali e le entrate proprie. La norma precisa che gli enti sono individuati tra quelli che possono collegarsi al sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE). Anche per favorire il funzionamento a regime di questo sistema il comma 80 prevede l'avvio della gestione informatizzata del servizio di tesoreria degli enti locali, in particolare "con l'uso di ordinativi di pagamento e di riscossione informatici".

Altri commi toccano aspetti particolari che comunque hanno rilevanza per i Comuni. È il caso del comma 275, che esenta i Comuni dalle imposte sui trasferimenti di immobili di loro proprietà a favore di fondazioni e società; tale trattamento riguarda anche le operazioni di cartolarizzazione, disciplinate dalla legge n. 410/2001. Il comma 539 proroga i termini previsti per la redazione del conto economico per i Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. Altra proroga è contenuta nel comma 523 e riguarda la fase di transizione entro la quale i Comuni devono raggiungere la piena copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani con la TARSU<sup>23</sup>. In merito a questo tributo assume una certa rilevanza, per la sua ricaduta sulle entrate dei Comuni, il comma 340 sulla determinazione della superficie di riferimento ai fini dell'applicazione del tributo. In questo comma si prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2005 per le unità immobiliari di proprietà privata a destinazione ordinaria censite nel catasto edilizio urbano la superficie di riferimento non può essere inferiore all'80 per cento della superficie catastale determinata secondo i criteri fissati nel Regolamento approvato con il d.P.R. n.138/98. La norma precisa che per gli immobili già denunciati i Comuni modificano d'ufficio le superfici che risultino inferiori all'80 per cento e ne danno comunicazione agli interessati, mentre per gli immobili per i quali manchino gli elementi per determinare la superficie sarà richiesto ai titolari degli stessi di provvedere. Quanto alla ricaduta in termini di gettito per i Comuni la *Relazione tecnica* la quantifica in 165 milioni per il 2005, 220 per il 2006 e 165 per il 2007.

A completamento della normativa riguardante specificamente gli enti locali va fatta menzione del comma 557, che consente ai Comuni con meno di 5000 abitanti, nonché ai consorzi tra enti locali gerenti servizi "a rilevanza non industriale", alle Comunità montane e

<sup>23</sup> La proroga interessa i comuni che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dell'85% e quelli che nello stesso anno abbiano raggiunto un grado di copertura compreso tra il 55 e l'85%, secondo quanto disposto dall'art.11, co. 1, lett.a) e b) del DPR n. 158/99.

alle Unioni di Comuni di utilizzare personale di altre Amministrazioni locali, con l'autorizzazione di queste.

La sintesi del contenuto della finanziaria del 2005 conferma quanto rilevato all'inizio e con riferimento alle precedenti manovre. La giusta ricerca dell'equilibrio dei conti e del risanamento economico-finanziario anche per favorire il rispetto dei vincoli imposti dall'Unione europea, sta determinando una compressione dell'autonomia finanziaria degli enti locali (ma lo stesso discorso vale anche per le Regioni) e più in generale della stessa autonomia istituzionale loro garantita. Il sintomo del disagio degli enti territoriali si rileva dai numerosi ricorsi presentati alla Corte costituzionale su varie norme di questa finanziaria ritenute lesive delle loro competenze.

## **2.2 Sistema di finanziamento**

Sul sistema di finanziamento si sono soffermate le precedenti Relazioni ed in particolare quella dello scorso anno, alla quale si rinvia. In questa sede non si può che ribadire che il rinvio della piena realizzazione del federalismo fiscale perpetua la situazione di stallo e di incertezza, nella quale versa la finanza locale (ma ciò vale anche per quella regionale). A ciò si devono aggiungere le crescenti restrizioni delle possibilità di reperimento di risorse e la diminuzione dei trasferimenti. Se si considera la crescente richiesta agli enti territoriali di partecipazione all'opera di risanamento delle finanze pubbliche risultano evidenti le difficoltà di questi enti. La mancata attuazione delle deleghe stabilite nella l. n. 131/2003 accresce l'incertezza perché l'esatta individuazione delle funzioni fondamentali e il completo assetto istituzionale previsto dalla Costituzione costituiscono un *prius* rispetto allo stesso definitivo trasferimento di risorse finanziarie e di personale e alla individuazione precisa delle fonti di finanziamento e, quindi, di trasformazione da finanza derivata in finanza autonoma degli enti locali.

In attesa della soluzione del problema le ultime leggi finanziarie hanno dato, come si è visto, risposte insufficienti e frammentarie, del resto tutte orientate nel senso di una ulteriore limitazione della potestà normativa e tributaria di questi enti.

Nella finanziaria 2005 gli enti locali sono stati reintegrati delle risorse derivanti dai trasferimenti che la finanziaria 2002 aveva ridotto. È stata confermata la compartecipazione dei Comuni e delle Province al gettito dell'Irpef, che, peraltro, come si è visto, non costituisce una risorsa aggiuntiva, ma è compensata negativamente da una riduzione corrispondente di trasferimenti; è, invece, bloccato l'aumento dell'addizionale Irpef per i Comuni. A ciò si deve aggiungere che la stessa riduzione delle aliquote Irpef avrà una ricaduta negativa sulle entrate degli enti locali. In materia di ICI e TARSU si può, invece, prevedere, con l'estensione della base imponibile, un incremento di entrate dei Comuni a seguito delle misure dettate dalla finanziaria 2005 con riferimento a questi tributi.

### **3 La finanza locale nell'esercizio 2004**

#### **3.1 Prime valutazioni sui risultati dell'esercizio**

La verifica del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, affidati al comparto degli enti locali, può essere condotta sull'ultimo esercizio concluso, il 2004, prescindendo dall'esame dei rendiconti ed avvalendosi di altre fonti di informazioni idonee per fornire prime indicazioni al riguardo<sup>24</sup>.

La Sezione ha offerto, per la prima volta per l'esercizio 2002, un quadro finanziario non limitato al solo aspetto dell'esame dei dati di cassa, ma più esteso; infatti, sono state effettuate apposite rilevazioni che hanno riportato le analisi sulle risultanze del patto di stabilità interno e sulla situazione dell'indebitamento dell'ultimo esercizio. Dal 2004 viene introdotto un ulteriore elemento di analisi costituito dai dati di competenza utilizzati per la verifica del rispetto del patto di stabilità interno.

In questo modo il più articolato quadro degli elementi acquisiti ha consentito di mettere a confronto le tendenze rilevate sotto tre distinte angolazioni, dal cui esame integrato possono trarsi elementi più completi sulla situazione della finanza locale ed in particolare possono evidenziarsi i fenomeni più rilevanti sul fronte della gestione di cassa e di competenza, dell'equilibrio generale e dell'indebitamento.

Queste analisi consentono, quindi, di valutare, nell'imminenza della chiusura dell'esercizio, gli aspetti salienti della gestione finanziaria dei Comuni e delle Province, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto ed alla presenza di squilibri che gravano sulla capacità di svolgere adeguatamente il ruolo di crescente intervento che le recenti riforme affidano a questi enti.

##### **3.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2004**

La situazione dell'economia e della finanza pubblica, determinatasi nell'esercizio 2004, costituisce un indispensabile supporto per comprendere il ruolo svolto dalla finanza locale e per verificare se gli obiettivi indicati dalla programmazione e dai provvedimenti della manovra annuale di bilancio siano o meno stati realizzati.

Nella sede previsionale del DPEF 2004-2007 era stato ipotizzato uno scenario nel quale le prospettive di crescita dell'economia italiana si rilevavano in linea con la media degli altri paesi europei con un tasso di sviluppo che si sarebbe dovuto collocare intorno al 2 per cento.

Nella nota di aggiornamento, pur ritenendo che le previsioni di crescita potessero essere confermate, la crescita prevista veniva stimata all'1,9%, dato questo, ritenuto vicino a quello previsto per l'area dell'euro. Le previsioni venivano, quindi, formulate ipotizzando un miglioramento del quadro macroeconomico con il consolidamento della ripresa nel 2004 e la prospettiva di un'accelerazione dell'economia italiana negli anni successivi.

La costruzione del quadro programmatico di finanza pubblica nel DPEF 2004-2007, fondata su una prospettiva favorevole, che ove confermata non avrebbe mancato di incidere positivamente sui conti pubblici, è stata, comunque, influenzata dal peggioramento della congiuntura economica evidenziatosi nel 2003, che costituisce l'anno base di riferimento.

L'evoluzione della congiuntura interna ha presentato il perdurare di una situazione di debolezza dell'economia italiana, inoltre la riduzione della spesa per interessi e le misure di natura temporanea hanno dato un minor contributo per contenere il risultato del 2004 nei limiti stabiliti.

<sup>24</sup> Anche se il conto consuntivo costituisce il documento formale che compendia la gestione degli enti al termine dell'esercizio, esso può rilevarsi non ottimale per quanto attiene alla tempestività delle informazioni, a causa della durata delle procedure previste per la sua approvazione. L'analisi sulla finanza locale può essere condotta utilizzando anche altri strumenti che, specie sul piano delle valutazioni di livello macro, si rilevano appropriati.

Negli indirizzi programmatici per il 2004 restava un punto fermo la linea direttrice di rilanciare lo sviluppo attraverso la realizzazione di riforme strutturali e il sostegno agli investimenti in un contesto di equilibrio finanziario.

In attesa della realizzazione di queste riforme, il risanamento dei conti pubblici si sarebbe dovuto incentrare sull'azione di stimolo all'economia. Si prevedeva, poi, di sostituire progressivamente alle misure straordinarie del 2003 interventi a carattere strutturale.

Le misure strutturali sul lato delle entrate dovevano prevalentemente essere realizzate attraverso interventi di contrasto all'evasione ed al sommerso. Tuttavia, nelle misure attuate con la legge finanziaria, ove quelle sulle entrate risultavano prevalenti, un ruolo determinante era affidato agli interventi connessi al condono edilizio, alle sanatorie fiscali e al concordato preventivo.

Le misure da introdurre sul versante delle spese erano rappresentate dall'applicazione del patto di stabilità interno e dalla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Altre misure, invece, dovevano essere rivolte a contenere la crescita della spesa attraverso interventi, come quelli già adottati per la sanità, atti ad introdurre elementi di maggior rigore e di delimitazione dell'impegno finanziario sostenibile nell'ambito delle procedure di bilancio.

L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2004 stabilito, in sede di DPEF 2004-2007, nella misura dell'1,85% del PIL, veniva elevato al 2,2% nella nota di aggiornamento al DPEF; la revisione complessivamente operata riflette la minor crescita prevista nel 2003-2004<sup>25</sup>.

Le incertezze che continuavano a caratterizzare il quadro internazionale e la dinamica della crescita italiana meno favorevole del previsto anche nel 2004 hanno determinato la revisione degli obiettivi stabiliti dai documenti di programmazione.

### 3.1.2 La manovra di finanza pubblica nel 2004

La manovra finanziaria per il 2004 è stata impostata in un contesto nel quale ancora si faceva riferimento ad un miglioramento delle prospettive e si attendeva una fase espansiva del ciclo economico. Gli interventi correttivi, volti ad assicurare il rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, erano calibrati in modo da non avere riflessi sfavorevoli sull'economia, che aveva risentito nel 2003 di un quadro internazionale negativo e a incentivare la ripresa.

Le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2004, sono state congegnate in modo da non compromettere le condizioni per una crescita economica da realizzarsi in un contesto di stabilità dei prezzi, il cui avvio doveva essere perseguito attraverso l'attuazione di riforme strutturali.

La manovra realizzata con la legge finanziaria n. 350 del 24 dicembre 2003 è stata preceduta da un provvedimento d'urgenza d.l. 30 settembre 2003, n. 269 e successivamente completata con un altro provvedimento d'urgenza (d.l. 168/2004 convertito nella legge 191/2004).

Nel primo provvedimento d'urgenza sono contenute disposizioni rilevanti quali la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni<sup>26</sup> e la modificazione della disciplina relativa ai servizi pubblici locali già avviata dalla legge finanziaria per il 2002.

Relativamente agli enti locali la disciplina della legge finanziaria per il 2004 si pone in linea di continuità con le direttrici già tracciate e molti interventi introdotti in precedenti esercizi permangono operativi, influenzando le dinamiche di tale anno. Infatti, per quanto concerne le devoluzioni tributarie il quadro è sostanzialmente immutato<sup>27</sup>.

La finanziaria per il 2004 ha prorogato il termine assegnato per il funzionamento della Alta Commissione di studio per il federalismo fiscale; ciò ha comportato che, essendo ancora

<sup>25</sup> L'obiettivo d'indebitamento netto per il 2004 è stato ulteriormente modificato in occasione della presentazione della relazione di cassa del maggio 2004 e portato al 2,9%.

<sup>26</sup> La fuoriuscita della Cassa DD.PP. dall'ambito delle pubbliche amministrazioni ha comportato una ricomposizione del debito pubblico tra sottosettori provocando un aumento di quello delle amministrazioni locali.

<sup>27</sup> L'assegnazione di una quota base del 4,5% dell'IRPEF è stata introdotta dalla legge finanziaria per il 2001 a decorrere dall'esercizio successivo. La misura della compartecipazione per i comuni, avviata sin dall'esercizio 2002, è stata elevata al 6,5% nel 2003 e in tale esercizio è stata anche istituita una compartecipazione per le Province all'1%.



atteso il completamento del quadro per l'attuazione del federalismo fiscale, è stata protratta la durata del congelamento di ulteriori applicazioni dell'addizionale facoltativa all'Irpef.

La sospensione dell'applicazione delle addizionali locali all'Irpef dovrebbe, infatti, essere rimossa a seguito della introduzione di un assetto organico nel quale siano posti i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario non ancora determinato.

Sempre in tema di entrate va notata l'introduzione di un'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili<sup>28</sup> e la conferma delle disposizioni sulla compartecipazione all'Irpef per le Province e per i Comuni.

Nel ribadire il principio costituzionale dell'esclusiva finalizzazione dell'indebitamento al finanziamento di spese d'investimento, la legge finanziaria ha fornito indicazioni sulle operazioni finanziarie che costituiscono indebitamento e sulle attività che costituiscono investimenti.

La disposizione (art. 3 commi 16,17,18 e 19) contribuisce a far chiarezza su tale delicata questione e rende di maggiore concretezza il precetto del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese correnti.

L'art.3, co. 28 ha offerto agli enti locali la possibilità di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali per spese aventi carattere non permanente connesse alle stesse finalità previste per l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione: reinvestimento delle quote accantonate per l'ammortamento, copertura dei debiti fuori bilancio, salvaguardia degli equilibri di bilancio e investimenti.

I trasferimenti erariali a favore degli enti locali vengono ancora determinati con riferimento alla disciplina recata dalla legge 289 del 2002 (finanziaria 2003) con l'incremento derivante dall'applicazione del tasso d'inflazione programmato. Ne risulta un incremento delle risorse da assegnare pari a 180 milioni di euro. Tale incremento è destinato per la metà agli enti sottodotati e per il restante alla generalità dei Comuni. È previsto un contributo ulteriore di complessivi 50 milioni di euro destinato ai Comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti per le medesime finalità di quelli del fondo nazionale ordinario per gli investimenti. Viene elevato il contributo per le unioni di Comuni.

Anche per il 2004 tuttavia è stata confermata l'applicazione della riduzione di un ulteriore 1 per cento dei trasferimenti erariali, disposta dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2002.

La disciplina del patto di stabilità interno non ha subito nel 2004 innovazioni rilevanti e continua a costituire l'intervento principale per modulare i flussi di entrata e di spesa delle amministrazioni locali. Tale sistema ha preso le mosse dalle misure di limitazione del fabbisogno poste per il 1998, sviluppandosi in modo più articolato al fine di realizzare l'integrazione degli enti decentrati nei programmi di stabilità<sup>29</sup>.

Nella disciplina vigente per il 2004, le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti erano tenuti alla riduzione del disavanzo finanziario attraverso una serie di azioni relative al contenimento della spesa corrente e allo sviluppo delle entrate; gli obiettivi del patto si appuntavano esclusivamente su aspetti finanziari non essendo più richiesta la rilevazione del debito<sup>30</sup> e riguardavano esclusivamente il saldo sia in termini di cassa che di competenza, non costituendo più un obiettivo autonomo il contenimento dell'andamento della spesa corrente richiesto nel 2002.

<sup>28</sup> Tale addizionale, prevista inizialmente per il solo anno 2004, è stata portata a regime con il d.l. 29 marzo 2004 n.80, convertito nella legge 28 maggio 2004, n. 140.

<sup>29</sup> L'istituto, introdotto dall'art. 28 della legge 23.12.1998, n. 448 opera con riferimento alla riduzione dei disavanzi attraverso gli strumenti di monitoraggio e di contenimento del disavanzo, mentre la misura relativa alla riduzione del rapporto tra debito locale e PIL dal 2002 non è stata riproposta. Le azioni richieste dal "patto", che hanno esplicato effetti a partire dall'esercizio 1999, nei primi anni hanno richiesto misure di correzione rispetto al disavanzo tendenziale che si sarebbe formato senza operare interventi e successivamente hanno fissato obiettivi di riduzione riferiti ai risultati ottenuti dagli stessi enti nel primo anno del triennio considerato.

<sup>30</sup> Circa la rilevazione del debito pubblico locale si veda il successivo capitolo dedicato all'argomento.

Viene confermato che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il personale degli enti locali restano a carico degli stessi enti e i maggiori oneri per il biennio 2002-2003 non sono considerati a decorrere dal 2003 ai fini del calcolo del disavanzo finanziario del patto di stabilità interno<sup>31</sup>.

Il divieto di procedere ad assunzioni a tempo determinato continua ad operare, restando altresì vigente la particolare disciplina derogatoria rispetto a tale generale divieto. Gli enti locali che abbiano rispettato il patto di stabilità interno possono procedervi, purché si adeguino ai criteri di contenimento della spesa indicati nei documenti di finanza pubblica e comunque nel limite del 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel 2003<sup>32</sup>.

In materia di acquisto di beni e servizi va riportata la parziale abrogazione dell'art. 24 della legge n. 289 del 2002 che non ha riguardato l'ultimo periodo del comma 3, nonché i commi 6 bis e 7. Ne è risultato un notevole ridimensionamento dei vincoli in materia di acquisto di beni e servizi derivanti dalle disposizioni volte ad imporre l'obbligo di ricorrere alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP per procedere agli acquisti, di utilizzare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti in maniera autonoma.<sup>33</sup>

Sul fronte della spesa corrente viene quindi meno l'efficacia delle disposizioni che avevano imposto a, determinate condizioni, il ricorso alle convenzioni Consip per le forniture e gli appalti di servizi, venendo così dimesso l'impianto limitativo della libera determinazione delle condizioni contrattuali con il quale si pensava di incidere sulla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi e si ritorna alle regole di mercato.

Per quanto concerne le entrate tariffarie non si registrano sostanziali innovazioni<sup>34</sup>, salvo proroga da 4 a 5 anni della fase di transizione, entro la quale gli enti che abbiano raggiunto nel 1999 un grado di copertura dei costi superiore all'85% devono definire la tariffa del servizio rifiuti urbani che consenta la piena copertura dei costi.

Lo sviluppo degli investimenti risulta condizionato dalla riduzione dei fondi erariali a sostegno della spesa in conto capitale e dalla difficoltà di liberare risorse dalla parte corrente dei bilanci. La spinta nel settore dovrebbe essere rimessa essenzialmente all'indebitamento che, essendo venuto meno dal 2001 l'obiettivo del patto di stabilità relativo al limite dello *stock* del debito parametrato al PIL<sup>35</sup>, incontra minori ostacoli. A tale ultimo riguardo va aggiunto che anche nel 2004 il ricorso al mercato poteva ancora avvenire a condizioni di non elevata onerosità.

Nella legge finanziaria per il 2002, proprio per non comprimere i margini d'intervento in tale settore, era stata prevista la possibilità di adottare modalità innovative di finanziamento anche finalizzate alla ristrutturazione del debito, rimandando ad un regolamento approvato solo nel dicembre 2003 la determinazione delle regole in detta materia.

<sup>31</sup> Si tratta degli oneri relativi al solo incremento retributivo dello 0,99% riconosciuto in seguito agli accordi del 4 e 6 febbraio 2002 e dei maggiori oneri di personale per l'attività istruttoria relativa al condono edilizio.

<sup>32</sup> Nella finanziaria 2005 sono state soppresse le misure relative al blocco del *turn-over*, per recepire gli effetti della recente sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'undicesimo co. dell'articolo 34 della legge n. 289 del 2002 (Finanziaria 2003) e del sessantesimo co. dell'articolo 3 della l. n. 350 del 2003 (Finanziaria 2004), limitatamente alle parti in cui dispongono che le assunzioni a tempo indeterminato devono, comunque, essere contenute entro percentuali predeterminate. Le disposizioni censurate ad avviso della Consulta non si limitano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pongono un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze di organico verificatesi nel 2002 e nel 2003, imponendo un tetto che si risolve in una indebita invasione dell'area dell'organizzazione della struttura amministrativa riservata alle autonome determinazioni degli enti locali. La legge statale può prescrivere criteri e obiettivi per l'esercizio dell'autonomia di questi enti, ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare.

<sup>33</sup> Nel caso di acquisti di importo inferiore a 50.000 euro i prezzi stabiliti dalle convenzioni dovevano essere utilizzati come base d'asta al ribasso.

<sup>34</sup> L'art. 3 co. 25 della legge n. 350 ha introdotto modifiche ai criteri per la ripartizione del fondo per il contenimento delle tariffe dei servizi pubblici locali a seguito dell'assoggettamento all'IIVA dei servizi affidati a soggetti esterni alle amministrazioni.

<sup>35</sup> Infatti l'ulteriore azione del patto interno riferita alla riduzione dello stock di debito, che prevedeva misure incentivanti relative al mancato pagamento della penale per l'estinzione anticipata dei mutui della Cassa Depositi e Prestiti, non è stata prevista dalla finanziaria per il 2002 e da quelle successive.

La finanziaria per il 2004 non appare contenere rilevanti innovazioni per enti locali e dimostra ancora che la finanza locale resta per una parte significativa derivata, non vedendo la luce le proposte di nuovi modelli derivanti dall'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Permangono, inoltre, difficoltà per la debole dinamica dei trasferimenti e il sostanziale blocco della leva fiscale, mentre si prospetta la necessità di provvedere alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del nuovo contratto del personale.

Le condizioni non favorevoli evidenziate, tuttavia, hanno richiesto un maggiore impegno rispetto alla manovra finanziaria effettuata per il 2004 ed è stato necessario intervenire con ulteriori misure introdotte attraverso la decretazione d'urgenza con il decreto legge n. 168 del 12 luglio 2004 (convertito nella legge 30 luglio 2004, n. 191). Gli interventi contenuti nella manovra aggiuntiva si imperniano essenzialmente sulla riduzione della spesa corrente, focalizzando l'attenzione su specifiche voci di spesa.

Il c.d. "decreto taglia spese" ha stabilito interventi particolari con riferimento alle amministrazioni locali ed è intervenuto in corso d'esercizio, stabilendo misure che si affiancano a quelle del patto di stabilità interno e ne dovrebbero corroborare l'efficacia.

La necessità di operare correzioni in corso d'esercizio, diversamente modulata a seconda che gli enti siano o meno in regola con le prescrizioni del patto di stabilità interno, comporta la revisione di programmi già avviati e mette alla prova i sistemi conoscitivi e di programmazione degli enti.

Le misure di maggiore rilievo, che dovrebbero realizzare l'impatto di tale provvedimento sulla gestione finanziaria dell'esercizio 2004, riguardano la contrazione della spesa per acquisto di beni e servizi.

La reintroduzione della obbligatorietà delle convenzioni Consip intervenuta nella seconda metà dell'esercizio, dovrebbe accrescere la quota di acquisti effettuata direttamente tramite le convenzioni oppure utilizzando i parametri di qualità prezzo ivi stabiliti.

La riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi, ha rilievo centrale nella manovra correttiva, mira al contenimento della crescita della spesa corrente ed è applicabile ai servizi che non siano correlati a diritti soggettivi dell'utente<sup>36</sup>.

La riduzione delle spese di consulenza, studio, ricerca ha una portata autonoma rispetto alle altre previsioni dell'art. 1, co. 11, del ripetuto d.l. 168 e viene perseguita imponendo una percentuale di riduzione rispetto alla spesa effettuata allo stesso titolo nel triennio.

La manovra aggiuntiva costituisce per certi versi un cambiamento d'indirizzo nello stabilire i limiti entro i quali si deve realizzare il contributo degli enti locali alla stabilità della finanza pubblica, venendo posto l'accento esclusivamente sul versante della spesa. Si tratta di una linea che si coniuga con l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale e tiene conto delle difficoltà del contesto economico nel quale non appare prevedibile uno sviluppo delle entrate in assenza di interventi correttivi<sup>37</sup>.

La fondamentale linea direttrice, desumibile dagli indirizzi generali di finanza pubblica per gli enti locali nell'esercizio 2004, permane quella di assicurare la stabilità finanziaria del comparto in un contesto che presenta maggiori elementi di problematicità ed in cui emerge la necessità di intervenire direttamente su alcune componenti di spesa, per le quali sussistono margini di modulabilità. Il complesso di queste misure potrebbe incidere sulla possibilità di fornire adeguati servizi per la collettività e impone una utilizzazione ottimale delle risorse, richiedendo un affinamento dei controlli interni e delle azioni rivolte ad assicurare una sana gestione.

<sup>36</sup> Si tratta di una espressione di per sé non idonea a qualificare esattamente una categoria di servizi pubblici locali e necessita di un intervento interpretativo che è stato svolto in prima istanza da parte delle associazioni rappresentative degli enti. Alcuni interventi sulla portata del decreto n. 168 del 2004 sono stati attuati anche dalla Corte dei conti nella sede della funzione consultiva di recente attribuita alle Sezioni regionali di controllo e da questa Sezione centrale attraverso l'emanazione di atti d'indirizzo.

<sup>37</sup> L'indirizzo di incentrare l'asse delle manovre di finanza pubblica sulle riduzioni di spesa si è maggiormente esplicitato nella legge finanziaria per il 2005. La Corte dei conti nella sede della relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa (aprile 2005) ha osservato come in tale esercizio poco meno del 60% del contenimento programmato della spesa totale (pari a 9,5 miliardi di euro) riguardi i conti degli enti decentrati (in particolare enti territoriali).

### 3.1.4 I risultati del 2004

Dall'elaborazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche<sup>38</sup> per il 2004, si rileva che l'indebitamento come nell'anno precedente ha superato la soglia del 3%, attestandosi al 3,2% del prodotto interno lordo e superando i 43 miliardi di euro<sup>39</sup>. Il saldo primario permane positivo e si riduce all'1,8% in rapporto al PIL, registrando un peggioramento nel triennio. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche permane negativo.

Lo scostamento rispetto alle previsioni della Relazione previsionale e programmatica è prevalentemente dovuto alla crescita ridotta, infatti nel 2004 la crescita del PIL è risultata ancora debole, attestandosi al 1,2 per cento in termini reali<sup>40</sup>.

In tale esercizio l'evoluzione del quadro macroeconomico ha comportato riflessi negativi, e la congiuntura si è dimostrata non favorevole. Il gettito tributario ha avuto una flessione che riflette il calo dell'apporto delle imposte indirette, e in particolare di quelle in conto capitale, nelle quali sono contabilizzati gli effetti delle sanatorie fiscali. La pressione fiscale, infatti, ha registrato una diminuzione di un punto percentuale di PIL rispetto all'anno precedente (dal 42,6% nel 2003 al 41,7% nel 2004).

Le spese in conto capitale mostrano nel 2004 un calo del 4,9 per cento rispetto all'esercizio precedente; si tratta di un risultato che riflette gli effetti della cartolarizzazione di poste di notevole dimensione come le dismissioni immobiliari e i conferimenti di capitale ad aziende in perdita.

Le uscite correnti hanno dimostrato una dinamica espansiva nel comparto delle regioni e degli enti locali rispetto all'amministrazione centrale ove l'incremento risulta inferiore alla crescita nominale del PIL<sup>41</sup>.

La spesa delle amministrazioni decentrate assume ritmi superiori a quelli degli anni precedenti, nella dinamica osservata la componente dei redditi da lavoro dipendente risulta in notevole espansione per via della contabilizzazione degli effetti dei rinnovi contrattuali.

Nel quadriennio 2001-2004 il percorso di stabilizzazione dei conti pubblici ha fatto registrare una battuta d'arresto, essendo stato ottenuto il mantenimento dei conti pubblici entro la soglia del 3 per cento solo nell'esercizio 2002.

Il rapporto tra il debito pubblico e il PIL si è ridotto nel 2004 (pari al 106,6%), valore appena inferiore a quello dell'esercizio precedente che supera l'obiettivo corretto in sede di relazione di cassa.

### 3.2 Analisi dei flussi di cassa delle Amministrazioni locali - esercizio 2004

Al fine di esprimere prime valutazioni sulla gestione degli enti locali relative all'ultimo esercizio concluso, non essendo ancora stata effettuata la rendicontazione ufficiale, sono stati impiegati i dati di cassa per il 2004 rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> La notifica alla Commissione Europea presentata dall'ISTAT il 1° marzo 2005 ed integrata da un successivo comunicato (11 marzo) ha reso noti i principali dati di consuntivo per il 2004. A seguito della mancata certificazione da parte di Eurostat i risultati sono revisionati con un comunicato in data 24 maggio 2005.

<sup>39</sup> In occasione della notifica all'UE l'ISTAT ha comunicato importanti revisioni dei consuntivi del triennio 2001-2003 che presentano per l'intero periodo un maggiore indebitamento di poco inferiore a 30 miliardi di euro. Secondo la revisione del 24 maggio 2004 il rapporto indebitamento PIL risulta superiore alla soglia del 3% anche nel 2003.

<sup>40</sup> Dato riportato nella notifica alla Commissione europea - integrata da un successivo comunicato dell'Istat (11 marzo) - che hanno diffuso i principali dati di consuntivo relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2004. In tale occasione l'Istat ha reso note importanti revisioni dei consuntivi di finanza pubblica per l'intero triennio 2001-2003 che nel complesso sono per ciascun anno di segno peggiorativo e fanno emergere un quadro dei conti pubblici più critico.

<sup>41</sup> Cfr.: Corte dei conti Sezioni riunite relazione sulla tipologia delle coperture sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2004.

<sup>42</sup> In particolare il Ministero dell'Economia e Finanze tramite l'Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni è chiamato a svolgere un monitoraggio sulla situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni decentrate che si concretizza attraverso l'acquisizione periodica dei dati di cassa di tutti gli enti locali. Le informazioni relative, che vengono raccolte dagli uffici periferici del dicastero sulla base di prospetti compilati dai tesoriери degli enti, alimentano il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS- sistema "flussi di cassa").

La rilevazione periodica dei flussi di cassa ha preso le mosse dalla legge n. 468 del 1978 nella quale è stato introdotto il concetto di unitarietà della finanza pubblica attraverso la nozione di settore pubblico allargato.

Il processo di regionalizzazione che in quello stesso periodo andava a realizzarsi imponeva la necessità di disporre di dati di maggiore dettaglio sulla finanza delle regioni a statuto ordinario, nello stesso tempo emergevano elementi di tensione dal settore della finanza degli enti locali, ponendosi la necessità di consolidare il loro debito.

L'unitarietà della finanza pubblica è stata perseguita nella legge n. 468 secondo le direttrici della normalizzazione dei conti, del coordinamento finanziario e del consolidamento. In questo senso operano le rilevazioni di cassa finalizzate alla elaborazione della relazione trimestrale di cassa, omogeneizzando in uno schema comune le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai soggetti del settore pubblico il cui risultato differenziale viene a determinare il livello del fabbisogno.

Le crescenti esigenze di conoscenza che riguardano la situazione dei conti pubblici, specie in relazione alle verifiche finalizzate alla elaborazione di un conto consolidato delle pubbliche amministrazioni da presentare alla UE, hanno condotto nel tempo al perfezionamento del sistema delle rilevazioni di cassa. L'attuale sistema di classificazione per la raccolta dei dati degli enti locali è stabilito attraverso decreti del Ministro dell'economia e finanze che recano lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici della gestione di cassa<sup>43</sup>. Una rilevante innovazione al riguardo è stata apportata dal decreto del 24 giugno 2002 con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti dall'art. 3 del D.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche. I nuovi elenchi dei codici di bilancio e la descrizione e numerazione delle voci economiche, completano la classificazione dei "codici parlanti" della contabilità degli enti locali, stabilendo riferimenti uniformi anche per le risorse dell'entrata. Le rilevazioni alle quali sono finalizzati tali codici riguardano la gestione di cassa appuntandosi sulla codificazione delle reversali e dei mandati.

Ove si realizzasse l'integrazione dei codici utilizzati per le rilevazioni di cassa con quelli di bilancio<sup>44</sup>, essa costituirebbe un evidente passo in avanti verso la uniformità dei dati di bilancio degli enti locali, potendosi omogeneizzare anche i dati di entrata sino al dettaglio della risorsa. Tale uniformità, come si è detto, costituisce un elemento rilevante al fine della rilevazione dei dati e della formazione di aggregati significativi.

Sul punto è intervenuto anche l'art.28 della legge finanziaria per il 2003 che al co. 3 ha stabilito l'obbligo, finalizzato a garantire la corrispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'art. 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, di codificare con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale tutti gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle pubbliche amministrazioni<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Il sistema di classificazione adottato per la raccolta di questi dati è stato modificato con due decreti in data 15 novembre 2002, che hanno determinato lo schema tipo di prospetto per la rilevazione dei dati periodici sulla gestione di cassa che le province i comuni e le comunità montane trasmettono allo stesso dicastero. La revisione del precedente schema tipo del prospetto di rilevazione si è resa necessaria a seguito delle modificazioni introdotte dal decreto del 24 giugno 2002 con il quale sono stati individuati i codici di bilancio stabiliti dall'art. 3 del D.P.R. n. 194 del 1996 e sono state definite la descrizione e la numerazione delle voci economiche.

<sup>44</sup> Come è noto l'art. 162 co. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) impone che il bilancio finanziario degli enti locali sia redatto in termini di sola competenza. Resta ancora non definita la questione di stabilire se il D.M. del 2002 imponga anche l'automatica integrazione dei codici di bilancio con quelli da esso introdotti; infatti se è vero che il bilancio di previsione riguarda la sola fase della competenza, il rendiconto si estende a dar conto della gestione di cassa anche se essa non è sottoposta al vincolo autorizzatorio. Pertanto esiste una inscindibile integrazione tra gli atti di gestione del bilancio ed il documento stesso che scongiurerebbe di tenere distinte le codificazioni di bilancio da quelle relative alla gestione di cassa.

<sup>45</sup> L'art. 28 della legge finanziaria per il 2003 è stato impugnato dinanzi alla Corte costituzionale dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in quanto ritenuto lesivo della sfera di competenza legislativa regionale per aver attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze il potere di acquisire informazioni sul comportamento di enti ed organismi pubblici e per aver imposto la codificazione omogenea su tutto il territorio nazionale degli incassi, dei pagamenti e dei dati di competenza economica, secondo criteri da stabilirsi con successivi decreti ministeriali, sentita la Conferenza unificata.

Questa innovazione ripropone la questione dell'uniformità della codificazione nelle classificazioni di bilancio. Va notato al riguardo che l'art. 28 innanzi citato ha inserito un elemento nuovo e cioè quello relativo ai dati di competenza economica, che certamente non riguarda la fase finale della procedura contabile ma è riferibile ad impostazioni di bilancio.

Le classificazioni introdotte dall'art. 28 sono finalizzate alla realizzazione di nuove modalità per la rilevazione dei flussi di cassa attraverso l'introduzione di un sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

La realizzazione di tale progetto, che si fonda sulla rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche, dovrebbe consentire il superamento della inadeguatezza conoscitiva e temporale della modalità di rilevazione trimestrale sui flussi di cassa e ovviare, attraverso l'omogeneità delle rilevazioni, alle differenze informative che provengono da dati rilevati attraverso differenti sistemi contabili.

Gli effetti che si produrranno sul sistema di rilevazione dei dati di cassa che dovrà avvenire secondo criteri omogenei per tutte le pubbliche amministrazioni favoriranno il coordinamento tra la finanza pubblica nazionale e quella decentrata e potranno fornire un supporto all'attività conoscitiva necessaria per l'attuazione del federalismo fiscale.

Le rilevazioni di cassa consentono, infatti, di acquisire in modo tempestivo informazioni anche sull'andamento dei conti della finanza locale con particolare riferimento alla situazione dei fondi di cassa e l'eventuale presenza di deficit, alle giacenze presso il conto di tesoreria ed alla situazione di liquidità. Tali informazioni potranno diventare più tempestive e più complete attraverso il sistema di trasmissione telematica con effetti favorevoli in ordine alla conoscibilità dei conti pubblici anche a vantaggio degli stessi enti che potranno disporre di maggiori elementi per orientare le proprie politiche di bilancio.

I dati suddetti, se vagliati nell'aggregato, possono fornire utili indicazioni sugli andamenti generali della finanza pubblica, specie considerando l'apporto della finanza locale nella formazione del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni. Tale ultima valutazione verrà resa più semplice in presenza di classificazioni omogenee che favoriscono il consolidamento dei dati dei diversi comparti della pubblica amministrazione.

È da rilevare al riguardo che la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, spostando l'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale ha ingenerato nuove esigenze conoscitive che impongono un monitoraggio attento di tale comparto. Gli strumenti per operare a tal fine consistono nelle scritture contabili degli enti ed in via principale nel rendiconto nel quale viene fornita una rappresentazione contabile prospettica e multiforme finanziaria, patrimoniale ed economica; tuttavia, anche le rilevazioni operate sul fronte della cassa che si limitano ad un solo aspetto della rilevazione finanziaria, appaiono di indubbia valenza, in quanto hanno il pregio di fornire informazioni tempestive che possono fornire valutazioni ravvicinate nel tempo ed anche in corso di gestione.

Il naturale destinatario di queste informazioni oltre agli organi rappresentativi degli enti ed a quelli statali che svolgono il compito di governo della finanza pubblica, è la Corte dei conti che, operando al servizio dello Stato comunità è chiamato a garantire l'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Va ancora aggiunto che, oltre al rendiconto ed ai dati di cassa, costituiscono informazioni rilevanti per la verifica dell'andamento della finanza locale anche i prospetti relativi al patto di stabilità interno, predisposti per le esigenze del Ministero dell'Economia e Finanze e le certificazioni del conto preventivo e consuntivo raccolte dal Ministero dell'Interno.

### 3.2.1 Risultati di cassa del 2004

Attraverso i dati di cassa è possibile fornire un'analisi delle tendenze in termini di finanza locale con una valenza macroeconomica, tenendo conto dei dati aggregati per il comparto formati sulla base dell'insieme di enti presi in considerazione dalla RGS<sup>46</sup>.

Nell'ambito dei risultati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche può inquadrarsi l'azione svolta nel 2004 da parte degli enti locali. Al riguardo va avvertito che i risultati esposti dall'ISTAT sono stati elaborati seguendo lo schema contabile tracciato dal SEC95, mentre le rilevazioni che seguono si riferiscono al dato di cassa rilevato in termini di riscossioni e pagamenti dalla RGS.

Nel 2004 sono stati sostanzialmente confermati i criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2003, in quanto è mancata una nuova disciplina in materia. I trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione commisurata al tasso d'inflazione programmata rispetto a quelli dell'anno precedente e una ulteriore riduzione dell'1 per cento. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli enti. Nella procedura relativa agli enti maggiori viene svolto un monitoraggio da parte del Ministero per l'interno sulla consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e allorché questi scendono al di sotto del limite di giacenza determinato in percentuale sul fondo ordinario spettante, vengono erogate d'ufficio risorse tali da riportare la consistenza entro il predetto limite.

La situazione di accumulo di residui conseguente all'impiego di sistemi di erogazione dei trasferimenti atti a limitare la giacenza presso i tesoriери, che ha caratterizzato la fine degli anni '90, è andata progressivamente a ridursi. Nel periodo 1998-2001, dopo che la prima applicazione delle misure di contenimento aveva causato il prosciugamento delle giacenze di tesoreria riducendole ad un livello prossimo al limite oltre il quale possono essere disposte le erogazioni, si è rilevata una crescita costante e sostenuta degli incassi di trasferimenti che ha riportato gli incassi del titolo a livelli fisiologici. Inoltre dal 2001 queste misure sono state lenite; infatti, le procedure di monitoraggio si applicano solo agli enti di maggiori dimensioni e si è manifestata una linea innovativa volta a realizzare progressivamente l'uscita degli enti locali dal sistema di tesoreria unica.

Ancora in tema di trasferimenti erariali è da dire che su di essi gravano alcune ritenute per compensare situazioni di diverso genere ed in particolare per la attribuzione della quota Irpef e dell'addizionale sull'energia elettrica. Dall'esercizio 2002 la decurtazione più rilevante è quella della quota base di compartecipazione all'Irpef, elevata al 6,5 per cento nell'esercizio successivo che per molti enti dovrebbe assorbire interamente il trasferimento dello Stato.

Nell'anno 2004, diversamente da quelli precedenti, l'erogazione dei trasferimenti erariali è avvenuta nella misura totale in termini di competenza, mentre le risorse del bilancio del Ministero dell'interno si sono dimostrate insufficienti in termini di cassa.

### 3.2.2 Analisi dei flussi di cassa 2004 nel complesso degli enti

Nell'esaminare gli andamenti rilevabili dalla cassa per l'esercizio 2004<sup>47</sup> vengono presi in esame nell'insieme i dati delle Province e dei Comuni.

<sup>46</sup> Come di consueto, al fine di stabilire l'affidabilità dei dati in argomento sono stati posti a confronto voci contabili tratte dal sistema della Sezione per l'esercizio 2003 con gli omologhi dati di cassa RGS. Tale confronto ha fatto rilevare scostamenti di entità trascurabile con riferimento ai titoli di bilancio, mentre analizzando gli scostamenti con riferimento ad elementi più dettagliati si rilevano punte più elevate di quelle registrate nel complesso, ma tali da non impedire un attendibile impiego dei dati in argomento. Infatti, nelle fondamentali ripartizioni contabili si nota uniformità di classificazione, univocità che scema addentrando in maggiori dettagli. È emerso in particolare che la quota di compartecipazione all'Irpef, che nelle rilevazioni di cassa è inserita nelle entrate tributarie, cat. I, nei bilanci è stata in alcuni casi allocata tra i trasferimenti dello Stato.

<sup>47</sup> Va avvertito che i dati dell'esercizio precedenti presi a riferimento per individuare gli andamenti sono stati completati e, quindi possono divergere da quelli esposti nella relazione precedente. Nelle serie storiche superiori al triennio i dati riportati in lire sono stati convertiti in euro.

Il totale delle entrate correnti di tutti gli enti considerati dalla R.G.S., e cioè 100 Province e 8.088 Comuni senza distinzione di popolazione, assomma a 54.152 milioni di euro quanto a riscossioni totali, aumentando dell'1,87% rispetto all'esercizio precedente<sup>48</sup>.

Le entrate tributarie del complesso degli enti si attestano a 28.468 milioni di euro, con un aumento del 4,06% ben inferiore di quello registrato nell'esercizio precedente, che risentiva della devoluzione delle ulteriori quote della compartecipazione all'Irpef.

Il totale delle entrate raggiunge i 95.798 milioni di euro,<sup>49</sup> aumentando del 5,44% rispetto al 2003, e dimostrando una maggiore dinamica di crescita rispetto all'esercizio precedente; nel 2004 le entrate in conto capitale, rispetto a quelle correnti, aumentano con maggior ritmo (11,64% contro 1,86%), particolarmente per l'espansione dell'indebitamento, determinato in parte dalla rinegoziazione di prestiti.

La spesa complessiva raggiunge i 98.137 milioni di euro, con un aumento rilevante pari all'8,33%, all'interno del quale si nota che la componente finalizzata agli investimenti cresce più rapidamente della spesa corrente anche se con un differenziale minore rispetto al 2003.

#### Entrate (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
<b>TITOLO I</b> - Entrate tributarie	27.356	28.468	4,06
<b>TITOLO II</b> - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione	16.298	15.857	-2,71
<b>TITOLO III</b> - Entrate extratributarie	9.504	9.827	3,40
<b>TITOLO IV</b> - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	20.529	21.023	2,41
<b>TITOLO V</b> - Entrate derivanti da accensione di prestiti	9.427	12.422	31,77
<b>TITOLO VI</b> - Entrate da servizi per conto di terzi	7.739	8.201	5,97
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>90.853</b>	<b>95.798</b>	<b>5,44</b>

#### Spese (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
<b>TITOLO I</b> - Spese correnti	49.142	51.622	5,05
<b>TITOLO II</b> - Spese in conto capitale	27.927	30.855	10,48
<b>TITOLO III</b> - Spese per rimborso di prestiti	5.715	7.273	27,26
<b>TITOLO VI</b> - Spese da servizi per conto di terzi	7.806	8.387	7,44
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>90.590</b>	<b>98.137</b>	<b>8,33</b>

#### Entrate/Spese correnti (Province e Comuni)

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
Entrate correnti +	53.158	54.152	1,87
Spese correnti -	49.142	51.622	5,05
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	3.640	4.473	22,88
<b>Saldo della gestione di parte corrente</b>	<b>376</b>	<b>-1.943</b>	<b>-616,76</b>

<sup>48</sup> Nel 2003 erano state trattate 100 Province e 8.093 Comuni e l'importo delle entrate correnti raggiungeva i 53.128 milioni di euro.

<sup>49</sup> Tale importo è al netto delle partite non attribuite (incassi da regolarizzare) che alla data della rilevazione dei dati assommavano a 667 milioni di euro per le Province e a 4.686 per i Comuni. Anche il dato della spesa complessiva di seguito riportato non considera i pagamenti da regolarizzare nella misura di 167 milioni di euro per le Province e 1.627 per i Comuni.



**Entrate/spese in conto capitale (Province e Comuni)**

	(milioni di euro)		
	2003	2004	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	20.529	21.023	2,41
Accensione di prestiti (cat. III e IV)+	7.243	9.702	33,95
Spese in conto capitale -	27.927	30.855	10,48
<b>TOTALE</b>	<b>-155</b>	<b>-130</b>	<b>-16,13</b>

Dall'esame delle tabelle sopra riportate si nota che le tendenze fondamentali per le entrate sono quelle già rilevate negli esercizi precedenti; continua con una notevole attenuazione dei valori la ricomposizione dell'entrata, con sviluppo delle entrate tributarie a scapito dei trasferimenti e di quelle da indebitamento, cresciute considerevolmente. La dinamica della spesa corrente assume toni di crescita più marcata e perdura la spinta per la realizzazione di investimenti e per un maggior rimborso di prestiti. Nel complesso ciò dimostra per le entrate una tenuta complessiva del comparto e un continuo graduale sviluppo di quelle proprie, mentre il ritmo di crescita della spesa corrente assume toni marcati e può destare qualche motivo di perplessità. Al riguardo va notato come il legislatore abbia dimostrato una maggiore attenzione al versante della spesa a partire dalla emanazione del d.l. 168 del 2004 che ha posto anche nei confronti degli enti locali limitazioni alla effettuazione della spesa per acquisto di beni e servizi e di altre specifiche tipologie di spesa.

**Province****Entrate**

Il totale delle entrate correnti delle 100 Province esaminate ammonta a 8.635 milioni di euro quanto a riscossioni totali, con una crescita (1,88%) che si è sensibilmente ridotta rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era elevata all'11,84%.

**Entrate correnti**

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
Entrate tributarie	3.756	4.365	4.547
Trasferimenti	3.432	3.682	3.571
Entrate extratributarie	391	429	517
<b>Totale</b>	<b>7.579</b>	<b>8.476</b>	<b>8.635</b>

Nel 2004 l'aumento dei flussi di cassa di entrate correnti delle Province prosegue ad un ritmo ben inferiore a quello del 2003. La situazione del biennio evidenzia che la notevole crescita rilevata nell'esercizio precedente non si ripropone. Va notato che in tale esercizio nonostante l'assegnazione della quota Irpef, che viene detratta dai trasferimenti, questi ultimi si rilevavano in crescita vivace. Venivano in evidenza gli effetti delle nuove assegnazioni di funzioni e di risorse avvenute in tale anno. Nel 2004 la crescita delle entrate proprie, a differenza dell'esercizio precedente, si compensa parzialmente con la riduzione dei trasferimenti. L'andamento della categoria II, trova ulteriore ragione nella situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province dopo le assegnazioni dell'esercizio precedente.

Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2004 a 4.547 milioni di euro e fanno registrare nel biennio un aumento del 4,17%. Tale crescita, ben inferiore a quella del 2003, potrebbe in parte derivare dalla ripresa della dinamica di crescita dei tributi locali già assegnati a tali enti, mentre non dovrebbe risentire dell'assegnazione della quota dell'Irpef avvenuta per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata.

L'unica categoria che risulta in aumento è quella delle imposte, che comportano incassi per 4.435 milioni di euro (4,43%), diminuiscono le tasse, che comunque raggiungono solo 21 milioni di euro con variazione del -4,55%; anche gli altri tributi sono in calo (-5,21%). Va comunque considerato che l'unica categoria che ha un peso rilevante nel titolo I è quella delle imposte.

Per il complesso delle Province esaminate i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 3.571 milioni di euro e fanno registrare un calo del 3,01%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite riguarda sia i trasferimenti dallo Stato che quelli dalle regioni e assume una variazione maggiore per i trasferimenti da organismi comunitari. Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2004 il calo relativo al titolo II dell'entrata è imputabile sia ai minori trasferimenti dello Stato<sup>50</sup>, che a quelli delle regioni che dovrebbero essere connessi allo stallo del processo di trasferimento delle funzioni. Il maggiore impulso all'utilizzazione di aiuti comunitari verificatosi nell'esercizio precedente in concomitanza delle scadenze non si ripete nel 2004.

Per il complesso delle entrate correnti si rileva, per le Province, che solo quelle proprie sono in aumento, infatti anche le riscossioni del titolo III nel 2004 raggiungono 517 milioni di euro rispetto ai 429 del 2003, con un aumento del 20,51%.

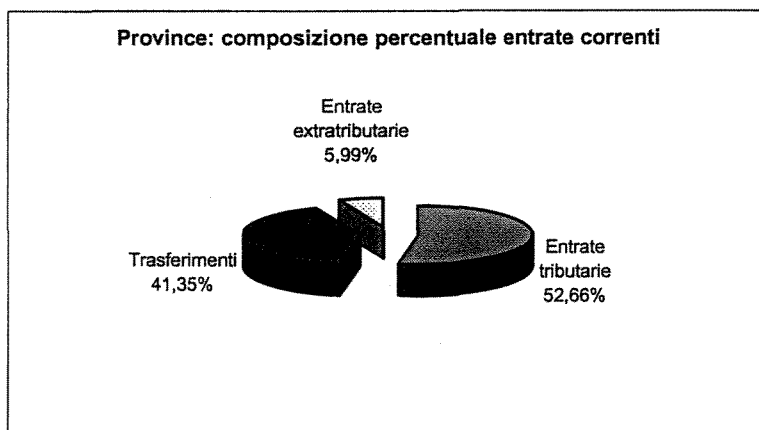
Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2004 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

#### Entrate correnti

Composizione %	2002	2003	2004
Entrate tributarie	49,56	51,50	52,66
Trasferimenti	45,28	43,44	41,35
Entrate extratributarie	5,16	5,06	5,99
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Gli scostamenti riguardano tutti i titoli con limitate variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle proprie. Questi effetti non dovrebbero incidere esclusivamente sulla cassa e dovrebbero estendersi alla competenza.

Appare, infatti, di immediata evidenza nell'ultimo esercizio la ripresa per cassa delle entrate proprie che guadagnano terreno sui trasferimenti.



L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo biennale non riesce a mettere in evidenza lo sviluppo di tendenze di maggiore respiro che sono in atto da tempo ed i cui ulteriori

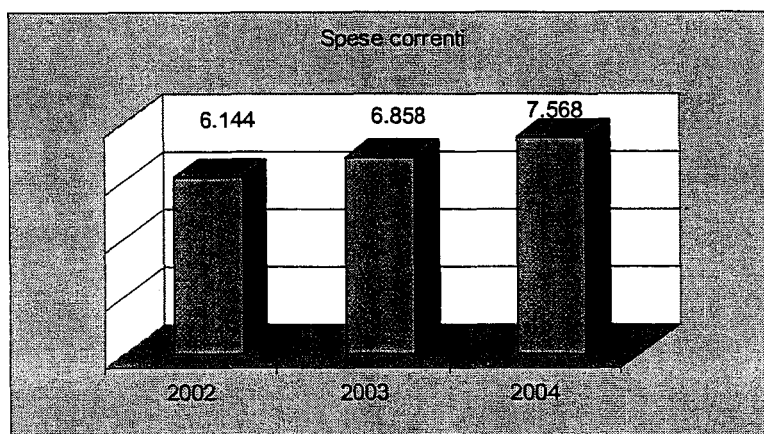
<sup>50</sup> Il minore flusso in entrata di trasferimenti dello Stato potrebbe derivare dalla incompleta erogazione dovuta alla insufficiente dotazione di cassa dei capitoli del Ministero dell'Interno. Inoltre risulta aver influito su tale flessione la circostanza che nell'esercizio 2003 sono stati pagati saldi relativi ad esercizi precedenti sino al 2002.

sviluppi risultano condizionati dalla messa a regime di un sistema di maggiore autonomia finanziaria. Lo sviluppo dei trasferimenti registrato nel 2003, non si ripropone nel 2004 e la crescita dei tributi è meno incisiva, essendosi esauriti gli effetti in termini di variazione delle devoluzioni tributarie che hanno inciso significativamente sull'assetto delle entrate delle Province.

### **Spese correnti**

Tra le misure adottate che hanno incidenza sulla parte passiva dei bilanci assumono particolare rilievo le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004, che non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso. Va notato che anche nel 2004 le Province avevano la possibilità di detrarre dalla spesa corrente le spese per le nuove funzioni. Altre misure non prive di incidenza sono quelle introdotte dal c.d. decreto "taglia spese", che tuttavia si rivolgeva ad alcune specifiche componenti di spesa ed escludeva comunque dalle limitazioni quelle connesse a diritti soggettivi degli utenti. Incidono, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

Dal complesso dei dati relativi alle Province esaminate si nota che prosegue la tendenza alla crescita impetuosa della spesa corrente (10,35%), infatti nel 2004 il titolo I della spesa ha comportato 7.568 milioni di euro di pagamenti totali con una sensibile variazione in aumento rispetto all'esercizio precedente; in termini assoluti l'aumento ammonta a 1.310 milioni di euro. Questi aumenti si verificano nell'esercizio successivo al 2003 nel quale le variazioni in aumento prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni si sono dimostrate molto rilevanti (11,60%) e potrebbero costituire una prosecuzione della dinamica sul fronte dei pagamenti degli interventi avviati in conseguenza.



Si rileva, pertanto, che la mole dei pagamenti della spesa corrente evidenzia una crescita ben superiore al tasso programmato d'inflazione che può trovare spiegazione nei mutamenti del quadro delle funzioni conferite alle Province intervenute nell'esercizio precedente, i cui effetti si sono riverberati anche sulla spesa del 2004; va notato, tuttavia, che analoga situazione non si nota in merito all'entrata.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle Province una crescita del 14,20%, raggiungendo i 2.067 milioni di euro di pagamenti totali nel 2004. Questa crescita, ben più rilevante di quella del 2003, si può mettere in relazione agli oneri derivanti dal rinnovo contrattuale ed in parte potrebbe trovare spiegazione anche con l'avanzamento del processo di trasferimento delle risorse umane per lo svolgimento delle funzioni conferite.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale rappresenta per l'esercizio in esame il 27,31 % di quella corrente, e si eleva rispetto all'esercizio precedente.

La spesa per acquisto di beni fa registrare una tendenza ascendente (2,26%) e, ancor più, quella per la prestazione di servizi che aumenta dell'11,53%; un fattore di crescita di tale ultima

categoria può essere rinvenuto nella esternalizzazione dei servizi pubblici, che potrebbe avere assunto maggior vigore dal 2003, dopo l'approvazione dell'apposita disciplina. Nel complesso la crescita di tali interventi di spesa assume toni rilevanti e non sembra essersi dimostrata sensibile alle misure introdotte dal d.l. n. 168 del 2004.

La spesa in conto capitale presenta un notevole aumento, passando dai 3.851 milioni di euro del 2003 ai 4.280 del 2004 (11,14%).

Da tali dati si rileva che la spinta al rilancio degli investimenti nelle Province, già rilevata nel 2003, prosegue nell'esercizio successivo. Va notato, inoltre, che le maggiori erogazioni di spesa in conto capitale sono congruenti con le misure inserite nel patto di stabilità del 2004, mentre nel 2005 verrà sottoposta a limiti anche la crescita di tale comparto.

Aumentano del 31,58% le accensioni di prestiti passando da 893 milioni di euro del 2003 a 1.175 milioni di euro del 2004. Si nota, inoltre, una crescita eclatante della emissione di prestiti obbligazionari.

Peraltro, il dato relativo all'accensione di prestiti che cresce, risulta coerente con l'aumento della spesa per investimenti, ma, rispetto all'esercizio precedente, si intravede un minore ricorso al finanziamento degli investimenti con economie della parte corrente dei bilanci.

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 ammonta nel 2004 a 14.452 milioni di euro, con un aumento del 15,31%.

#### **Raffronto entrate spese**

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2004 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

I saldi che verranno presi di seguito in esame non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali che, peraltro, sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni, piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa. Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione 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 contemplati nello schema dei risultati differenziali previsti dalla contabilità.

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

#### **Saldo di parte corrente**

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
Entrate correnti +	7.588	8.476	8.635
Spese correnti -	6.144	6.858	7.568
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	439	461	913
<b>Saldo gestione di parte corrente</b>	<b>1.005</b>	<b>1.157</b>	<b>154</b>

Si pone pertanto in evidenza una notevole riduzione dell'avanzo che passa a 154 milioni di euro contro i 1.157 del 2003. Si evidenzia quindi una diminuzione di circa 1.000 milioni di euro dell'avanzo nella situazione economica di cassa delle Province, che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato si realizza per il perdurante andamento vivace delle spese correnti che nel 2004 trova solo parziale compensazione nelle entrate correnti ed in relazione alla crescita rapida del rimborso prestiti, dato questo che si dimostra correlato allo sviluppo dell'indebitamento.

Va aggiunto che questo peggioramento si dovrebbe riflettere parzialmente anche sul computo del saldo del patto di stabilità, in quanto l'incremento delle spese si verifica nel titolo I che è incluso dal computo delle entrate rilevanti dal quale possono essere detratte le spese per nuove funzioni.

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

#### Entrate/spese in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	2.106	2.295	2.046
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	955	1.234	2.048
Spese in conto capitale -	3.418	3.851	4.280
<b>Saldo gestione investimenti</b>	<b>-357</b>	<b>-322</b>	<b>-186</b>

In questo caso si nota, invece, un limitato disavanzo pari a 186 milioni di euro, a fronte dei 322 milioni di euro di disavanzo dell'esercizio precedente. Questo risultato deriva da una maggiore dinamica delle entrate specie per accensione di prestiti rispetto ai correlativi pagamenti.

Data la natura della spesa in esame, la formazione di un limitato disavanzo di cassa deve essere valutata positivamente in quanto ciò dimostra un pieno impiego delle fonti di finanziamento ed un rilancio degli investimenti nel comparto delle Province.

La tendenza al minore ricorso all'autofinanziamento può essere messa in relazione alla difficoltà di comprimere la spesa corrente in un momento di espansione dei compiti assegnati alle Province ed al venir meno della misura del patto di stabilità che pone limiti alla crescita dell'indebitamento; va notato inoltre, che la ripresa degli investimenti si conforma anch'essa agli indirizzi espressi in tal sede, volti ad esercitare un controllo selettivo della spesa senza comprimere gli interventi in conto capitale.

Nel complesso, le tendenze emerse per il 2004 mettono in evidenza per le Province una situazione che non evolve positivamente, in quanto la crescita delle entrate correnti è meno vivace di quella delle correlative spese.

Mentre l'andamento degli investimenti può essere considerato in linea con le aspettative, potrebbe destare preoccupazione quello dei pagamenti correnti, che evolve a un tasso ben superiore di quello programmato d'inflazione, anche se tale incremento dovrebbe essere imputato, almeno in parte, allo svolgimento di nuove funzioni conferite nel 2003. Si nota, infine, una crescita del ricorso a mutui ed un notevole ricorso alle emissioni obbligazionarie.

## Comuni

### Entrate

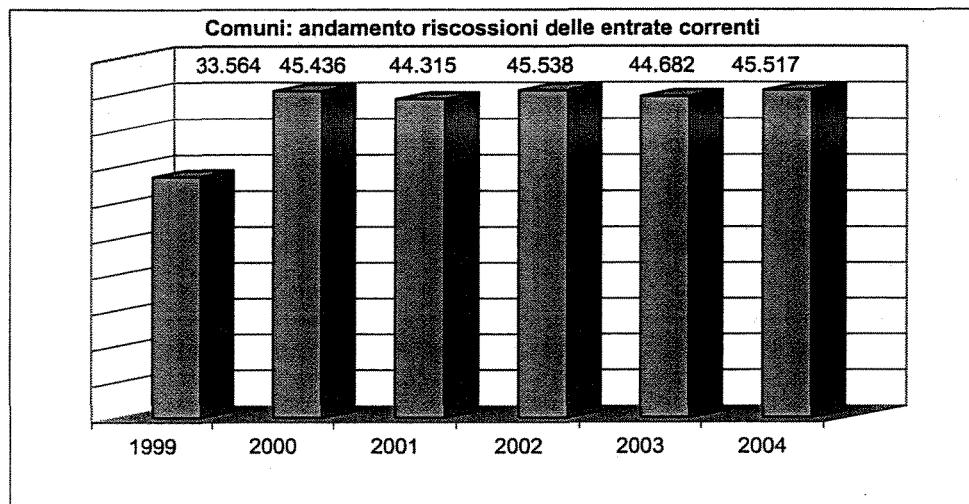
Il totale delle entrate correnti degli 8.093 Comuni esaminati assomma a 45.517 milioni di euro quanto a riscossioni totali, riportandosi quasi al livello del 2002 dopo il calo dell'1,88% evidenziato nell'esercizio 2003.

#### Entrate correnti

	(milioni di euro)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate tributarie	16.406	15.959	16.402	20.005	22.991	23.921
Trasferimenti	16.106	18.633	18.815	16.735	12.616	12.286
Entrate extratributarie	1.051	10.845	9.098	8.798	9.075	9.310
<b>TOTALE</b>	<b>33.564</b>	<b>45.436</b>	<b>44.315</b>	<b>45.538</b>	<b>44.682</b>	<b>45.517</b>

Nel 2004 si nota un aumento dei flussi di cassa di entrate correnti dell'1,87% dovuto alle entrate proprie. Le variazioni registrate nell'ultimo periodo non dovrebbero essere poste in relazione alla manovra sulle disponibilità di tesoreria detenute dagli enti decentrati; infatti dal 2003 tali limitazioni sono state adottate solo nei confronti degli enti di maggiori dimensioni. Le misure relative all'erogazione dei trasferimenti statali producono effetti meno incisivi rispetto ai primi esercizi di vigenza, sia per il progressivo affievolimento dell'efficacia, che per

l'alleggerimento dei vincoli. Nell'osservazione di un periodo più ampio si nota che, una volta venuta meno l'efficacia delle misure restrittive introdotte dal 1997, i flussi di entrate correnti dei Comuni si sono stabilizzati con limitate oscillazioni, ma riescono a conservarne la misura solo in termini nominali, non tenendo il passo dell'andamento dell'inflazione.



Le riscossioni di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2004 a 23.921 milioni e fanno registrare nel biennio un aumento del 4,05%, inferiore a quello rilevato nel precedente esercizio nel quale la quota Irpef era stata elevata al 6,5%. L'aumento dovrebbe, quindi, essere maggiormente ascritto ad una ripresa della dinamica espansiva dei tributi locali tradizionali, piuttosto che all'Irpef devoluta ai Comuni, e all'addizionale facoltativa all'Irpef, perdurando il blocco delle aliquote.

Nella prima categoria del titolo I relativa alle imposte, sino all'esercizio 2002 l'entrata di gran lunga preponderante era costituita dall'ICI, che nella fase di maturità aveva dimostrato una ridotta capacità di espansione, mentre l'assegnazione della compartecipazione Irpef ha impresso una forte accelerazione alla dinamica dell'entrata. L'andamento della categoria delle imposte nel 2004 non ne risulta condizionato e l'aumento delle riscossioni totali a 18.894 milioni di euro (4,16%) dovrebbe essere attribuibile ai tributi locali preesistenti.

Per la categoria delle tasse si nota un aumento superiore a quello delle imposte (5,08%). Per gli altri tributi si nota una notevole diminuzione in cifra assoluta di circa 34 milioni ed in percentuale del -4,60. Non si ripropone, quindi, il calo delle riscossioni delle tasse, tendenza emersa nell'esercizio 2001 e connessa all'andamento della tassa rifiuti a seguito delle difficoltà dovute alla modificazione delle procedure di riscossione ed al progressivo passaggio alla tariffa.

Per il complesso degli enti esaminati i trasferimenti correnti assommano in termini di cassa a 12.286 milioni contro i 12.616 del 2003 e fanno registrare una flessione del 2,62%.

La diminuzione delle risorse effettivamente trasferite ai Comuni deriva principalmente da quelle provenienti dallo Stato; infatti per tale categoria si passa dai 7.884 milioni del 2003 ai 7.514 dell'esercizio successivo, con una diminuzione in cifra assoluta di 370 milioni di euro pari al 4,69%.

La diminuzione delle erogazioni a carico del bilancio dello Stato, che costituisce uno sviluppo dell'autonomia finanziaria, può essere fatta risalire all'incompleta erogazione dei trasferimenti, agli effetti delle procedure di monitoraggio ed alla circostanza che il dato del 2003 ha risentito dell'erogazione di somme arretrate relative agli esercizi sino al 2002.

Va notato che l'andamento dei contributi da organismi comunitari resta in notevole crescita, dimostrando che perdura l'accelerazione delle procedure per l'impiego di tali fondi.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2004 la contrazione relativa al titolo II dell'entrata è essenzialmente imputabile ai trasferimenti erariali e limitatamente attribuibile alle misure di contenimento operanti sulla cassa.

Tornando alle entrate correnti si rileva che per il complesso degli enti le riscossioni del titolo III nel 2004 raggiungono i 9.310 milioni di euro rispetto ai 9.075 milioni del 2003, con un aumento del 2,59% che consolida la tendenza ascendente delle entrate extratributarie.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2004 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Entrate correnti						
(milioni di euro)						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Composizione %	%	%	%	%	%	%
Entrate tributarie	48,88	35,12	37,01	43,93	51,51	52,55
Trasferimenti	47,99	41,01	42,46	36,75	28,19	26,99
Entrate extratributarie	3,13	23,87	20,53	19,32	20,30	20,45
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Anche nell'ultimo esercizio le entrate tributarie e quelle extratributarie guadagnano terreno su quelle trasferite. Non si riscontra l'andamento notato negli ultimi anni caratterizzato dalla debolezza del settore dei tributi tradizionali e dalle difficoltà di realizzazione della tassa rifiuti.

L'osservazione del rapporto di composizione in un periodo più ampio fa meglio intravedere a quali assetti tende la composizione delle entrate anche in termini di competenza. In particolare si presenta come elemento innovativo un riacquisito ruolo traente delle entrate tributarie anche in assenza di ulteriori quote di compartecipazione a tributi erariali.

Da tali dati si rileva inoltre che gli scostamenti riguardano tutti i titoli, con variazioni che fanno ridimensionare l'incidenza delle entrate trasferite a vantaggio di quelle tributarie, mentre continua la ripresa delle entrate extratributarie, che tuttavia presentano una quota inferiore a quella degli esercizi 2001 e 2002. Questi fattori comportano un innalzamento a circa il 73% del livello di autonomia finanziaria.

Va notato che il titolo III riguadagna terreno sugli altri due, pur collocandosi ben al di sotto di quelli relativi ai tributi e ai trasferimenti.

Ciò può imputarsi al progressivo decollo delle tariffe rifiuti e alla defiscalizzazione di taluni tributi ed indica la presenza di uno sforzo da parte dei Comuni inteso a sviluppare le entrate derivate dallo svolgimento dei servizi pubblici di loro competenza.

### **Spese correnti**

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004, anche se limitate alla riduzione del disavanzo in termini di impegni e di pagamenti, hanno rilievo anche sul versante della spesa corrente. 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 tuttavia dal 2001 sono limitate agli enti più grandi<sup>51</sup>.

Tuttavia dal complesso dei dati relativi ai Comuni esaminati emerge una tendenza all'aumento della spesa corrente (4,19%); infatti nel 2004 il titolo I della spesa ha comportato 44.054 milioni di euro di pagamenti totali con una variazione non irrilevante rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2002 tale comparto aveva fatto registrare un decremento. Si

<sup>51</sup> Le misure rivolte principalmente sulla cassa introdotte dalla fine degli anni '90 hanno prodotto una lievitazione non fisiologica dei residui passivi e la progressiva divaricazione dei dati di competenza da quelli di cassa che è stata parzialmente riassorbita in prosieguo. Indagini sul fronte dei residui possono essere svolte compiutamente solo attraverso l'esame dei dati dei conti consuntivi dai quali sono desumibili tutti gli elementi relativi alle fasi della spesa: impegni, pagamenti, residui.

rileva, pertanto, che nel 2004 non si conferma la stabilità della mole dei pagamenti, notata negli ultimi esercizi, che trova spiegazione nei limiti derivanti dal rispetto dell'obiettivo di saldo del patto di stabilità interno, corroborati nella disciplina più recente da un controllo in corso d'esercizio delle dinamiche di cassa. L'andamento rilevato nel 2004 può, quindi, trovare ragione nella ripresa delle entrate proprie che hanno diretta influenza nella formazione del saldo.

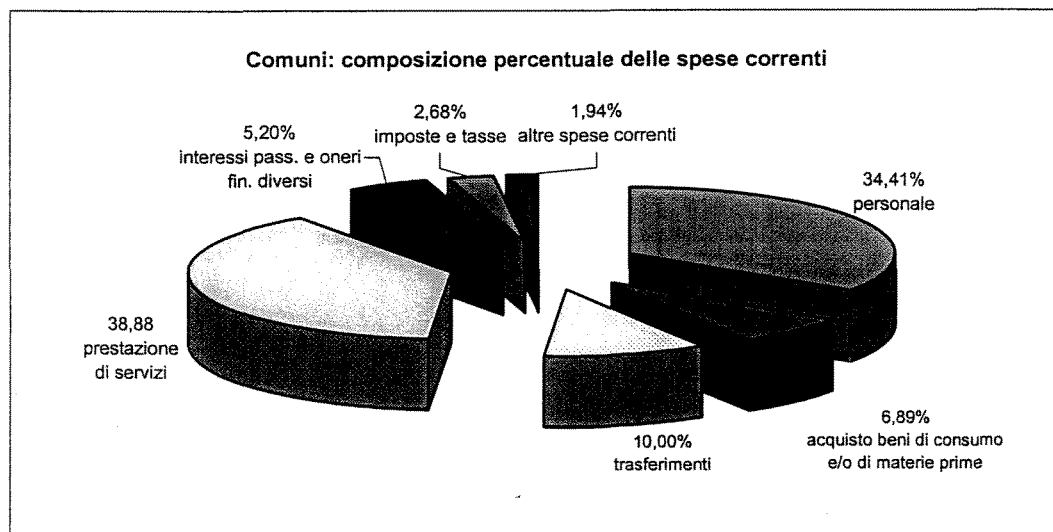
La spesa per il personale fa registrare per il complesso dei Comuni un aumento notevole, raggiungendo i 15.159 milioni di euro di pagamenti totali nel 2004 (12,69%). Questa crescita si oppone alla diminuzione dell'esercizio precedente (-0,17 %) e interrompe la progressiva perdita di rilevanza di tale intervento di spesa. L'andamento della spesa del personale risente dei pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto enti locali.

Anche nel rapporto di composizione la spesa del personale si eleva nell'esercizio in esame al 34,41% di quella corrente.

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra invece una tendenza discendente (-5,36%).

Le prestazioni di servizi aumentano lievemente (1,06%) dimostrandosi poco rilevante lo sviluppo dell'esternalizzazione che, dopo l'approvazione dell'apposita disciplina, dovrebbe assumere maggior vigore.

Va notato, infine, un calo della spesa per interessi (-1,17%) rispetto alla sostanziale stabilità dell'esercizio precedente.



Passando all'esame degli interventi in conto capitale, si nota che per l'insieme degli enti esaminati il totale dei pagamenti del titolo II ammonta nel 2004 a 26.575 milioni di euro con un aumento del 10,38 %.

Tale incremento delle erogazioni in conto capitale si verifica anche in relazione al fatto che esse non subiscono vincoli da parte delle misure inserite nel patto di stabilità, che non ha inteso limitare la crescita di tale comparto.

Peraltro, il dato in aumento dell'accensione di prestiti (10,19%) e la notevole crescita delle emissioni di prestiti obbligazionari dimostrano un maggiore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato ed un meno esteso impiego dell'autofinanziamento.



**Raffronto entrate spese**

L'esposizione dei dati di cassa dei Comuni per il 2004 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 sono coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali che, peraltro, sono rivolti ad operare un confronto in termini di previsioni, accertamenti ed impegni, piuttosto che evidenziare le differenze in termini di cassa<sup>52</sup>. Quest'ultimo dato, peraltro, non risentendo della gestione dei residui, fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza.

**Saldo gestione di parte corrente**

(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate correnti +	33.564	45.436	44.315	45.538	44.682	45.517
Spese correnti -	39.679	40.251	42.033	42.235	42.284	44.054
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	4.400	3.971	3.128	2.791	3.179	3.560
<b>TOTALE</b>	<b>-10.516</b>	<b>1.215</b>	<b>-846</b>	<b>512</b>	<b>-781</b>	<b>-2.097</b>

Il saldo tra le spese correnti e le correlative entrate pone in evidenza un disavanzo di 2.097 milioni di euro. La tendenza al peggioramento del saldo è in linea con le risultanze del 2003 (disavanzo di 781 milioni di euro).

Si evidenzia quindi un peggioramento non indifferente (circa 1.316 milioni) della situazione economica di cassa dei Comuni che è un risultato indicativo in termini di equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente. Questo risultato, che ha risentito della ripresa della spesa corrente, si dovrebbe riflettere sul computo per il patto di stabilità.

Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale comporta, invece, un limitato avanzo pari a 55 milioni, a fronte dei 167 dell'esercizio precedente.

**Entrate/spese in conto capitale**

(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	12.459	14.961	16.863	16.602	18.234	18.977
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	6.625	7.346	5.425	5.810	6.009	7.653
Spese in conto capitale -	17.177	19.524	23.341	22.822	24.076	26.575
<b>Saldo gestione investimenti</b>	<b>1.907</b>	<b>2.783</b>	<b>-1.053</b>	<b>204</b>	<b>167</b>	<b>55</b>

Questo risultato deriva da una dinamica in crescita sia dei pagamenti che delle correlative entrate per le quali va notato un aumento delle accensioni di prestiti.

Una parziale spiegazione alla diversa situazione dei saldi esaminati, ove solo quello corrente evidenzia un disavanzo, può essere riferita all'impiego temporaneo di fondi in conto capitale per sopperire a momentanee difficoltà di cassa.

In sintesi le tendenze emerse per il 2004 mettono in evidenza una situazione di luci ed ombre dove vanno valutate positivamente la crescita delle entrate tributarie anche in assenza di ulteriori devoluzioni tributarie e il perdurante aumento degli investimenti. Al contrario può destare preoccupazione l'aumento dei pagamenti correnti ad un ritmo superiore al tasso d'inflazione programmata.

<sup>52</sup> 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.

### **Conclusioni**

Dall'esame effettuato sulle risultanze di cassa per il 2004 si è evidenziato, per le Province, un aumento delle entrate correnti ridotto rispetto all'esercizio precedente, mentre per i Comuni tali entrate riprendono a crescere dopo il limitato calo del 2003. L'andamento delle entrate per entrambe le categorie di enti deriva dall'azione congiunta dell'incremento delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie e dalla flessione dei trasferimenti.

Sempre in termini di cassa, si è evidenziato per le Province un aumento consistente dei pagamenti correnti (10,35%), mentre nei Comuni si assiste ad un aumento meno rilevante (4,19%), ma ben più vivace rispetto al 2003.

Tra le componenti della spesa corrente delle Province e dei Comuni si nota quella per il personale che cresce rapidamente a causa degli effetti del rinnovo contrattuale.

La spesa in conto capitale delle Province e dei Comuni dimostra un aumento dinamico specie nelle prime, permanendo la spinta al rilancio degli investimenti, in relazione all'avvio di nuove iniziative e attraverso la realizzazione dei programmi d'investimento in corso d'attuazione. Ciò può essere connesso allo svolgimento delle nuove funzioni assegnate alle Province che richiedono interventi anche in conto capitale. La situazione dei Comuni è di analogo segno, ma con dinamica meno accentuata.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si nota, sia nelle Province che nei Comuni, un aumento delle riscossioni per accensioni di prestiti che fa intravedere un più esteso ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti. Le emissioni di prestiti obbligazionari sono in rapida crescita in entrambe le categorie di enti.

Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle Province un avanzo che diminuisce sensibilmente rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più blando ritmo di crescita delle entrate correnti rispetto alle correlative spese. Nei Comuni si nota invece un disavanzo crescente rispetto a quello riscontrato nel 2003. Tale risultato può essere imputato alla ripresa della crescita delle spese correnti.

Nei Comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale evidenzia un ridotto avanzo pari a 55 milioni di euro, mentre nelle Province tale risultato è di segno negativo. Le tendenze del 2004 continuano ad evidenziare una situazione non omogenea tra le Province e i Comuni. Nelle prime si incrina l'equilibrio della crescita sul fronte dell'entrata e della spesa, ove solo quest'ultima continua ad espandersi al ritmo dell'esercizio precedente. Prosegue il dinamismo di tali istituzioni, nelle quali il processo di trasferimento delle funzioni ha comportato un notevole sviluppo, ma emergono segnali di squilibrio sia sul fronte della spesa corrente che su quello dell'indebitamento.

Per i Comuni si interrompe la situazione di generale ristagno e le entrate e le spese correnti riprendono a crescere. Si ripristinano i margini operativi per la ripresa della spesa che cresce in misura leggermente superiore all'entrata. Va notato che per tale categoria di enti resta largamente inattuato il processo di conferimento delle funzioni.

### 3.2.3 Analisi dei dati di competenza delle Amministrazioni locali - esercizio 2004

Per fornire un quadro più completo sulle tendenze della finanza degli enti locali relativamente all'esercizio 2004 anticipatamente rispetto alla rendicontazione ufficiale, oltre all'analisi dei dati di cassa rilevati dalla Ragioneria Generale dello Stato, sono stati impiegati dati di competenza raccolti alla chiusura dell'esercizio<sup>53</sup>. Tali dati risentono della provvisorietà della rilevazione effettuata immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio utilizzando scritture contabili redatte dal servizio finanziario dell'ente suscettibili di variazioni in sede di rendicontazione.

Per valutare compiutamente i dati dell'esercizio 2004 forniti dalle Province e dai Comuni di maggiori dimensioni, essi sono stati inseriti in una serie storica costruita facendo riferimento ai dati degli stessi enti presenti nella banca dati della Sezione delle autonomie.

La rilevazione dei dati di competenza consente di valutare andamenti di maggiore significatività rispetto a quelli desumibili attraverso l'esame dei flussi di cassa, in quanto questi ultimi possono risentire di situazioni momentanee che tendono a regolare il flusso in relazione ad obiettivi prestabiliti, mentre il dato di competenza dovrebbe rilevarsi maggiormente assestato.

L'elaborazione tempestiva di dati di competenza per gli enti locali può assolvere alle esigenze di conoscenza che riguardano la situazione dei conti pubblici, specie in relazione alle verifiche finalizzate alla formazione di un conto consolidato delle pubbliche amministrazioni da presentare alla UE. Con la presente indagine si è inteso, quindi, completare il quadro sintetico sugli andamenti più aggiornati della finanza locale, già esaminati in termini di cassa, offrendo anche uno spaccato sulla gestione di competenza dell'ultimo triennio.

Sintetizzando le linee che ha tracciato la manovra per il 2004, si notano le seguenti direttrici:

- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2003, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia<sup>54</sup>;
- blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'Irpef e di ulteriori applicazioni della stessa;
- parziale blocco del turn over;
- misure per la riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi introdotte dal d.l. n. 168 del 2004;
- applicazione del patto di stabilità interno con limitazioni al peggioramento del saldo nella misura del TIP (1,7%).

Le risultanze di seguito esaminate si riferiscono ad un insieme di 92 Province e 81 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti. Si tratta degli enti che avevano fornito le informazioni sui dati di competenza dell'esercizio 2004 unitamente ai prospetti del patto di stabilità interno per i quali si è potuta ricostruire la serie storica dei dati dal 2002 al 2004. Nella selezione dei dati da considerare ci si è limitati alle informazioni contabili maggiormente significative, al fine di poter valutare l'andamento complessivo delle entrate e delle spese e definire i saldi di gestione più rilevanti.

Per quanto riguarda gli esercizi 2002 e 2003 i dati sono stati estratti dal sistema informativo dei rendiconti, mentre per quanto riguarda il 2004 sono state utilizzate le informazioni fornite dagli enti nei prospetti relativi al patto di stabilità interno integrate con i dati richiesti mediante un apposito modello inviato alle Amministrazioni locali nell'ambito dell'istruttoria svolta per l'acquisizione delle risultanze del patto per il 2004 (nota n. 17021 del 23 dicembre 2004 della Sezione delle autonomie)

<sup>53</sup> Le informazioni relative sono state raccolte congiuntamente ai dati del patto di stabilità interno per il 2004 che già forniscono informazioni sulla competenza per le voci rilevanti (Tit I e II delle entrate e spese correnti). La richiesta di limitati ulteriori dati relativi alla gestione di competenza unitamente ai dati già rilevati per il patto di stabilità interno ha consentito per le Province e per i Comuni con popolazione oltre 60.000 di disporre di prime sintetiche informazioni sulla gestione dell'esercizio 2004.

<sup>54</sup> I trasferimenti sono stati determinati applicando una maggiorazione commisurata al tasso d'inflazione programmata rispetto a quelli dell'anno precedente e una ulteriore riduzione dell'1%. Il sistema di erogazione si svolge con due distinte procedure articolate in più fasi a seconda della popolazione degli enti.

Le tabelle che seguono sono state elaborate al fine di fornire sintetiche indicazioni sulla gestione di competenza del 2004; esse rappresentano il *trend* degli accertamenti delle entrate e degli impegni delle spese, l'andamento e la composizione delle entrate correnti, l'andamento della spesa corrente ed i saldi di parte corrente e degli investimenti.

## Province

### Entrate

Il totale delle entrate correnti delle Province esaminate nel 2004 ammonta a 8.507 milioni di euro quanto ad accertamenti in conto competenza, con una flessione dell'1,38% rispetto all'esercizio precedente che registrava, invece, un aumento del 6,59% sul risultato del 2002. Nel 2004 le entrate correnti di competenza fanno pertanto rilevare una inversione di tendenza e la crescita rilevata nel 2003 non si ripropone nel 2004, soprattutto per le entrate tributarie che si elevano del 3,82% contro il 18,92% dell'esercizio precedente.

Tab. 1: Province - Entrate correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione %	Variazione %
	A	B	C	(B/A)	(C/B)
Entrate tributarie	3.609	4.292	4.456	18,92	3,82
<i>R.C. auto</i>	1.705	1.910	1.969	12,02	3,09
<i>imposta di trascrizione</i>	976	1.027	1.158	5,23	12,76
<i>Compartecipazione Irpef</i>	—	428	399		-6,78
Trasferimenti	4.096	3.860	3.512	-5,76	-9,02
<i>Trasferimenti corr.da Stato</i>	1.588	1.118	963	-29,60	-13,86
Entrate extratributarie	388	474	539	22,16	13,71
<b>TOTALE</b>	<b>8.093</b>	<b>8.626</b>	<b>8.507</b>	<b>6,59</b>	<b>-1,38</b>

La minore crescita delle entrate tributarie rispetto al 2003 trova ragione nel fatto che in tale esercizio era stata assegnata per la prima volta la compartecipazione all'Irpef alle Province, mentre nel 2004 il quadro di riferimento è rimasto invariato. La crescita del titolo I è dovuta interamente all'azione delle entrate tributarie in precedenza assegnate alle Province per le quali si nota (specie per l'imposta di trascrizione) una valida dinamica.

Il trend dei trasferimenti rimane di segno negativo in tutto il triennio; il risultato dell'esercizio 2003 trae origine da due spinte di segno opposto: gli effetti delle nuove assegnazioni di funzioni e di risorse e la detrazione per compensare la quota Irpef di nuova istituzione. La flessione della categoria II registrata nell'ultimo esercizio trova ragione nel fatto che nel 2003 sono state assegnate le quote di addizionale elettrica relative ad esercizi pregressi e nella situazione di stallo dei trasferimenti di funzioni e di risorse alle Province dopo le assegnazioni dell'esercizio precedente.

Gli accertamenti di tributi per il complesso degli enti esaminati assommano nel 2004 a 4.456 milioni di euro e costituiscono nel rapporto di composizione delle entrate correnti la quota principale passando dal 44,59% rilevato nel 2002 al 52,38% del 2004. Tuttavia, la crescita si dimostra ben inferiore a quella del 2003 e appare legata soprattutto all'aumento considerevole dell'imposta di trascrizione.

Tab. 2: Province - composizione % delle entrate correnti

	2002	2003	2004
Entrate tributarie	44,59	49,76	52,38
Trasferimenti	50,61	44,75	41,28
Entrate extratributarie	4,79	5,50	6,34
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Il totale generale delle entrate delle Province fa registrare nell'ultimo biennio una crescita dello 0,97%, mostrando un forte rallentamento rispetto al biennio 2002/2003 che riportava invece una crescita dell'11,73%. Determina tale risultato il calo del titolo II e del titolo IV, mentre aumentano le entrate per accensione di prestiti. (Vedi tabella 6/A in fondo al capitolo)

### Spese

Dal complesso dei dati di competenza relativi alle Province esaminate nel 2004 si nota, diversamente da quanto rilevato sul fronte della cassa, una lieve flessione della spesa corrente. Infatti il titolo I della spesa ha comportato 7.404 milioni di euro di impegni di competenza con una variazione in diminuzione rispetto all'esercizio precedente pari allo 0,51% che si oppone alla crescita (9,23%) registrata nel biennio 2002/2003. Questa flessione si verifica a seguito dell'assestamento delle variazioni in aumento prodotte dalla assegnazione di nuove funzioni che nel 2003 si sono dimostrate molto rilevanti.

Le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004<sup>55</sup>, anche se non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa corrente rilevante ai fini del patto stesso, possono avere influito nella determinazione di tale risultato. Altre misure, non prive di incidenza, sono quelle introdotte dal c.d. decreto "taglia spese" che, tuttavia, si rivolgeva ad alcune specifiche componenti di spesa ed escludeva comunque dalle limitazioni quelle connesse a diritti soggettivi degli utenti.

Il totale generale della spesa aumenta del 2,53% pur a fronte della leggera flessione delle spese correnti e di quella più marcata delle spese in conto capitale. A tale risultato contribuisce l'impennata delle spese per rimborso prestiti (Vedi tabella 6/A).

Tab. 3: Province - spese correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	var. %	var. %
	A	B	C	B/A	C/B
Titolo I	6.813	7.442	7.404	9,23	-0,51
Interessi passivi	329	338	354	2,74	4,73
<b>Totale</b>	<b>6.484</b>	<b>7.104</b>	<b>7.050</b>	<b>9,56</b>	<b>-0,76</b>

### Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati per le Province si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci <sup>56</sup>.

Tab. 4: Province - saldo gestione di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Entrate correnti +	8.093	8.626	8.507
Spese correnti -	6.813	7.442	7.404
Rimborso prestiti (tit. III -int. 1°) -	515	475	930
<b>SALDO</b>	<b>765</b>	<b>709</b>	<b>173</b>

Il saldo di parte corrente delle Province resta positivo in tutto il triennio esaminato, tuttavia nell'ultimo esercizio l'avanzo nella situazione economica di competenza si assottiglia notevolmente riducendosi di 536 milioni di euro. Analoga situazione si verifica sul fronte della cassa.

<sup>55</sup> Va notato che anche nel 2004 le Province avevano la possibilità di detrarre dalla spesa corrente le spese per le nuove funzioni.

<sup>56</sup> I saldi che presi in esame non sono del tutto coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali che tengono anche conto della gestione dei residui.

Tab. 5: Province - saldo gestione investimenti

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	2.732	3.340	2.951
Accensione di prestiti (tit. V - cat. 1 <sup>^</sup> ) +	1.341	1.763	2.234
Spese in conto capitale -	5.034	6.072	5.858
<b>SALDO</b>	<b>- 961</b>	<b>- 969</b>	<b>- 673</b>

Il saldo della gestione degli investimenti, invece, si presenta di segno negativo, tuttavia, il disavanzo decresce nell'esercizio 2004.

## Comuni

### Entrate

Il totale delle entrate correnti degli 81 Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti esaminati, ammonta a 16.945 milioni di euro quanto ad accertamenti in conto competenza, portandosi ad un livello inferiore rispetto a quello del 2002 con un calo del 2,92% rispetto all'esercizio 2003.

Analizzando il ruolo delle diverse componenti, si rileva un incremento delle entrate tributarie ed un calo dei trasferimenti che nell'esercizio 2004 non dovrebbe trovare spiegazione nella detrazione della quota di compartecipazione, che è rimasta invariata rispetto all'esercizio precedente e potrebbe derivare dall'assegnazione di partite arretrate avvenuta nel 2003.

L'aumento del 2,54% delle entrate tributarie si verifica in assenza di significative modificazioni delle regole, anzi svolge un'incidenza negativa il blocco dell'addizionale Irpef e il progressivo passaggio alla tariffa per i rifiuti.

La compartecipazione all'Irpef ridimensiona notevolmente la crescita registrata nel biennio precedente, nel quale la quota era stata elevata rispetto al 2002. I tributi comunali più tradizionali, l'ICI e la TARSU, si dimostrano in aumento; quest'ultima, in controtendenza rispetto alla flessione rilevata nel 2003 e nonostante il progressivo passaggio a tariffa della tassa rifiuti, riprende a crescere (+ 3,54%).

Nella composizione delle entrate correnti prosegue la tendenza allo sviluppo di quelle proprie, specialmente tributarie a scapito dei trasferimenti.

Tab. 1: Comuni - entrate correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione %	Variazione %
	A	B	C	(B/A)	(C/B)
Entrate tributarie	8.356	8.992	9.220	7,61	2,54
ICI	3.809	3.905	3.934	2,52	0,74
Addizionale Irpef	432	483	468	11,81	-3,11
Compartecipazione Irpef	1.777	2.491	2.551	40,18	2,41
Tarsu	1.719	1.441	1.492	-16,17	3,54
Trasferimenti	5.711	4.814	4.179	-15,71	-13,19
Trasferimenti corr. da Stato	3.922	3.246	2.800	-17,24	-13,74
Entrate extratributarie	3.370	3.649	3.546	8,28	-2,82
<b>TOTALE</b>	<b>17.437</b>	<b>17.455</b>	<b>16.945</b>	<b>0,10</b>	<b>-2,92</b>

Tab. 2: Comuni - composizione % delle entrate correnti

	2002	2003	2004
Entrate tributarie	47,92	51,52	54,41
Trasferimenti	32,75	27,58	24,66
Entrate extratributarie	19,33	20,91	20,93
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

La dinamica delle entrate correnti rilevata nella gestione di competenza del 2004 si allinea con il calo dei flussi di cassa dovuto alla riduzione delle entrate trasferite ed in particolare dei trasferimenti dallo Stato.

Le variazioni registrate nell'ultimo periodo potrebbero essere poste in relazione al rallentamento delle erogazioni dallo Stato ed alle compensazioni effettuate nel caso in cui la quota Irpef assegnata ecceda l'importo dei trasferimenti.

Il totale generale delle entrate dei Comuni esaminati fa registrare nell'ultimo biennio una flessione dell'1,35% mostrando una forte inversione di tendenza rispetto al biennio 2002/2003, che riportava una crescita del 10,47% dovuta alle entrate in conto capitale. Determina tale risultato il calo dei titoli II, III, IV e VI accompagnato anche da un rallentamento della crescita dei titoli I e V (Vedi tabella 6/B in fondo al capitolo).

### Spese

La spesa corrente fa registrare per il complesso dei Comuni un aumento contenuto (1,76%), raggiungendo i 16.520 milioni di euro di impegni nel 2004. Questa crescita si oppone alla diminuzione dell'esercizio precedente (-0,92 %). L'andamento della spesa corrente nel 2004 risente degli impegni conseguenti all'approvazione del nuovo contratto del personale per il comparto enti locali. Si nota, all'interno del dato complessivo in crescita, che gli interessi passivi registrano un moderato calo.

Le misure stabilite dal patto di stabilità interno per il 2004, limitate alla riduzione del disavanzo in termini di impegni e di pagamenti, hanno dispiegato minori effetti sul versante della spesa corrente dei Comuni che riprende a crescere, seppure in modo contenuto ed inferiore rispetto a quanto rilevato sul fronte della cassa.

Tab. 3: Comuni - spese correnti

	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	var. %	var. %
	A	B	C	B/A	C/B
Titolo I	16.385	16.234	16.520	-0,92	1,76
<i>Interessi passivi</i>	1.043	975	970	-6,52	-0,51
<b>Totale</b>	<b>15.342</b>	<b>15.259</b>	<b>15.550</b>	<b>-0,54</b>	<b>1,91</b>

La spesa totale di competenza dei Comuni è in crescita nel 2004 del 3,95%, con una dinamica pertanto più lenta rispetto al biennio precedente, che faceva registrare un aumento dell'8,80%. Svolgono un ruolo determinante in tal senso la spesa corrente che cresce dell'1,76% e soprattutto la spesa in conto capitale che aumenta del 10,54 %. Gli impegni di spesa per rimborso prestiti e per servizi per conto terzi vengono, invece, notevolmente contenuti favorendo un risultato complessivo di minore crescita rispetto a quella conseguita nel biennio precedente (Vedi tabella 6/B).

### Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di competenza dei Comuni per il 2004 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Come già evidenziato, i saldi che verranno presi di seguito in esame non sono del tutto coincidenti con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali.

Peraltro, non risentendo della gestione dei residui, forniscono risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza.

Il saldo di gestione di parte corrente presenta un peggioramento progressivo dal 2002 al 2004 passando da un disavanzo di 356 ad uno di 1.395 milioni di euro, anche se l'andamento negativo nell'ultimo biennio (2003/2004) risulta rallentato.

**Tab. 4: Comuni - saldo gestione di parte corrente**

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Entrate correnti +	17.437	17.455	16.945
Spese correnti -	16.385	16.234	16.520
Rimborso prestiti (tit. III - int. 1*) -	1.408	2.208	1.820
<b>SALDO</b>	<b>- 356</b>	<b>- 987</b>	<b>-1.395</b>

**Tab. 5: Comuni -saldo gestione investimenti**

	(milioni di euro)		
	2002	2003	2004
	A	B	C
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti +	8.434	10.832	10.329
Accensione di prestiti (tit. V - cat. 1 <sup>^</sup> ) +	3.131	3.880	4.359
Spese in conto capitale -	11.547	13.549	14.977
<b>SALDO</b>	<b>18</b>	<b>1.163</b>	<b>-289</b>

Il saldo di gestione degli investimenti, di segno positivo nei primi due anni, dopo un aumento registrato nel 2003, si dimostra nell'ultimo anno di segno negativo con una differenza di 1.462 milioni di euro.

**Tab. 6/A: Province - Totale generale dell'entrata e della spesa - Dati di competenza**

ENTRATE	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione % B/A	Variazione % C/B
	A	B	C		
<b>TITOLO I - Entrate tributarie</b>	3.609	4.292	4.456	18,92	3,82
<b>TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione</b>	4.096	3.860	3.512	-5,76	-9,02
<b>TITOLO III - Entrate extratributarie</b>	388	474	539	22,16	13,71
<b>TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti</b>	2.732	3.340	2.951	22,25	-11,65
<b>TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti</b>	1.344	1.784	2.250	32,74	26,12
<b>TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi</b>	1.126	1.105	1.291	-1,87	16,83
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>13.295</b>	<b>14.855</b>	<b>14.999</b>	<b>11,73</b>	<b>0,97</b>

SPESE	(milioni di euro)				
	2002	2003	2004	Variazione % (B/A)	Variazione % (C/B)
	A	B	C		
<b>TITOLO I - Spese correnti</b>	6.813	7.442	7.404	9,23	-0,51
<b>TITOLO II - Spese in conto capitale</b>	5.034	6.072	5.858	20,62	-3,52
<b>TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti</b>	518	496	947	-4,25	90,93
<b>TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi</b>	1.123	1.105	1.289	-1,60	16,65
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>13.488</b>	<b>15.115</b>	<b>15.498</b>	<b>12,06</b>	<b>2,53</b>

FONTE: Corte dei conti



Tab. 6/B: Comuni - Totale generale dell'entrata e della spesa - Dati di competenza

(milioni di euro)

ENTRATE	2002	2003	2004	Variazione % B/A	Variazione % C/B
	A	B	C		
<b>TITOLO I - Entrate tributarie</b>	8.356	8.992	9.220	7,61	2,54
<b>TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto alle funzioni delegate dalla Regione</b>	5.711	4.814	4.179	-15,71	-13,19
<b>TITOLO III - Entrate extratributarie</b>	3.370	3.649	3.546	8,28	-2,82
<b>TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti</b>	8.434	10.832	10.329	28,43	-4,64
<b>TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti</b>	3.597	4.280	4.932	18,99	15,23
<b>TITOLO VI - Entrate da servizi per conto di terzi</b>	2.192	2.409	2.297	9,90	-4,65
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>31.660</b>	<b>34.976</b>	<b>34.503</b>	<b>10,47</b>	<b>-1,35</b>

(milioni di euro)

SPESE	2002	2003	2004	Variazione % (B/A)	Variazione % (C/B)
	A	B	C		
<b>TITOLO I - Spese correnti</b>	16.385	16.234	16.520	-0,92	1,76
<b>TITOLO II - Spese in conto capitale</b>	11.547	13.549	14.977	17,34	10,54
<b>TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti</b>	1.861	2.608	2.400	40,14	-7,98
<b>TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi</b>	2.192	2.409	2.279	9,90	-5,40
<b>TOTALE DEI TITOLI</b>	<b>31.985</b>	<b>34.800</b>	<b>36.176</b>	<b>8,80</b>	<b>3,95</b>

FONTE: Corte dei conti

### Conclusioni

Nell'esercizio 2004 si assiste ad una contrazione delle entrate correnti delle Province e dei Comuni determinata dal calo dei trasferimenti.

La situazione favorevole per le Province, determinatasi nell'esercizio 2003, si attenua e si nota una stasi nella spesa corrente dopo la crescita vivace dell'anno precedente. Emerge, inoltre, una flessione della spesa in conto capitale e si assottiglia l'avanzo della situazione economica di competenza.

Per i Comuni, si verifica un aumento delle entrate tributarie, pur in presenza di un quadro immodificato delle regole. La spesa corrente riprende a crescere moderatamente dopo il calo del 2003. Il saldo di parte corrente presenta un peggioramento progressivo dal 2002 al 2004.

### **3.3 Il patto di stabilità interno per l'esercizio 2004**

#### **3.3.1 La disciplina del 2004**

Nel 2004, diversamente da quanto si è avuto occasione di evidenziare negli esercizi precedenti, la disciplina del patto interno si è posta in linea di continuità con quella del 2003 e ciò ha determinato l'omogeneità delle misure finalizzate ad assicurare la stabilità della finanza pubblica rivolte agli enti locali nel biennio 2003-2004.

Va ricordato che la normativa per il 2003, contenuta nell'art. 29 della legge n. 289 del 2002, aveva stabilito una disciplina articolata per il primo esercizio che si estendeva all'intero triennio (anni 2003 - 2005), prevedendo per quelli successivi una crescita dei disavanzi ed una diminuzione degli avanzi che avrebbe dovuto essere contenuta nel limite del tasso d'inflazione programmato. Per il 2004 l'obiettivo programmatico, indistintamente per Comuni e Province, doveva essere pari al saldo programmatico di competenza e di cassa del 2003 con l'applicazione del tasso di inflazione programmato.

I commi 11 e 12 dell'art. 29 tracciavano le regole che sarebbero andate a regime dal 2005 e che prevedevano modifiche sostanziali alla determinazione dei saldi sia di cassa che di competenza, andando a modificare le voci che concorrono alla loro quantificazione.

In quella sede era stato ipotizzato un sistema a regime dal 2005 in poi nel quale il saldo finanziario doveva essere determinato dal raffronto tra entrate finali al netto dei trasferimenti pubblici e spese finali al netto delle operazioni finanziarie. La disciplina dettata per il 2005 è stata successivamente superata da quella posta dalla legge finanziaria dello stesso anno, restando ferma la sola inclusione della spesa in conto capitale tra quella rilevante per il patto di stabilità interno. Le previsioni dell'art. 29 della legge n. 289 del 2002, invece, non sono state smentite per l'esercizio 2004, nel quale si è sostanzialmente applicata la normativa per l'anno precedente.

Quindi, nella legge finanziaria per il 2004 (l. 24 dicembre 2004 n. 350) non si rinviene una nuova disciplina del patto di stabilità, che risulta consolidata nelle regole fissate l'anno precedente, salvo la modalità di determinazione degli obiettivi programmatici che prevede un saldo finanziario programmatico pari a quello del 2003 diminuito, se positivo, ed incrementato, se negativo, in relazione al tasso d'inflazione programmata per l'anno 2004 risultante dal DPEF 2004-2007 e cioè pari all'1,7%.

Le regole per il patto del 2004, infatti, sono rimaste quelle già tracciate dall'art. 29 della legge n. 289 del 2002 al co. 10, con le modifiche introdotte dall'art. 1 quater, co. 13, del d.l. n.50 del 2003, convertito con modificazioni nella legge 20 maggio 2003 n. 116<sup>57</sup>.

La disciplina del patto, che è dichiaratamente posta a tutela dell'unità economica della Repubblica e si qualifica come norma di principio per il coordinamento della finanza pubblica, si concentra sul miglioramento del saldo finanziario, sia in termini di cassa che di competenza.

Le voci che concorrono alla determinazione del saldo finanziario programmatico rimangono le stesse definite per l'anno 2003, mentre le novità concernono l'esercizio di riferimento per il calcolo degli obiettivi.

Al riguardo va ricordato che la disciplina originaria per l'esercizio 2003 è stata integrata dalla legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 24.12.2003), che ha aggiunto, tra le spese che possono essere detratte dalla determinazione del saldo, quelle per il personale relative ai maggiori oneri derivanti dall'applicazione del CCNL 2002-2003, nel limite dello 0,99% del monte salari risultante dal conto annuale 2002.

La disciplina del 2004 riproduce quella dell'esercizio precedente, che era disomogenea tra Province e Comuni sia nelle voci da escludere che negli obiettivi di miglioramento del saldo. La principale differenza è data dal fatto che solo le Province potevano depurare dalle spese

<sup>57</sup> Le modificazioni riguardano la revisione del sistema sanzionatorio.

correnti quelle sostenute per l'esercizio di funzioni delegate o trasferite dallo Stato o dalle regioni nei limiti dei corrispondenti trasferimenti.

Gli obiettivi dell'anno 2004, come indicati al comma 10 dell'art. 29 della legge 289 del 2002, fanno riferimento al disavanzo finanziario dell'esercizio 2003 "determinato secondo quanto previsto nei precedenti commi". La disciplina applicativa, contenuta nella circolare del Ministero dell'Economia e Finanze n. 5 del 3 febbraio 2004 e nel decreto 31 marzo 2004, ha inteso che il riferimento al disavanzo del 2003 dovesse essere rivolto al saldo finanziario programmatico per il 2003 e non al risultato effettivamente ottenuto. In tal modo l'obiettivo per il 2004 è stato stabilito con riferimento all'esercizio 2001, non prendendo in considerazione i risultati dell'esercizio appena concluso e cioè il 2003. Per i Comuni assoggettati -sopra 5000 abitanti- il saldo finanziario di competenza e di cassa non deve superare il disavanzo del 2001 e per le Province deve essere pari almeno al disavanzo del 2001 migliorato del 7%; entrambi tali risultati devono essere ridotti o incrementati sulla base del tasso d'inflazione programmata.

In sostanza, la perdurante vigenza delle regole del patto di stabilità interno per il 2003 ha comportato che gli obiettivi fossero gli stessi stabiliti per l'anno precedente come previsti dalla disciplina applicativa e, quindi, l'obiettivo per il 2004 viene a coincidere con il saldo programmatico per il 2003 corretto attraverso l'applicazione dell'inflazione stimata.

La circolare n. 7 del 4 febbraio 2003 aveva già previsto la continuità della manovra nel 2004 sulla base dell'art. 29, co. 10, della legge 289 del 2002, che prevede che il saldo del 2004 non può essere superiore a quello del 2003, incrementato del tasso d'inflazione programmata indicata nel documento di programmazione economica e finanziaria (1,3%), tuttavia tale percentuale è stata successivamente elevata all'1,7%, tenendo conto delle indicazioni del DPEF 2004-2007.

Si è così realizzato per certi versi un ritorno alle modalità previste nelle prime versioni del patto nelle quali, piuttosto che riferirsi alla gestione realizzata nel precedente esercizio, si richiedevano interventi da attuare in un arco temporale più esteso.

Va notato al riguardo che resta indifferente il risultato raggiunto nel 2003 e il punto di riferimento è ancora stabilito nell'esercizio 2001. Perpetuare tale obiettivo significa sostanzialmente tener fermo il valore del saldo imposto per il 2003 e prevederne un'evoluzione coerente con quella dell'inflazione programmata, imponendo agli enti di operare le correzioni necessarie a neutralizzare i fattori tendenziali di peggioramento che eccedano tale misura.

Resta invece invariato il sistema dei controlli interni e delle modalità di monitoraggio esterno da parte del Dipartimento della ragioneria generale dello Stato nonché, infine, il sistema sanzionatorio, o meglio, delle limitazioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici determinati. In proposito si precisa che inizialmente il co. 17 dell'art. 29 prevedeva una limitazione nei pagamenti correnti "entro l'ammontare dei pagamenti effettuati alla stessa data e allo stesso titolo nell'anno 2001"; successivamente il d.l. 31 marzo 2003, n. 50, convertito con l. 20 maggio 2003 n. 116, ha modificato la norma prevedendo una limitazione nei pagamenti commisurata allo sforzo necessario per rientrare nel saldo programmatico determinato. Anche per il mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale scattano delle limitazioni che, più che avere un valore sanzionatorio, vengono prospettate come rimedio immediato che l'amministrazione deve attivare per riassorbire lo scostamento verificatosi e consentire il raggiungimento degli obiettivi successivi fino a quello annuale; infatti l'ente inadempiente è obbligato nel trimestre successivo ad operare un contenimento dei pagamenti tale da consentire il raggiungimento dei successivi obiettivi.

Un aspetto significativo della normativa per il 2003 e il 2004 è costituito dalla programmazione trimestrale dei flussi di cassa che riguarda tutti gli enti locali soggetti alle regole del patto, non solo le Province ed i Comuni di grandi dimensioni. La rilevanza dell'attività di monitoraggio per la corretta gestione degli andamenti finanziari locali emerge anche dal concorso al processo di verifica delle spese, delle entrate e dei saldi di bilancio assegnato alle associazioni rappresentative degli enti locali.

Nella normativa per il 2003 e il 2004 è stato affidato un ruolo fondamentale agli organi di controllo interno, impegnati non solo nella verifica finale del raggiungimento degli obiettivi di cui si è detto in precedenza, ma coinvolti anche in una attività di programmazione dei flussi finanziari cui la normativa del 2003 dà particolare rilevanza. Infatti il co. 17 dell'art. 29 citato ha introdotto nella gestione del patto una fase fondamentale che è quella della programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, vale a dire della previsione cumulativa articolata per trimestri del saldo finanziario di cassa in coerenza con l'obiettivo programmatico annuale. La programmazione trimestrale dei flussi di cassa, come precisato dalla circolare n. 7 del 4 febbraio 2003 del MEF, viene effettuata tenendo conto delle riscossioni e dei pagamenti che possono verosimilmente verificarsi nel corso di ogni trimestre e deve risultare coerente con l'obiettivo annuale del saldo finanziario di cassa calcolato secondo i criteri stabiliti dalla normativa; ne consegue che i sub-obiettivi trimestrali, seppure alcuni momenti della gestione potrebbero anche evidenziarsi non in linea con l'obiettivo annuale, dovranno comunque garantire complessivamente il raggiungimento di quest'ultimo. Sempre al Collegio dei revisori il legislatore affida il compito di effettuare la valutazione di coerenza degli obiettivi trimestrali con quello annuale e di verificare poi, al termine di ogni trimestre, il rispetto degli stessi; nell'ipotesi di esito negativo del controllo, il Collegio è tenuto a darne comunicazione all'ente e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'individuazione delle voci che concorrono alla determinazione del disavanzo finanziario viene facilitata, già dall'anno 2003, dalla precisa indicazione del codice di bilancio che identifica ogni singola posta da computare o depurare: si tratta dei codici attribuiti con il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2002 alle voci economiche del bilancio degli enti locali, ai sensi dell'art. 4, co. 1 del d.P.R. n. 194 del 1996<sup>58</sup>.

Un cenno va rivolto, infine, alla decretazione d'urgenza con la quale è stata effettuata la manovra correttiva (d.l. n. 168 del 2004) che ha richiamato le disposizioni del patto di stabilità interno ed in particolare ha preso a riferimento i risultati raggiunti nel 2003 e sino al II trimestre 2004 per modulare diversamente le misure relative alla riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi.

Con la disciplina per il 2003 e il 2004 sembrava essersi modificato l'approccio al patto di stabilità interno, non più concepito come una serie di regole sempre mutevoli, dettate da manovre congiunturali, che, proprio per tale loro natura, tendevano a far considerare, soprattutto da parte degli enti di minori dimensioni, le attività connesse al patto meri adempimenti contabili da compiere nella sede del preventivo e del consuntivo. L'art. 29 della legge n. 289 del 2002 aveva delineato un complesso di regole sistematiche, proiettate nell'arco del triennio, che si proponevano durature, e dovevano entrare definitivamente a regime dal 2005.

Nonostante tali previsioni che avevano realizzato un modello complesso e ben articolato che dall'esercizio 2005 si sarebbe dimostrato più stringente, includendo tra le voci assoggettate ai vincoli del patto anche la spesa in conto capitale, il legislatore del 2005 ha abbandonato decisamente tale direttrice ponendo una disciplina innovativa.

La nuova disciplina del patto interno, se da un lato appare coerente con la linea seguita nelle più recenti manovre di finanza pubblica rivolte agli enti territoriali, che hanno via via spostato il fulcro delle misure sul fronte delle limitazioni di spesa, diverge dalla tradizionale impostazione fondata sul saldo, che a sua volta emula uno degli obiettivi del patto europeo.

<sup>58</sup> La circolare n. 5/2003, allegando i modelli esemplificativi per il calcolo ha messo in risalto che le voci contemplate nel calcolo del disavanzo possono essere esattamente individuate con riferimento ai codici di bilancio di cui al D.M. del 24 giugno 2002.

### 3.3.2 La nuova disciplina del patto di stabilità interno per il 2005 - linee generali

Nel 2005 è stata posta una disciplina del patto di stabilità interno che si differenzia decisamente da quella degli esercizi precedenti, rivelandosi per vari aspetti più costrittiva nei confronti degli enti locali ed evidenziando una decisa azione del legislatore rivolta a comprimere la dinamica della spesa nel comparto delle autonomie.

I commi da 21 a 30, 36 e da 39 a 41 dell'unico articolo della legge Finanziaria 2005, nello stabilire le modalità del concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2005-2007, fissano, in modo significativamente diverso rispetto agli anni precedenti, i parametri per il rispetto del patto di stabilità interno.

La disciplina per il 2005 è rivolta esclusivamente al contingentamento della spesa, fissando tetti per la gestione di competenza e per quella di cassa. Questo schema si discosta evidentemente dalla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per il loro raggiungimento. Infatti, risulta del tutto indifferente la realizzazione di politiche di entrata che non possono esplicare effetti sull'innalzamento dei livelli di spesa predeterminati.

La novità più rilevante è costituita appunto dal fatto che le misure adottate sono rivolte a dare esclusivo risalto all'azione sulla spesa in tutte le sue componenti, mentre quella sul saldo viene completamente abbandonata. L'aggregato di spesa al quale devono essere applicati i limiti alla crescita per il 2005 è calcolato sia per la gestione di competenza che per quella di cassa quale somma delle spese correnti e di quelle in conto capitale al netto delle spese di personale (soggette ad apposita disciplina), di quelle per la sanità delle regioni, delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e di altre attività finanziarie, dei conferimenti di capitale e delle concessioni di crediti, dei trasferimenti alle pubbliche amministrazioni, delle spese per interventi a favore dei minori e per calamità naturali. Per il solo anno 2005 possono essere detratte anche le spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'U.E., incluse le corrispondenti quote di parte nazionale.

L'art. 1 quater del d.l. 31 marzo 2005, n.44, convertito nella legge 31 maggio 2005, n. 88, modificando l'art. 1, co. 24, della legge finanziaria per il 2005, ha aggiunto ulteriori tipologie di spesa da detrarre dal calcolo di quelle soggette alle limitazioni del patto di stabilità interno. Si tratta delle spese per funzioni trasferite dalle regioni nei limiti dei corrispondenti trasferimenti, degli oneri per l'esecuzione di sentenze che danno luogo a debiti fuori bilancio, delle spese per la bonifica di siti inquinati.

L'esclusione delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie costituisce un incentivo a ricercare soluzioni gestionali esterne all'ente al fine di ridurre la spesa che transita dal bilancio. D'altra parte la spinta alla esternalizzazione dei servizi si era già evidenziata negli ultimi anni avendo trovato riferimento nella nuova disciplina sui servizi pubblici locali. La creazione di aziende e società a diretto controllo dell'ente locale, singolo o associato, può essere soluzione utile per perseguire gli obiettivi stringenti posti dal patto di stabilità interno<sup>59</sup>.

L'obiettivo legato a un determinato tetto di spesa rappresenta una notevole semplificazione degli adempimenti rispetto al riferimento a un prefissato saldo finanziario, in sede di programmazione, di gestione e di controllo concomitante e consuntivo<sup>60</sup>; tuttavia esso lascia minori spazi alle possibilità di adattamento da parte degli enti. Sul piano della efficacia della misura va notato come il riferimento alla spesa in tutte le sue componenti, avvicinando

<sup>59</sup> Le spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie, conferimenti di capitale, concessioni di crediti e di altre di altre attività finanziarie quali l'acquisizione di titoli dovrebbero essere collocate nel titolo II, intervento 5, voce economica 63.

<sup>60</sup> L'obiettivo di saldo -sia esso rappresentato da un disavanzo massimo ammissibile o da un avanzo minimo da conseguire- implica la programmazione, la gestione e il controllo sia delle entrate, sia delle spese, sia della correlazione, necessariamente dinamica, tra entrate e spese.

l'aggregato preso in esame al fine dell'applicazione del patto di stabilità interno, rende più difficile il ricorso ad artifici contabili per allocare uscite nelle voci che possono essere dedotte.

Ulteriore e non trascurabile aspetto è che le manovre effettuate sul solo fronte della spesa non pongono alcun incentivo ad attuare politiche fiscali di maggiore rigore, in quanto i risultati che ne derivano non potrebbero essere comunque impiegati per la realizzazione dell'obiettivo.

La disciplina per il 2005 si dimostra innovativa, estendendo per un verso l'applicazione del patto di stabilità alla spesa in conto capitale e riducendo per altro verso i concreti spazi di discrezionalità a disposizione dei singoli enti, in conseguenza delle nuove modalità di definizione dei parametri-obiettivo.

L'effetto combinato di queste due innovazioni determina un significativo incremento, sul piano sia qualitativo che quantitativo, del contributo richiesto al sistema delle autonomie per il risanamento dei conti pubblici.

Tali modifiche alla disciplina del patto sembrano allontanare l'istituto dalla struttura del patto di stabilità e crescita dell' U.E., che incide su entrate e spese ed indica quale obiettivo un saldo. Infatti, i vincoli per la finanza pubblica nazionale, imposti in tale sede, riguardano il rapporto tra indebitamento netto e PIL, che deve essere contenuto nel 3% ed il rapporto tra debito e PIL, che deve essere ricompreso nel limite del 60%. Nelle prime versioni del patto interno entrambi tali vincoli erano stati riproposti, seppure con formulazioni diverse, per gli enti locali.

Sino al 2004 la disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali era modellata su uno schema incentrato sul controllo di un saldo, mentre ora si appiattisce sul contenimento della spesa. La nuova impostazione del patto, derivante dagli attuali indirizzi di politica economica nazionale, non prevede più come obiettivo principale quello di contenere il saldo finanziario, ma si ispira all'intento di stabilire un limite alla crescita della spesa pubblica, imposto attraverso la regola generale del limite di crescita della spesa al 2% nominale all'anno per i prossimi tre anni.

Questa impostazione non può non incidere sulle politiche di bilancio degli enti locali. Il controllo concentrato sulla spesa comporta limitazioni allo svolgimento delle funzioni, mentre il limite stabilito al saldo finanziario incentiva l'adozione di interventi per aumentare le entrate attraverso i quali è possibile erogare nuovi o migliori servizi.

Il patto si è, quindi, trasformato da una misura incidente sulla evoluzione programmata del saldo finanziario ad una per la crescita controllata della spesa. Tale deciso cambio di rotta, che pure risponde ad indirizzi generali di politica economica, che vanno rinvenuti nella direttrice di riduzione complessiva del carico fiscale e nella connessa necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa, potrebbe, tuttavia, non ritenersi consono alla maggiore autonomia finanziaria e funzionale degli enti di autonomia territoriale affermata nella recente riforma costituzionale.

Un aspetto rilevante della nuova disciplina attiene alla riunificazione del metodo di calcolo per le Province e per i Comuni, venendo meno la situazione che aveva visto la vigenza di discipline differenti per il periodo 2003-2004. Non viene, infatti riproposta per le Province la possibilità di escludere dal calcolo del patto le spese a destinazione vincolata provenienti dall'attribuzione delle nuove funzioni decentrate<sup>61</sup>. Non annoverare, tra le esclusioni dalla spesa assoggettata al vincolo, quella per l'esercizio di funzioni statali trasferite nei limiti dei corrispondenti trasferimenti statali (che, nella precedente versione del patto, poteva essere detratta dalla spesa corrente) costituisce un notevole ostacolo al prosieguo del processo di trasferimento delle funzioni, in quanto le maggiori spese per le nuove attribuzioni verranno considerate nel limite di spesa e potranno, quindi, subire limitazioni nella loro effettiva esplicazione.

<sup>61</sup> Quali la funzione della viabilità, prima di competenza dell'Anas, i centri per l'impiego (ex uffici collocamento), la motorizzazione civile ed altre.

Un'ulteriore innovazione riguarda l'inserimento delle spese d'investimento tra le voci di spesa sottoposte a controllo, mentre in precedenza esse erano escluse dal calcolo<sup>62</sup>. L'assoggettamento al vincolo delle spese d'investimento, sinora escluse, era già stato annunciato in precedenti versioni del patto e viene realizzato in concomitanza al passaggio del vincolo alla sola spesa. La ragione che sinora aveva giustificato l'esclusione della spesa d'investimento, costituita dalla necessità di non provocare ulteriori effetti recessivi nella già avversa congiuntura economica, non è stata più considerata. Gli enti locali sono stati, negli ultimi anni, tra le componenti più dinamiche della pubblica amministrazione nella spinta al rilancio degli investimenti pubblici; il limite esteso alla spesa in conto capitale, seppure affiancato da qualche strumento per lenirne gli effetti<sup>63</sup>, potrebbe incidere negativamente sul ciclo.

### 3.3.3 I risultati del patto di stabilità interno nel 2004

L'esame dei risultati per l'esercizio 2004 viene svolto in questa sede sulla base dei dati di fine esercizio trasmessi dagli enti locali soggetti alla normativa del patto di stabilità. I dati sono stati raccolti attraverso un'apposita istruttoria, con la quale si è provveduto a richiedere alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti<sup>64</sup> i prospetti relativi alla verifica degli obiettivi; si tratta comunque di un insieme più ristretto rispetto all'intero ambito degli enti assoggettati alle regole del patto dal momento che non vengono considerati i Comuni con popolazione compresa tra 5.000 ed 8.000 abitanti. I dati analizzati si riferiscono pertanto a n. 1.111 enti (96 Province e 1.015 Comuni).

Non entrano a far parte dell'indagine le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché i Comuni e le Province delle regioni a statuto speciale che 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 derogando alla normativa nazionale<sup>65</sup>.

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono delineate nel capitolo relativo al patto di stabilità per l'anno 2003 al quale si rimanda, mentre non vengono esposte le risultanze in quanto gli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del patto degli enti locali di competenza non sono ancora in possesso di tutti i dati relativi al 2004.

La verifica dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa, che precede l'analisi dei dati, è risultata di minore complessità in quanto per il 2004 è stato elaborato un modello di rilevazione che riproduce in modo completo il modello di monitoraggio riservato alle Province e ai Comuni più grandi; sotto l'aspetto sostanziale il controllo è stato appuntato sul rispetto degli obiettivi di saldo in termini di cassa e di competenza, nonché sul monitoraggio dell'andamento nel biennio considerato (2003-2004) delle singole voci incluse nel patto di stabilità.

<sup>62</sup> In occasione della discussione della legge Finanziaria per il 2005 sono state avanzate proposte di modifica di questa norma, avvalorate dal fatto che la Commissione europea aveva avviato le procedure per rivedere le modalità di calcolo del patto di stabilità per gli Stati membri, esaminando proposte di esclusione delle spese per investimenti nell'ambito di un adattamento dei limiti nei momenti di bassa crescita economica.

<sup>63</sup> È possibile inoltre superare i limiti solo per spese d'investimento finanziate con proventi derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili e da erogazioni a titolo gratuito e liberalità. Inoltre un parziale margine di flessibilità è stato previsto assegnando un ruolo alla Cassa depositi e prestiti Spa. La Cassa può sostituirsi al pagamento degli enti locali anticipando gli importi dovuti ai soggetti beneficiari di spese in conto capitale e rimborsabili entro il 31 dicembre 2006. Gli interessi passivi derivanti dall'anticipazione sono a carico del bilancio dello Stato.

<sup>64</sup> Con nota della Sezione delle autonomie n. 17021 del 23 dicembre 2004 sono stati richiesti alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti i modelli di monitoraggio del patto previsti dal decreto interministeriale MEF/Interno del 31 marzo 2004, mentre ai Comuni con popolazione compresa fra 8000 e 60000 abitanti è stata richiesta la compilazione di un apposito prospetto di verifica elaborato a tal fine dalla Corte.

<sup>65</sup> 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.

Va sottolineato che le risultanze trasmesse dagli enti risentono della provvisorietà dei dati rilevati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio finanziario 2004, di solito utilizzando scritture contabili appositamente messe a disposizione dal servizio finanziario dell'ente, e pertanto suscettibili di variazioni in sede di rendicontazione. Pertanto, nell'ambito di un quadro complessivo della finanza locale ispirato a criteri di attualità e completezza di informazioni, si è inteso fornire in modo tempestivo una prima valutazione sull'andamento del patto di stabilità, pur nella consapevolezza che le situazioni di inadempienza rilevate potranno modificarsi una volta aggiornate le procedure di monitoraggio alla luce dei dati definitivi.

Sulla base, quindi, dei primi dati comunicati dagli enti e dei primi riscontri effettuati sulla banca dati<sup>66</sup> gli enti inadempienti sarebbero complessivamente 109 (2 Province e 107 Comuni di cui 4 con popolazione superiore a 60.000 abitanti).

L'obiettivo programmatico di cassa e di competenza di ciascun ente è stato calcolato (secondo quanto da ultimo precisato nella circolare n. 5 del 3 febbraio 2004 della Ragioneria generale dello Stato) sulla base del saldo programmatico 2003 aggiornato con l'applicazione del TIP (1,7%), mentre i dati riferiti all'esercizio 2003 da confrontare con il 2004 sono quelli risultanti dalla effettiva gestione del bilancio. Il riferimento al saldo programmatico 2003 comporta che l'obiettivo per il 2004 trae origine dai risultati dell'esercizio 2001 – base di calcolo per il saldo programmatico 2003 – e ciò ha reso necessario da parte della Sezione mettere in linea le banche dati riferite ai tre esercizi finanziari in questione al fine di poter calcolare gli obiettivi di ciascun ente e nello stesso tempo approfondire i risultati della gestione 2004 rispetto al 2003, nel rispetto dell'impianto metodologico delineato dalla circolare 5/2004 del MEF.

Questa impostazione, che per la prima volta scinde l'esercizio finanziario preso come base di calcolo per gli obiettivi da quello utilizzato per il monitoraggio degli andamenti, genera qualche perplessità<sup>67</sup> e soprattutto ha dato luogo ad interpretazioni non univoche da parte degli enti. In diversi casi infatti si è rilevato che i dati forniti nella colonna relativa alla gestione del 2003 non erano quelli effettivi dello schema di rendiconto o della chiusura di cassa, bensì importi "programmatici" ai fini del calcolo dell'obiettivo, vale a dire dati dell'esercizio 2001 ridotti o incrementati del TIP. Pertanto l'analisi dei dati finanziari relativi al patto è stata accompagnata da una verifica accurata circa l'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa al fine di popolare la banca dati solo con informazioni omogenee.

In alcuni casi l'obiettivo programmatico per il 2004 non è risultato corrispondente al dato calcolato sulla base dei risultati del 2001<sup>68</sup>.

È da evidenziare, poi, che nel 2003 sia le Province che i Comuni hanno riportato nel complesso un saldo finanziario, registrato sia in termini di competenza che di cassa, che sopravanza l'obiettivo programmatico con un notevole differenziale positivo. Se nel 2004 l'obiettivo fosse stato parametrato al risultato effettivo 2003 adeguato al TIP, lo scarto si sarebbe riassorbito e agli enti sarebbe stato richiesto uno sforzo maggiore. Invece il riferimento all'esercizio 2001 non ha tenuto conto del risultato 2003 che ha prodotto un diffuso superamento, specie per le Province, del risultato programmatico.

Come già in passato, si è rilevato che le indicazioni aggiuntive e specifiche fornite dalla Ragioneria generale, che gestisce operativamente il patto, incidono sulle modalità di calcolo

<sup>66</sup> Si precisa che sono stati utilizzati per il popolamento del database solo i modelli pervenuti entro il 20 maggio 2005.

<sup>67</sup> Finora l'esercizio preso come paradigma per il calcolo degli obiettivi era altresì riferimento per il monitoraggio periodico con i dati dell'esercizio in corso

<sup>68</sup> Si tratta della provincia di Forlì Cesena e della provincia di Roma. Entrambe riportano un obiettivo programmatico meno elevato rispetto a quello calcolato; la provincia di Roma avrebbe operato la correzione per bilanciare la quota ascrivibile al 2003 degli effetti prodotti dal contratto per il personale che si sono concentrati nell'esercizio 2004, mentre quella di Forlì Cesena avendo apportato rettifiche all'esercizio 2001 dopo avere comunicato al MEF l'obiettivo programmatico per il 2004, stante la immodificabilità del saldo finanziario, non ha tenuto conto delle recenti modifiche al dato 2001.



degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, sulla base di indirizzi espressi su casi concreti ad integrazione della normativa applicativa che in genere non vengono divulgati.<sup>69</sup>

### 3.3.4 Province

Per l'aggregato delle Province va riportato, in primo luogo, che l'indagine è stata effettuata sui risultati di 96 enti, che costituiscono l'universo di quelli soggetti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2004 per l'intero aggregato delle Province e vengono rilevati gli andamenti, nel biennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.<sup>70</sup>

Anche nel 2004 si evidenzia che il saldo finanziario registrato in termini di competenza e di cassa sopravanza l'obiettivo con un risultato positivo notevole, più elevato di quello registrato nel precedente esercizio. D'altronde tale risultato era prevedibile in quanto l'obiettivo programmatico risultava meno impegnativo di quello dell'anno precedente, che è stato agevolmente raggiunto, venendo applicata ad esso la riduzione del TIP.

Le Province, infatti, sono state notevolmente avvantaggiate dall'interpretazione del calcolo del saldo programmatico 2004 fornita dal Ministero dell'economia e delle finanze con la circolare 5/2004, che parte dal risultato del 2001 aggiornato con l'applicazione del miglioramento del 7% e poi peggiorato in relazione alla misura del TIP. In questo modo non è stato considerato il notevole scarto positivo registrato nel 2003 al quale i risultati del 2004 vanno ad aggiungersi.

Nel caso in cui fosse stato interpretato diversamente il co. 10 dell'art. 29 della l. n. 289/2002 e gli obiettivi programmatici fossero stati calcolati sulla base del disavanzo finanziario effettivamente conseguito nel 2003, probabilmente molte Province, avendo registrato un avanzo assai considerevole in quell'anno, avrebbero avuto difficoltà a ripetere tale risultato anche nell'anno successivo.

L'elaborazione dei dati raccolti per il 2004 ha dimostrato, infatti, che applicando la riduzione del TIP al saldo finanziario effettivamente registrato nel 2003, e non al programmatico, in almeno 7 ambiti regionali il complesso delle Province non avrebbe raggiunto l'obiettivo di cassa dimostrando una flessione del saldo finanziario tra il 2003 ed il 2004 superiore all'1,7%.

La tabella riferita ai dati di tutte le 96 Province esaminate evidenzia che nel complesso il saldo finanziario registrato nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole: lo scarto positivo per il saldo di competenza, già piuttosto rilevante nel 2003, si eleva a 864,8 milioni di euro, mentre l'obiettivo di cassa è stato realizzato con uno scarto meno consistente (circa 525 milioni) e cresce meno rapidamente rispetto all'esercizio precedente.

La presenza di scarti così elevati fa dubitare della incisività delle misure adottate nei confronti delle Province.

I dati complessivi nell'ultimo biennio posto a raffronto evidenziano un incremento significativo delle entrate proprie con ruolo traente delle entrate tributarie, a prescindere dalla compartecipazione -assegnata nel 2003 per la prima volta- che nel 2004 fa registrare un andamento in calo, presumibilmente per via dei recuperi da effettuare. Si nota anche un calo dei trasferimenti dallo Stato sia in conto capitale che di parte corrente; registrano una flessione anche le risorse trasferite dagli altri enti partecipanti al patto e dalla U.E., sia di parte corrente che in conto capitale, con l'unica eccezione degli accertamenti di trasferimenti in conto capitale dalla U.E.

<sup>69</sup> Per il 2004 il Ministero dell'economia e delle finanze ha comunicato che le spese relative all'attribuzione dei fondi statali ai beneficiari del reddito minimo d'inserimento possono essere considerate, ai soli fini del patto, come una gestione per conto terzi ed essere allocate nel titolo VI dell'entrata e nel titolo IV della spesa, rimanendo quindi escluse dalle spese rilevanti per il patto. A tale indirizzo è stata poi data diffusione dal Ministero dell'interno con la circolare f.l. 19/2004.

<sup>70</sup> Al riguardo si precisa che in questa fase non è stata effettuata la verifica rispetto al rendiconto in quanto non è ancora trascorso il termine per l'approvazione.

Tab. 1 - Province - obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2003	2004	2003	2004
Addizionale consumo energia elettrica	693.407	707.631	697.583	714.330
Compartecipazione Irpef	452.516	407.940	434.799	346.182
Imposta provinciale di trascrizione	1.082.295	1.183.988	1.096.963	1.200.919
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.930.264	2.014.183	1.940.976	2.050.157
Altre entrate tributarie	244.709	240.866	244.960	252.393
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>4.403.191</b>	<b>4.554.608</b>	<b>4.415.281</b>	<b>4.563.981</b>
<b>TOTALE TITOLO I (al netto della compart. Irpef)</b>	<b>3.950.675</b>	<b>4.146.668</b>	<b>3.980.482</b>	<b>4.217.799</b>
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>3.761.839</b>	<b>3.622.330</b>	<b>3.551.889</b>	<b>3.454.625</b>
- Trasferimenti correnti da Stato	1.103.728	1.032.495	1.053.362	1.024.481
- Trasferimenti correnti da U.E.	101.795	66.720	88.006	61.734
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	2.522.042	2.489.910	2.375.765	2.336.990
<b>ENTRATE TITOLO II</b>	<b>34.274</b>	<b>33.205</b>	<b>34.756</b>	<b>31.420</b>
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>454.957</b>	<b>546.747</b>	<b>414.464</b>	<b>508.817</b>
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>3.339.147</b>	<b>3.004.686</b>	<b>2.209.462</b>	<b>1.993.281</b>
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	81.845	76.315	66.921	68.059
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	777.889	335.579	699.718	423.197
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	309.267	239.019	319.766	267.069
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	33.096	80.234	14.711	9.364
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.913.637	1.723.639	930.037	952.616
- Riscossione di crediti	147.488	452.095	118.889	204.410
- Altre rettifiche	0	0	0	0
<b>ENTRATE TITOLO IV</b>	<b>75.925</b>	<b>97.805</b>	<b>59.420</b>	<b>68.566</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>4.515.831</b>	<b>4.824.425</b>	<b>4.489.122</b>	<b>4.826.602</b>
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2003	2004	2003	2004
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>7.602.953</b>	<b>7.600.973</b>	<b>6.690.208</b>	<b>7.387.718</b>
- Interessi passivi	353.772	367.143	349.732	357.555
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	100.831	58.395	41.675	54.920
- Spese per calamità naturali	14.699	4.841	13.339	9.236
- Spese per elezioni amministrative	32.846	58.794	52.211	21.827
- Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	2.985.127	2.907.063	2.441.690	2.745.719
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	232.787	250.538	214.118	289.394
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	10.522	18.074	1.384	28.939
- Altre rettifiche	0	0	0	0
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>3.872.369</b>	<b>3.936.125</b>	<b>3.576.059</b>	<b>3.880.128</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>643.462</b>	<b>888.300</b>	<b>913.063</b>	<b>946.474</b>
<b>Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)</b>		<b>23.477</b>		<b>421.667</b>

Sotto il profilo della competenza, nel biennio, le entrate finali rilevanti per il patto aumentano del 6,83%; sul versante della cassa, invece, l'aumento delle entrate nette è del 7,52%.

Le variazioni del titolo I della spesa nel biennio 2003-2004 risultano di segno diverso per la competenza e per la cassa. Infatti gli impegni risultano pressoché stabili e in leggera flessione (-0,03%), mentre i pagamenti aumentano ancora in maniera rilevante (10,43%), ma in modo comunque inferiore a quanto registrato in precedenza (tra il 2001 ed il 2003 l'aumento si attestava al 28,48%).

Tra le voci evidenziate si registra il maggiore aumento nelle spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate, ma solo in termini di cassa. Questo fenomeno, rilevato anche nell'analisi relativa ai flussi di cassa delle Province, può essere messo in relazione al pagamento di residui relativamente alle spese impegnate nel 2003 per le funzioni di nuova attribuzione.

L'aumento complessivo della spesa corrente per cassa può essere, quindi, in parte addebitato alla spesa per le funzioni di nuovo conferimento, tuttavia si tratta di spesa che è esclusa nel computo del saldo.

Nel 2004, nonostante si verifichi, rispetto al 2003, una crescita meno intensa della spesa delle Province, quella rilevante per il patto si dimostra in notevole aumento in termini di cassa (8,5%); analoga situazione si nota sul versante della competenza, ove a fronte di una lieve diminuzione della spesa corrente si registra un aumento dell'1,65% di quella netta rilevante per il patto.

Quanto notato può essere messo in relazione con i maggiori oneri per il rinnovo del contratto di lavoro del personale dipendente che ha gravato in modo particolare sull'esercizio 2004: dall'analisi dei dati di cassa è risultato infatti che la spesa per il personale nelle Province è in aumento del 14,20%.

Al riguardo va riportato che la voce a dedurre relativa ai maggiori oneri per il rinnovo del contratto del personale nel 2004 risulta in notevole aumento in termini di pagamenti rispetto all'esercizio precedente; il che dimostrerebbe che nell'esercizio 2004 si sono addensati in termini di pagamenti gli effetti sulla spesa a causa del rinnovo contrattuale.

Per tale motivo nell'esercizio 2004 sono stati detratti dai pagamenti netti circa 29 milioni di euro che, raffrontati ai pagamenti per il personale rilevati nei flussi di cassa, appaiono di livello adeguato<sup>71</sup>.

Dall'osservazione effettuata si rileva che, anche nel 2004, gli obiettivi stabiliti per le Province non si sono dimostrati di grande impegno e ciò è avvenuto in relazione al sistema di calcolo dell'obiettivo. La situazione in rapido cambiamento nella dinamica dell'entrata e della spesa delle Province, rilevata nell'esercizio precedente, nel 2004 viene ad assestarsi, mentre perdurano gli effetti sui pagamenti per le funzioni conferite ed emerge una crescita rilevante dei pagamenti per il personale.

Anche osservando la situazione per singola Provincia si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo 2 Province –sulla base dei dati provvisori trasmessi– non avrebbero raggiunto gli obiettivi<sup>72</sup>.

La provincia di Verbano Cusio Ossola, di recente istituzione, non ha raggiunto l'obiettivo di cassa con uno scarto negativo considerevole, in quanto per rispettare il patto nel precedente esercizio ha attuato manovre di contenimento dei pagamenti, rinviandoli anche all'esercizio successivo. Ciò ha comportato nel 2004 una velocità di cassa elevata sin dai primi mesi che, nonostante le manovre attuate, ha influito in modo determinante sul mancato rispetto dell'obiettivo. Un ulteriore motivo è costituito dalla parziale detrazione delle spese per le funzioni delegate dalla regione, in quanto sono state rallentate nel 2004 le erogazioni dei correlativi trasferimenti<sup>73</sup>.

Anche la provincia di Belluno ha fatto presente che l'obiettivo di cassa ha risentito del risultato ottenuto nel 2003 rinviando all'esercizio successivo un notevole volume di pagamenti. L'incremento dei residui passivi riportati nel successivo esercizio non ha consentito di contenere i pagamenti al livello necessario per il rispetto del saldo nel 2004.

Dalla documentazione degli enti che hanno mancato l'obiettivo si nota in entrambi i casi che non è stato possibile arginare la spesa corrente e la programmazione effettuata non è riuscita a prevedere interventi sufficienti per il raggiungimento dell'obiettivo di cassa.

La situazione aggregata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea ed in tutte le regioni il complesso delle Province riesce a raggiungere gli obiettivi, sia

<sup>71</sup> I pagamenti complessivi per il personale nelle Province si attestano nel 2004 a 2.067 milioni di euro

<sup>72</sup> Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alla spesa ed all'indebitamento previste, avviene in 94 Province. Solo quelle di Verbano-Cusio-Ossola, e Belluno non raggiungono l'obiettivo di cassa.

<sup>73</sup> I trasferimenti regionali nei limiti dei quali poteva essere operata la detrazione delle spese per funzioni delegate sono stati incassati per un minore importo di 2,3 milioni di euro.

di cassa che di competenza, anche con un margine positivo spesso rilevante; tuttavia confrontando i saldi finanziari 2003 e 2004 si è notato che in 7 regioni su 17 –per la gestione di cassa– l'importo di tale scarto è in calo ben oltre il valore del tasso d'inflazione programmata; per la gestione di competenza detto trend si registra solo in due regioni.

Tab. 2 - Province - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004

## Competenza

(migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	Saldo finanziario 2004	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	22.326	21.946	78.115	56.169
LOMBARDIA	11	231.869	227.927	381.012	153.085
LIGURIA	4	18.845	18.524	43.495	24.971
VENETO	7	144.526	142.069	193.970	51.901
EMILIA ROMAGNA	9	94.893	93.280	124.879	31.599
TOSCANA	10	59.055	58.051	118.260	60.209
UMBRIA	2	5.744	5.646	11.276	5.630
MARCHE	4	8.405	8.262	14.449	6.187
LAZIO	5	82.681	81.275	128.089	46.814
ABRUZZO	4	-29.294	-29.792	2.637	32.429
MOLISE	2	-9.490	-9.651	-5.912	3.739
CAMPANIA	5	-28.085	-28.563	74.335	102.898
PUGLIA	5	-31.906	-32.449	-3.178	29.271
BASILICATA	2	-26.879	-27.336	-18.831	8.505
CALABRIA	5	-41.938	-42.651	-19.259	23.392
SICILIA	9	-336.220	-341.936	-229.583	112.353
SARDEGNA	4	-56.325	-57.283	-5.454	51.829
<b>Totale complessivo</b>	<b>96</b>	<b>23.883</b>	<b>23.477</b>	<b>888.300</b>	<b>864.823</b>

## Cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	Province esaminate	Saldo programmatico 2003	saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	59.458	58.447	66.802	8.355
LOMBARDIA	11	294.510	289.503	392.686	103.183
LIGURIA	4	31.127	30.598	39.337	8.739
VENETO	7	176.602	173.600	192.834	19.234
EMILIA ROMAGNA	9	116.200	114.224	131.871	17.647
TOSCANA	10	79.240	77.893	135.798	57.905
UMBRIA	2	4.129	4.059	6.559	2.500
MARCHE	4	16.483	16.203	19.860	3.657
LAZIO	5	147.513	145.006	150.475	5.469
ABRUZZO	4	-9.037	-9.190	2.467	11.657
MOLISE	2	-5.722	-5.820	-2.017	3.803
CAMPANIA	5	2.930	2.880	32.832	29.952
PUGLIA	5	-11.732	-11.931	10.101	22.032
BASILICATA	2	-22.133	-22.509	-19.219	3.290
CALABRIA	5	-33.354	-33.921	-11.366	22.555
SICILIA	9	-305.207	-310.396	-207.593	102.803
SARDEGNA	4	-46.727	-47.521	5.047	52.568
<b>Totale complessivo</b>	<b>96</b>	<b>428.960</b>	<b>421.667</b>	<b>946.474</b>	<b>524.807</b>

Il comparto Province si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; le condizioni del contesto tuttavia si sono dimostrate ancora favorevoli ad ottenere questo risultato, i rari casi di mancato rispetto derivano da situazioni particolari e riguardano esclusivamente la gestione di cassa. Le entrate proprie si sono sviluppate senza richiedere uno sforzo fiscale aggiuntivo e la crescita della spesa, pur avendo riguardato anche le componenti rilevanti per il saldo, è stata compensata dalle maggiori entrate e dalle detrazioni previste per il rinnovo del contratto del personale e per i rimborsi effettuati allo Stato<sup>74</sup>. Va notato infine che dopo il notevole incremento del 2003 si registra un lieve calo della spesa corrente in termini di competenza.

### 3.3.5 Comuni

È necessario premettere che l'analisi dell'insieme di Comuni, effettuata in questa sede non copre l'universo degli enti interessati al patto nel 2001; infatti in tale esercizio erano coinvolti tutti i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, mentre l'esame svolto dalla Sezione ha riguardato, anche quest'anno, esclusivamente i Comuni obbligati all'invio del rendiconto e dei documenti allegati, vale a dire i Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti.

Peraltro dell'intera platea di enti considerati, solo 1.015 Comuni<sup>75</sup> sono entrati a far parte della banca dati sul patto di stabilità. Ciò, è addebitabile a varie cause; prima tra le quali la mancata o tempestiva trasmissione dei modelli; inoltre risulta ancora una volta rilevante il numero di modelli non fruibili ai fini dell'indagine, sia per incompletezza dei dati, che per erronea compilazione o non omogeneità delle informazioni fornite rispetto alla disciplina tracciata dalle circolari ministeriali.

L'esame per l'aggregato dei Comuni viene condotto su due distinti insiemi: il primo è costituito dai Comuni più grandi (con popolazione superiore a 60.000 abitanti); il secondo da tutti gli altri Comuni assoggettati al patto di stabilità interno, con esclusione di quelli con popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.

#### **Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti**

L'insieme dei Comuni più grandi fa registrare un livello di adempimento alle richieste istruttorie abbastanza elevato: vengono esaminati 87 enti su 92.

Si nota che nel complesso dei Comuni di maggiori dimensioni il saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa nel 2004 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo meno elevato rispetto a quello rilevato per le Province.

Al riguardo viene in evidenza, nel biennio posto a raffronto, un aumento diffuso delle entrate proprie al netto della compartecipazione all'Irpef, con buoni livelli di variazione. La tassa rifiuti si rileva in flessione in termini di incassi, mentre è in aumento quanto ad accertamenti. Tra le imposte, l'Ici è quella in aumento più rapido per incassi e l'addizionale Irpef per accertamenti. Crescono rapidamente le altre entrate tributarie. Si nota, inoltre, un incremento limitato degli incassi di entrate extratributarie, che flettono per la competenza. I trasferimenti dallo Stato di parte corrente aumentano limitatamente quanto a incassi, mentre risultano in calo deciso per la competenza; quelli in conto capitale si riducono drasticamente in entrambe le gestioni. Si registra, inoltre, una notevole diminuzione delle risorse in conto capitale trasferite dalla U.E.

<sup>74</sup> Le fonti di entrata tributaria delle Province consistono essenzialmente in devoluzioni di gettito; nel 2004 si rilevano aumenti dinamici nelle imposte di trascrizione e di Rc auto. Si tratta di entrate legate al mercato dell'auto che in prospettiva potrebbero risentire della crisi del settore.

<sup>75</sup> I dati riportati si riferiscono all'insieme di enti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi.

Tab. 3 - Comuni &gt;60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2003	2004	2003	2004
ICI	4.018.819	4.071.774	4.119.509	4.360.585
Addizionale Irpef	479.114	491.077	499.719	518.324
Compartecipazione Irpef	2.546.005	2.588.970	2.546.341	2.573.965
TARSU	1.513.515	1.593.518	1.423.854	1.393.449
Altre entrate tributarie	779.120	805.752	724.674	831.549
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>9.336.573</b>	<b>9.551.091</b>	<b>9.314.097</b>	<b>9.677.872</b>
<b>TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)</b>	<b>6.790.568</b>	<b>6.962.121</b>	<b>6.767.756</b>	<b>7.103.907</b>
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>5.261.259</b>	<b>4.624.408</b>	<b>4.901.677</b>	<b>4.568.284</b>
- Trasferimenti correnti da Stato	3.557.064	3.132.529	3.223.710	3.264.683
- Trasferimenti correnti da U.E.	17.558	25.329	18.446	17.742
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.620.184	1.403.151	1.600.006	1.229.594
<b>ENTRATE TITOLO II</b>	<b>66.453</b>	<b>63.399</b>	<b>59.515</b>	<b>56.265</b>
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>3.701.659</b>	<b>3.626.706</b>	<b>3.412.022</b>	<b>3.447.074</b>
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>11.015.784</b>	<b>10.580.903</b>	<b>9.671.160</b>	<b>9.583.944</b>
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	656.916	749.039	522.995	505.438
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	546.768	431.304	487.404	481.622
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	1.546.353	543.101	1.179.748	494.576
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	83.397	41.260	41.223	26.457
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.040.651	930.907	401.177	568.622
- Riscossione di crediti	6.096.627	6.499.056	6.126.799	6.320.835
- Altre rettifiche	-	-	-	-
<b>ENTRATE TITOLO IV</b>	<b>1.045.072</b>	<b>1.386.236</b>	<b>911.814</b>	<b>1.186.394</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>11.603.752</b>	<b>12.038.462</b>	<b>11.151.107</b>	<b>11.793.640</b>
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2003	2004	2003	2004
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>17.076.208</b>	<b>17.371.527</b>	<b>16.263.608</b>	<b>16.689.747</b>
- Interessi passivi	1.030.601	1.023.179	1.015.131	974.921
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	40.592	57.829	43.850	46.133
- Spese per calamità naturali	14.556	4.008	3.942	6.056
- Spese per elezioni amministrative	10.698	14.071	6.538	12.395
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	582	20.461	573	28.828
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	46.571	69.526	21.037	90.243
- Altre rettifiche	20.402	187	4.175	0
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>15.912.206</b>	<b>16.182.266</b>	<b>15.168.362</b>	<b>15.531.171</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>-4.308.454</b>	<b>-4.143.804</b>	<b>-4.017.255</b>	<b>-3.737.531</b>
<b>Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003-1,7%)</b>		<b>-5.150.669</b>		<b>-5.119.979</b>

La spesa corrente risulta in crescita, sia in termini di impegni che di pagamenti totali, il maggiore aumento si registra nella cassa. Tale tendenza resta immutata a seguito delle detrazioni che per i Comuni non riguardano le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E. crescono notevolmente quanto agli impegni, in minore grado in termini di pagamenti.

Tra le altre voci escluse nel computo del saldo sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale che nel 2001, anno base per il computo dell'obiettivo, non erano contemplate; il complesso di queste nuove esclusioni, in forte espansione rispetto all'esercizio precedente, assomma quanto a pagamenti a 119 milioni di euro e risulta rilevante al fine di contenere la crescita delle spese correnti nette. Tra le altre voci escluse dal computo, si nota un aumento rilevante delle spese per elezioni amministrative, mentre diminuiscono gli interessi passivi.

La spesa considerata ai fini del saldo, al pari di quella corrente lorda, risulta in aumento sia quanto ad impegni (1,70%) che quanto a pagamenti (2,39%).

Infatti nel 2004, per i Comuni più grandi, non persiste la notevole moderazione della spesa corrente registrata nell'esercizio precedente (risultata in calo rispetto al 2001) e si assiste ad una limitata tendenza espansiva che può essere, almeno in parte, addebitata agli effetti dei

rinnovi contrattuali che si sono concentrati nel 2004. Tale situazione si riverbera sulla spesa rilevante per il patto, che cresce proporzionalmente sia in termini di impegni che di cassa. La tendenza in crescita della spesa corrente è accompagnata da quella ascendente degli incassi di entrate che rende possibile il conseguimento dell'obiettivo programmatico. Le entrate nette rilevanti per il saldo aumentano nel biennio del 3,75% in termini di accertamenti e del 5,76% in termini di incassi, consentendo ai Comuni di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa, pur rimanendo di segno negativo, sono stati rispettati (riduzione del disavanzo) con differenziali che nell'aggregato sono di importo più rilevante rispetto al 2003; lo scarto raggiunge i 1.006,8 milioni per la competenza e 1.382,4 milioni per la cassa.

Gli obiettivi stabiliti per i Comuni si sono dimostrati impegnativi e per il loro rispetto le azioni sono state svolte sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa. Gli interventi sull'entrata si dimostrano non automatici, in quanto gli aumenti riguardano diffusamente le entrate tributarie nelle quali, per i Comuni, le possibili manovre sia sul fronte della disciplina che su quello dell'accertamento sono ancora elevate; anche le misure attuate sulla spesa si sono rivelate efficaci riuscendo a comprimerne la dinamica entro livelli di variazione non elevati.

**Tab. 4 - Comuni >60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004**

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	4	4	4
LOMBARDIA	11	11	11
LIGURIA	2	2	2
VENETO	5	5	5
EMILIA ROMAGNA	12	12	12
TOSCANA	11	11	11
UMBRIA	2	2	2
MARCHE	2	2	2
LAZIO	3	3	2
ABRUZZO	2	2	2
CAMPANIA	10	9	9
PUGLIA	7	7	7
BASILICATA	1	1	1
CALABRIA	4	4	3
SICILIA	8	7	7
SARDEGNA	3	3	3
<b>Totale complessivo</b>	<b>87</b>	<b>85</b>	<b>83</b>

Osservando la situazione per singolo Comune si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo 4 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi<sup>76</sup>.

I Comuni di Caserta e Caltanissetta non raggiungono l'obiettivo per entrambe le gestioni, cassa e competenza, mentre non rispettano il solo obiettivo di cassa i Comuni di Guidonia Montecelio e il comune di Lamezia Terme. Questi ultimi due Comuni erano risultati inadempienti anche nell'esercizio 2003.

Il primo ha imputato il mancato rispetto dell'obiettivo di cassa alla difficoltà di riscuotere le entrate, mentre non è possibile ritardare i pagamenti oltre i 30 giorni dalla presentazione della fattura.

Il comune di Lamezia Terme ha evidenziato che il mancato raggiungimento degli obiettivi appare legato più che ad anomalie nella gestione dell'ultimo esercizio al carattere

<sup>76</sup> Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alla spesa ed all'indebitamento previste, avviene in 83 Comuni maggiori su 87. Tra i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti, Guidonia Montecelio, Caserta, Lamezia Terme e Caltanissetta non hanno raggiunto gli obiettivi programmati.

rigido dell'intero impianto normativo del patto che non ha consentito di neutralizzare eventi eccezionalmente favorevoli verificatisi nel 2001 che non si sono ripetuti nel 2003.

Il mancato rispetto dell'obiettivo di cassa e di competenza nel comune di Caserta viene imputato alle manovre di contenimento per rispettare il patto nel precedente esercizio che hanno comportato nel 2004 una velocità di cassa elevata oltre alla necessità di impegnare spese rinviate nel 2003.

Il comune di Caltanissetta, che non ha raggiunto ambedue gli obiettivi, ha dimostrato difficoltà sia sul fronte dell'acquisizione delle entrate che su quello del contenimento della spesa.

Nonostante le azioni intraprese da tali enti per rispondere alle indicazioni fondamentali del patto, il livello troppo elevato degli obiettivi, rapportato ai risultati del 2001, non ha consentito l'esito sperato: infatti, l'entità finanziaria del risultato 2001 prodotto in presenza di situazioni favorevoli non ripetibili, non ha reso sufficienti le manovre finalizzate al contenimento della spesa o allo sviluppo dell'entrata.

Nel complesso il 97,7% dei Comuni maggiori rispetta l'obiettivo del saldo di competenza ed il 95,4% quello del saldo di cassa. La situazione osservata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea, in tutte le regioni si verifica nel complesso dei Comuni il rispetto degli obiettivi a livello aggregato per quanto concerne i saldi programmatici di competenza e di cassa.

Si è notato, peraltro, che sul versante della cassa in 7 regioni il dato consolidato del disavanzo finanziario si espande notevolmente tra il 2003 e il 2004; sul versante della competenza un'analogha situazione si nota in solo tre regioni comprese tra quelle con il disavanzo di cassa in forte aumento.

Il comparto dei Comuni più grandi si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno anche in presenza di un contesto non favorevole per il raggiungimento di questo risultato; le entrate proprie, infatti, si sono sviluppate attraverso sforzo fiscale aggiuntivo, la spesa corrente ha ripreso a crescere, ma a livelli non elevati.

Per i Comuni maggiori, pur non essendo intervenute particolari modificazioni nella disciplina delle entrate di loro competenza e perdurando il blocco per ulteriori applicazioni dell'addizionale all'Irpef, si rinviene in linea generale una valida dinamica di crescita delle voci di entrata rilevanti nel biennio, che si rileva tuttavia meno accentuata rispetto a quelli di minori dimensioni.

**Tab. 5 - Comuni >60.000 abitanti - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004  
Competenza**

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	Saldo finanziario 2004	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-477.395	-485.511	-399.865	85.646
LOMBARDIA	11	-432.482	-439.834	-297.585	142.249
LIGURIA	2	-218.206	-221.916	-210.098	11.818
VENETO	5	-249.879	-254.127	-173.356	80.771
EMILIA ROMAGNA	12	-285.177	-290.025	-223.548	66.477
TOSCANA	11	-209.786	-213.352	-103.574	109.778
UMBRIA	2	-71.211	-72.422	-65.737	6.685
MARCHE	2	-47.205	-48.007	-40.035	7.972
LAZIO	3	-832.406	-846.557	-679.476	167.081
ABRUZZO	2	-35.966	-36.577	-23.496	13.081
CAMPANIA	10	-798.930	-812.512	-765.418	47.094
PUGLIA	7	-258.554	-262.949	-159.873	103.076
BASILICATA	1	-24.974	-25.399	-23.630	1.769
CALABRIA	4	-112.078	-113.983	-94.169	19.814
SICILIA	8	-900.340	-915.646	-798.432	117.214
SARDEGNA	3	-109.982	-111.852	-85.512	26.340
<b>Totale complessivo</b>	<b>87</b>	<b>-5.064.571</b>	<b>-5.150.669</b>	<b>-4.143.804</b>	<b>1.006.865</b>

(migliaia di euro)



**Cassa**

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-408.993	-415.946	-387.212	28.734
LOMBARDIA	11	-218.568	-222.284	-140.401	81.883
LIGURIA	2	-232.602	-236.556	-228.515	8.041
VENETO	5	-179.150	-182.196	-115.135	67.061
EMILIA ROMAGNA	12	-249.370	-253.609	-127.137	126.472
TOSCANA	11	-218.373	-222.085	-107.892	114.193
UMBRIA	2	-67.987	-69.143	-67.592	1.551
MARCHE	2	-43.529	-44.269	-41.638	2.631
LAZIO	3	-1.240.140	-1.261.222	-563.312	697.910
ABRUZZO	2	-31.479	-32.014	-26.968	5.046
CAMPANIA	10	-747.176	-759.878	-757.284	2.594
PUGLIA	7	-272.823	-277.461	-179.125	98.336
BASILICATA	1	-23.974	-24.382	-23.681	701
CALABRIA	4	-101.794	-103.524	-84.323	19.201
SICILIA	8	-892.987	-908.168	-796.768	111.400
SARDEGNA	3	-105.449	-107.242	-90.548	16.694
<b>Totale complessivo</b>	<b>87</b>	<b>-5.034.394</b>	<b>-5.119.979</b>	<b>-3.737.531</b>	<b>1.382.448</b>

**Comuni con popolazione tra 8000 e 60.000 abitanti**

Anche i dati relativi al secondo insieme dei Comuni (con popolazione compresa tra 8.000 e 60.000 abitanti) evidenziano che il saldo finanziario di competenza riportato nel 2004, pur rilevandosi ancora in disavanzo, migliora e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, pari a circa 947 milioni di euro per il saldo di cassa e a 1.043,6 milioni per quello di competenza, restando tali valori sostanzialmente stabili rispetto a quelli riscontrati nel 2003.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tab. 6 - Comuni &gt;8.000 &lt;60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2003	2004	2003	2004
ICI	3.096.406	3.209.875	3.043.866	3.364.477
Addizionale Irpef	422.457	451.243	435.268	481.037
Compartecipazione Irpef	1.673.043	1.626.558	1.659.559	1.622.895
TARSU	1.284.693	1.335.034	1.204.480	1.256.703
Altre entrate tributarie	612.877	660.341	586.743	643.409
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>7.089.476</b>	<b>7.283.051</b>	<b>6.929.916</b>	<b>7.368.521</b>
<b>TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)</b>	<b>5.416.433</b>	<b>5.656.493</b>	<b>5.270.357</b>	<b>5.745.626</b>
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>2.827.417</b>	<b>2.533.200</b>	<b>2.705.466</b>	<b>2.588.532</b>
-Trasferimenti correnti da Stato	1.820.236	1.549.130	1.760.674	1.589.021
-Trasferimenti correnti da U.E.	20.122	14.855	10.594	15.554
-Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	874.935	863.678	825.912	879.958
<b>ENTRATE TITOLO II</b>	<b>112.124</b>	<b>105.537</b>	<b>108.286</b>	<b>103.999</b>
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>2.551.637</b>	<b>2.623.651</b>	<b>2.512.740</b>	<b>2.581.583</b>
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>3.654.882</b>	<b>4.180.627</b>	<b>2.923.871</b>	<b>3.162.527</b>
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	463.035	392.126	421.518	386.166
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	102.827	36.074	91.347	48.545
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	259.640	354.338	223.180	236.507
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	56.706	75.949	28.540	42.060
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.225.832	1.615.158	804.914	884.127
- Riscossione di crediti	155.104	172.199	156.234	162.210
- Altre rettifiche	3.229	750	3.731	1.087
<b>ENTRATE TITOLO IV</b>	<b>1.388.509</b>	<b>1.534.033</b>	<b>1.194.407</b>	<b>1.401.825</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>9.468.703</b>	<b>9.919.714</b>	<b>9.085.790</b>	<b>9.833.033</b>
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2003	2004	2003	2004
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>11.413.995</b>	<b>11.631.054</b>	<b>11.019.186</b>	<b>11.444.334</b>
- Interessi passivi	577.960	581.809	573.222	593.085
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	51.228	47.685	44.882	48.202
- Spese per calamità naturali	42.991	34.946	43.239	34.694
- Spese per elezioni amministrative	10.069	20.915	7.871	19.205
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	11.547	18.352	9.420	14.359
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	32.737	50.325	15.483	66.345
- Altre rettifiche	10.503	6.886	12.800	8.353
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>10.676.960</b>	<b>10.870.136</b>	<b>10.312.269</b>	<b>10.660.091</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>-1.208.257</b>	<b>-950.422</b>	<b>-1.226.479</b>	<b>-827.058</b>
<b>Obiettivo programmatico 2004 (saldo progr. 2003 - 1,7%)</b>		<b>-1.994.092</b>		<b>-1.774.178</b>

Le entrate nette di competenza aumentano del 4,76% e quelle di cassa dell'8,22%.

Le entrate tributarie sono in dinamico aumento eccetto la compartecipazione all'Irpef che comunque non viene considerata nel computo del saldo; il titolo I al netto di tale depurazione aumenta del 4,43% in termini di competenza e del 9,02% di cassa.

Sul fronte della spesa si evidenzia, invece, una crescita di quelle correnti, modesta in termini di competenza (1,90%) e più accentuata per cassa (3,86%), che stante il notevole aumento della detrazione delle spese sostenute per le elezioni amministrative e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, nonché di quella per i rimborsi eseguiti allo Stato si riverbera affievolita sulla quantificazione finale degli impegni netti (1,81%) e dei pagamenti netti (3,37%).

Analizzando sul fronte della competenza le voci escluse dal saldo si notano in calo i trasferimenti correnti dallo Stato, dalla U.E. e dagli enti partecipanti al patto, mentre aumentano i trasferimenti di capitali da parte delle stesse categorie di enti.

Per quanto concerne, invece, le detrazioni dalla spesa, come si è detto, la voce che risulta in maggiore aumento riguarda le elezioni amministrative. I Comuni, diversamente dalle Province, non potevano detrarre dal saldo le spese effettuate per le funzioni di recente conferimento.

Una detrazione di recente introduzione (è stata applicata per la prima volta nel 2003) è connessa alla vicenda dei rinnovi contrattuali ed è commisurata alla quota dello 0,99% del

monte salari; essa ha comportato la riduzione delle spese rilevanti per 50 milioni di impegni e 66 milioni di pagamenti. Si tratta di importi di una certa significatività, che incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera più decisa rispetto all'esercizio precedente anche risentendo degli effetti dei rinnovi contrattuali. La detrazione per i rimborsi eseguiti allo Stato, anch'essa di recente istituzione, è in deciso aumento in entrambe le gestioni.

Nel complesso, la situazione dei Comuni meno grandi appare in crescita sul fronte dell'entrata e della spesa; si nota anche per questo insieme che il rispetto del patto viene realizzato non solo attraverso un'azione di contenimento della spesa corrente, ma giovandosi anche dello sviluppo delle entrate.

Per i Comuni minori gli obiettivi del saldo di cassa e di competenza sono stati pressoché parimenti rispettati, tuttavia il livello di adempimento è risultato meno elevato di quello riscontrato nell'insieme dei Comuni di maggiori dimensioni. L'andamento delle entrate rilevanti per il patto risulta più dinamico rispetto ai Comuni maggiori, mentre la spesa si rileva più difficile da contenere. Sia nella gestione della competenza che della cassa le manovre per il rispetto del saldo programmatico, nell'insieme osservato, hanno avuto esito positivo e, sui 928 Comuni esaminati, 58 non raggiungono l'obiettivo di competenza e 68 non raggiungono l'obiettivo di cassa.

Dall'esame dei dati esposti si nota che gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa sono stati rispettati dai Comuni in minor grado rispetto alle Province.

**Tab. 7 - Comuni <60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004**

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	64	62	63
LOMBARDIA	168	153	156
LIGURIA	21	20	20
VENETO	115	108	112
EMILIA ROMAGNA	84	79	77
TOSCANA	72	69	70
UMBRIA	16	16	16
MARCHE	34	32	33
LAZIO	39	37	38
ABRUZZO	19	18	18
MOLISE	3	2	2
CAMPANIA	78	73	69
PUGLIA	86	81	79
BASILICATA	8	8	8
CALABRIA	23	22	21
SICILIA	78	71	61
SARDEGNA	20	19	17
<b>Totale complessivo</b>	<b>928</b>	<b>870</b>	<b>860</b>

**Tab. 8 - Comuni compresi tra 8.000 e 60.000 abitanti –  
Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2004  
Competenza**

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	Saldo finanziario 2004	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	64	-94.048	-95.647	-12.923	82.724
LOMBARDIA	168	-111.955	-113.858	89.280	203.138
LIGURIA	21	-4.661	-4.740	33.331	38.071
VENETO	115	-104.901	-106.685	-3.935	102.750
EMILIA ROMAGNA	84	-9.587	-9.750	53.759	63.509
TOSCANA	72	-48.413	-49.236	56.637	105.873
UMBRIA	16	-48.453	-49.277	-35.100	14.177
MARCHE	34	-68.918	-70.090	-53.396	16.694
LAZIO	39	-126.587	-128.739	-57.544	71.195
ABRUZZO	19	-34.373	-34.957	-5.304	29.653
MOLISE	3	-12.327	-12.537	-10.279	2.258
CAMPANIA	78	-328.481	-334.065	-241.127	92.938
PUGLIA	86	-242.787	-246.914	-186.738	60.176
BASILICATA	8	-30.615	-31.135	-23.102	8.033
CALABRIA	23	-90.827	-92.371	-59.074	33.297
SICILIA	78	-519.720	-528.555	-437.164	91.391
SARDEGNA	20	-84.106	-85.536	-57.743	27.793
<b>Totale complessivo</b>	<b>928</b>	<b>-1.960.759</b>	<b>-1.994.092</b>	<b>-950.422</b>	<b>1.043.670</b>

## Cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo programmatico 2003	Saldo programmatico 2004	saldo finanziario 2004	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	64	-59.311	-60.319	21.464	81.783
LOMBARDIA	168	-89.046	-90.560	126.636	217.196
LIGURIA	21	-4.289	-4.362	44.201	48.563
VENETO	115	-67.094	-68.235	40.934	109.169
EMILIA ROMAGNA	84	12.424	12.213	115.580	103.367
TOSCANA	72	-18.832	-19.152	59.993	79.145
UMBRIA	16	-47.805	-48.618	-36.457	12.161
MARCHE	34	-70.670	-71.871	-40.686	31.185
LAZIO	39	-129.317	-131.515	-79.294	52.221
ABRUZZO	19	-43.569	-44.310	-23.456	20.854
MOLISE	3	-9.903	-10.071	-6.975	3.096
CAMPANIA	78	-287.974	-292.870	-261.862	31.008
PUGLIA	86	-233.697	-237.670	-197.441	40.229
BASILICATA	8	-31.412	-31.946	-23.089	8.857
CALABRIA	23	-88.347	-89.849	-65.411	24.438
SICILIA	78	-489.403	-497.723	-449.892	47.831
SARDEGNA	20	-86.276	-87.743	-51.303	36.440
<b>Totale complessivo</b>	<b>928</b>	<b>-1.744.521</b>	<b>-1.774.178</b>	<b>-827.058</b>	<b>947.120</b>

Il livello di adempimento si rileva di poco meno elevato rispetto a quello delle Province e dei Comuni più grandi e si dimostra omogeneo in quanto i casi di mancato raggiungimento dell'obiettivo sono distribuiti in modo diffuso nelle diverse aree territoriali.

L'obiettivo meno rispettato è quello del saldo di cassa (92,67%). La situazione aggregata a livello regionale del rispetto degli obiettivi dimostra che in tutte le regioni si verifica nel complesso dei Comuni il rispetto per quanto concerne i saldi programmatici.

Anche il comparto dei Comuni di dimensioni meno elevate si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; le condizioni del contesto sono state relativamente favorevoli ed il raggiungimento di questo risultato è dovuto ad una ripresa della crescita dei tributi locali. Le entrate proprie si sono sviluppate più dinamicamente e le spese correnti mostrano una crescita non elevata.

### 3.3.6 Conclusioni

Tra gli interventi di contenimento della spesa della manovra del 2004 una delle linee direttrici di maggior rilievo è costituita dal patto di stabilità interno, dal quale si attendevano effetti sulla stabilità finanziaria degli enti locali.

Lo sviluppo del sistema di decentramento delle funzioni, che implica un quadro di maggiore indipendenza finanziaria degli enti, ha accresciuto la necessità di monitorare la stabilità del comparto autonomie ed ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica si siano progressivamente rivolte verso le amministrazioni decentrate.

Le decisioni relative all'adozione di misure correttive per assicurare la stabilità sono 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 normativa per il 2004 non si discosta sostanzialmente da quella dell'esercizio precedente ed è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli enti locali sul vincolo del saldo. Per il mancato adempimento degli obiettivi sono previste limitazioni alla gestione della spesa e all'indebitamento che, pur essendo di notevole impatto, appaiono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto delle regole.

Il sistema di calcolo del saldo non è del tutto omogeneo; infatti solo per le Province è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, ma non è consentita analogha esclusione per i Comuni. Gli obiettivi programmatici sono impostati sulla stessa base per le Province i Comuni, e si fondano sul saldo programmatico dell'esercizio 2003 al quale viene applicato il tasso d'inflazione programmato. Va rilevato a questo riguardo che il saldo programmatico del 2003 era commisurato per i Comuni al saldo dell'esercizio 2001 invariato e per le Province allo stesso saldo migliorato del 7%.

Questa modalità di calcolo dell'obiettivo, derivante dall'interpretazione data all'art. 29 della legge n. 289 del 2002 nella sede della disciplina applicativa posta dal MEF, risulta vantaggiosa per gli enti che nel 2003 avevano raggiunto l'obiettivo con scarto positivo consistente, in quanto consente di non applicare nel computo dell'obiettivo 2004 il risultato concreto riportato, che avrebbe reso il saldo programmatico per il 2004 più impegnativo. Di tale modalità si avvantaggiano in particolare le Province che nel 2003 avevano riportato diffusamente ampi differenziali positivi.

La situazione delle entrate delle Province continua ad essere di maggiore dinamicità, ma nel 2004 si nota anche per i Comuni un aumento delle entrate che va addebitato ad una ritrovata vitalità dei tributi locali tradizionali.

Permangono linee applicative diverse: le Province si avvantaggiano ancora di un incremento automatico delle entrate e non hanno necessità di svolgere azioni molto incisive sui pagamenti, mentre si avverte un deciso contenimento della spesa corrente in termini di impegni. I Comuni operano sul fronte delle entrate oltre ad esercitare una certa limitazione della spesa.

L'indagine sul patto di stabilità interno nel 2004 è svolta su un insieme di enti che non abbraccia l'universo di quelli tenuti ad osservare le regole ed impiegando dati di fine esercizio; i risultati confermano il raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto, il saldo è caratterizzato da un miglioramento per entrambe le categorie di enti che comporta un notevole differenziale positivo rispetto all'obiettivo programmato.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambi i casi il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che solo due Province non hanno rispettato l'obiettivo.

Per i Comuni, complessivamente considerati, si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto in minore percentuale di casi, ma anche in questa categoria lo scostamento positivo risulta piuttosto rilevante. Nell'aggregato regionale si rileva il completo rispetto di questo obiettivo in tutte le regioni. Tuttavia per i Comuni più grandi si nota in alcuni ambiti regionali che il disavanzo finanziario si espande notevolmente pur consentendo anche a livello aggregato il rispetto degli obiettivi.

Esaminando la situazione dei singoli enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario di competenza, mentre emergono difficoltà maggiori per la gestione di cassa.

Nel complesso può ritenersi che per le Province l'obiettivo del saldo dovrebbe essersi dimostrato meno impegnativo, per lo sviluppo automatico delle entrate proprie, mentre per i Comuni la situazione appare in evoluzione in quanto è riemerso un ruolo traente delle entrate rilevanti per il patto ed il livello invariato del saldo viene raggiunto non solo per l'efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Si nota che la situazione di Comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella dei Comuni di minori dimensioni, infatti nei primi la dinamica delle entrate risulta più debole e l'azione sulla spesa è più incisiva, mentre i Comuni più piccoli riescono ad azionare entrambe le leve per ottenere l'obiettivo del saldo.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal più incisivo coinvolgimento del collegio dei revisori e degli organi di gestione degli enti locali che, attraverso la programmazione dei flussi finanziari e il monitoraggio costante in corso d'esercizio, possono tempestivamente recepire e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

### 3.4 L'indebitamento nel 2004

#### 3.4.1 La politica di indebitamento degli enti locali

La finanza locale si è trovata ad affrontare nel recente periodo elementi di forte criticità. Fenomeno, questo, che trova spiegazioni obiettive, la principale delle quali è nei vincoli severi posti dalle recenti finanziarie e dal decreto taglia spese.

Il processo di risanamento finanziario, nell'attuale contesto di difficile congiuntura economica, ha infatti coinvolto le autonomie territoriali con un crescente contributo loro richiesto nel perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità fissati a livello europeo.

A fronte di una espansione dei compiti loro attribuiti, gli enti locali hanno visto progressivamente ridursi le proprie disponibilità finanziarie in termini reali, mentre le regole del patto di stabilità interno hanno progressivamente imposto un consistente miglioramento nell'evoluzione dei saldi dei loro bilanci e riduzione nell'evoluzione del trend di spesa, ivi compresa quella per investimenti.

La crisi di liquidità che è andata delineandosi ha sospinto gli enti territoriali ad un recupero finanziario affidato ad un più consistente ricorso al debito che segna infatti livelli crescenti, anche se il diffondersi di una sua gestione attiva ha, in qualche caso, contribuito ad una flessione del suo costo.

Le evidenze quantitative e qualitative del fenomeno e la problematicità assunta dall'estendersi dei correlati effetti, hanno formato oggetto di speciale indagine da parte di questa Corte che di recente ne ha riferito al Parlamento<sup>77</sup>.

Gli aspetti di rilievo emersi da tale indagine hanno suggerito di proseguirla, estendendola all'anno 2004 e mantenendo l'analisi nei confronti di quegli stessi enti che, per dimensione piccola e media, sono risultati maggiormente esposti al rischio dei negativi effetti conseguenti ad un eccesso di indebitamento o ad una sua imprudente gestione.

Si tratta di Comuni e Province con popolazione compresa fra gli 8.000 e i 99.999 abitanti e, nell'ambito di questo "universo", sono stati individuati 138 Comuni e 11 Province, selezionati in base a specifici parametri, valevoli altresì ad assicurare adeguata rappresentatività a ciascuna realtà regionale. Seppure numericamente inferiori rispetto alla platea di enti cui nelle relazioni annuali sono generalmente rivolte le considerazioni della Corte, essi forniscono, tuttavia, elementi conoscitivi e indicazioni significative quanto alle tendenze e ai fenomeni finanziari attualmente in atto nell'universo delle autonomie locali.

La scelta ha del resto privilegiato parametri di identificazione coerenti con gli obiettivi dell'indagine, in quanto più direttamente legati ai fenomeni da scrutinare.

Priorità è stata perciò data alle amministrazioni comunali e provinciali che, per consistenza del debito e insufficienza dei margini di copertura, a stare ai risultati pregressi, sono apparse a più alto rischio, tenuto conto altresì del correlarsi di tali aspetti con alcuni determinanti di entrata e spesa influenti sull'equilibrio economico-finanziario. Quanto a questi, la correlazione fra evoluzione dell'indebitamento e spesa per investimento ha consentito l'individuazione del rapporto medio oltre il quale fissare un indice di criticità per la scelta.

Altro parametro di selezione è quello del ricorso a operazioni finanziarie derivate, anche per verificare il loro collegamento con l'esigenza di sostegno a bilanci in tensione a causa della recente flessione dei finanziamenti.

L'indagine, funzionale alla ricostruzione delle principali evidenze quantitative e qualitative dell'indebitamento locale, ha consentito fra l'altro di esaminare circa 150 contratti *interest rate swap* stipulati dagli enti fra il 2000 e il 2004 e trasmessi in copia unitamente alle relative delibere autorizzative.

<sup>77</sup> Cfr. Corte dei conti: "Indagine conoscitiva sugli effetti e le tecniche di controllo dei flussi di finanza pubblica in ordine all'andamento del debito, con particolare riferimento alla componente non statale" - Senato della Repubblica - V<sup>^</sup> Commissione, Novembre 2004; "Indagine conoscitiva sulle problematiche relative alla diffusione di strumenti finanziari derivati" - Camera dei deputati - VI<sup>^</sup> Commissione, 3 marzo 2005.

### 3.4.2 Recenti aperture normative per l'accesso al credito da parte degli enti locali

Il sostenuto ricorso al debito, riscontrabile nel recente periodo se, come detto, ha trovato la principale causa nella insufficiente evoluzione delle entrate locali, è stato al contempo favorito dalle recenti aperture normative introdotte in materia.

Già dai primi anni '90, il "via libera" ad emissioni obbligazionarie<sup>78</sup> e il venir meno del monopolio della Cassa dd.pp., in tema di accesso al credito da parte di Comuni e Province<sup>79</sup>, hanno rappresentato un primo segnale in tale direzione<sup>80</sup>. Sono però le più recenti regole, introdotte a partire dalla finanziaria 2002, a rappresentare una decisiva svolta, offrendo agli enti locali la possibilità di ampliare la propria capacità di indebitamento, sia in virtù della eliminazione di complessità procedurali, sia tramite la previsione di una gestione attiva delle passività.

L'art 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 488 e il recente regolamento attuativo del dicembre 2003, modificando le disposizioni più restrittive recate dalla legge n. 724 del 1994, hanno inteso consentire agli enti territoriali più facile accesso al mercato dei capitali allo scopo di ridurre il costo del debito o di assicurarsi adeguate garanzie alla sua evoluzione.

È prevista espressamente la possibilità per gli enti territoriali di procedere ad estinzione anticipata di passività contratte dopo il 31 dicembre 1996, finanziata con collocamento di titoli obbligazionari o con rinegoziazione dei mutui, a condizione di ottenere una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Altra novità è la rimozione di alcuni vincoli che avevano condizionato la gestione delle passività da parte degli enti territoriali. In particolare, è prevista la possibilità di emettere titoli obbligazionari con rimborso in unica soluzione alla scadenza (struttura *bullet*) e correlata costituzione di un fondo di ammortamento reinvestibile, oppure è consentito concludere operazioni di *swap* per l'ammortamento (*amortizing swap*). Infine, l'art.41 elimina l'obbligo di emissione alla pari, sin qui previsto, per i titoli obbligazionari degli enti territoriali, non più in linea con le esigenze di maggiore flessibilità richieste dai mercati finanziari.

All'attuazione di quanto disposto dall'art. 41 della finanziaria 2002 ha provveduto il Ministero dell'Economia e delle Finanze con regolamento approvato a fine anno 2003 (decreto 389/2003) che, oltre a regolare le procedure di coordinamento per l'accesso ai mercati dei capitali da parte degli enti territoriali, ha definito le operazioni in strumenti derivati consentite.

In particolare, sono state individuate le seguenti operazioni: *swap* di tasso di interesse (IRS), acquisto di *forward rate agreement*, acquisto di *cap* o *collar*<sup>81</sup>, mentre resta obbligatoria la copertura del rischio di cambio (*cross currency swap*)<sup>82</sup>. Sono inoltre previste "altre" operazioni derivate, risultanti dalla combinazione delle precedenti o comunque finalizzate alla

<sup>78</sup> L'art. 32 della legge 142 del 1990 ha riconosciuto anche agli enti locali la facoltà di deliberare l'emissione di prestiti obbligazionari. Il collegato alla finanziaria 1995, nel disciplinare le emissioni obbligazionarie degli enti territoriali, le ha condizionate a investimenti con valore attuale positivo (investimenti redditizi). La possibilità di attivare prestiti obbligazionari è ora sanzionata dall'art 205 del tu 267/2000.

<sup>79</sup> A partire dal 1990 l'accensione di prestiti con istituti di credito ordinario cessa di essere condizionata alla mancanza di disponibilità espressa dalla Cassa (v. art. 5, d.l. 31.10.1990 n. 310, conv. con l. 22.12.1990, n. 403 che abroga art. 4, co.11, d.l. 2.3.1989, n. 65, conv. con l. 155/1989).

<sup>80</sup> Ulteriori facilitazioni all'accesso al credito sono riferibili anche al miglioramento delle metodologie di finanziamento da parte della Cassa dd.pp., non solo tramite l'adeguamento dei tassi di interesse al tasso ufficiale di sconto, ma specie con la possibilità di scelta concessa a partire dal 18.2.1999 (D.M.T. 16.2.99) tra tasso fisso e variabile o estinzione anticipata alla pari con maggiorazione del tasso. A riguardo dei mutui indicizzati, con durata di dieci, quindici, venti anni, la Cassa dd.pp. ha stabilito un sistema di rimborso a quote di capitale costanti e con parametro di riferimento Euribor a sei mesi. Con decreto 16.2.2001 la Cassa ha eliminato lo *spread* sui mutui indicizzati.

<sup>81</sup> Tali operazioni vanno effettuate nella forma c.d. "*plain vanilla*", prive di quelle opzioni che esporrebbero l'ente a ulteriori rischi conseguenti al movimento avverso dei tassi, né sono ammissibili leve o moltiplicatori di parametri finanziari.

<sup>82</sup> L'art. 2 DM Tesoro 5.7.1996, n. 420 (*Regolamento per l'emissione dei prestiti obbligazionari*) contiene la previsione di emissione di *swap* da parte di enti locali. Si prevede infatti che le emissioni obbligazionarie in valuta debbano obbligatoriamente essere coperte dal rischio di cambio per evitare che le oscillazioni dei tassi di cambio possano svalutare il capitale sottostante.



ristrutturazione del debito purché, in questo caso, non implicino una scadenza posticipata a quella del contratto originario e un profilo crescente nei valori attuali dei flussi di pagamento, ad eccezione di un eventuale premio non superiore all'1% del nozionale della sottostante passività. Le controparti, nelle operazioni derivate, postulano intermediari contraddistinti da adeguato merito di credito. Viene altresì definita la modalità di costituzione e gestione dello speciale fondo di ammortamento, nelle obbligazioni con rimborso del capitale alla scadenza, laddove le somme accantonate potranno essere investite solo in titoli obbligazionari di enti e amministrazioni pubbliche o società a partecipazione pubblica di Stati appartenenti all'UE.

L'intento dichiarato delle indicate disposizioni è duplice: da un lato escludere l'esposizione a rischi connessi con l'evoluzione dei mercati finanziari, per altro verso evitare la possibilità di traslare il peso finanziario delle operazioni in essere sugli esercizi futuri.

Con la circolare esplicativa del 27 maggio 2004 il Ministero dell'economia ha fornito ulteriori chiarimenti per facilitare l'interpretazione e la puntuale applicazione della disciplina regolamentare. È stato precisato che l'utilizzo, nell'ambito di contratti di *swap*, delle opzioni *cap* e *collar* è limitato al solo acquisto degli stessi, in quanto tali opzioni vanno finalizzate esclusivamente alla protezione dal rialzo dei tassi di interesse. È stato meglio definito il sinallagma contrattuale che deve intercorrere fra *cap* e *floor*. Speciale raccomandazione è che eventuali soglie o barriere applicate all'IRS (*interest rate swap*) siano coerenti con i tassi vigenti di mercato e con il costo originario della passività.

Speciali cautele sono dettate nella scelta degli intermediari i quali debbono essere dotati di un merito di credito (*rating*) adeguato e certificato da agenzie riconosciute a livello internazionale<sup>83</sup> e, inoltre, non possono assumere la veste di controparte per oltre il 25% dell'importo delle operazioni derivate poste in essere da un medesimo ente, qualora tale ultimo importo superi i 100 milioni di euro.

La circolare reca infine una speciale raccomandazione affinché gli enti facciano riferimento, nella loro attività in derivati, alle norme del Regolamento Consob 11522/98 (artt. 25-31) e all'allegato documento "sui rischi degli investimenti in strumenti derivati"<sup>84</sup>.

### 3.4.3 Le novità nella finanziaria 2005

In estrema sintesi, le principali novità introdotte dalla finanziaria 2005 hanno inteso dare risposta ad altrettante difficoltà evidenziate nelle operazioni di indebitamento degli enti locali.

Così, la previsione di emissioni in pool (co. 68, art. 1), tramite una disciplina che regola le obbligazioni del capofila sul totale dell'operazione e correlata garanzia fidejussoria dei partecipanti.

Altrettanto dicasi per le consentite operazioni di apertura di credito con conseguente maturazione degli interessi sugli importi effettivamente erogati, nonché per la riduzione del periodo di ammortamento del debito a cinque anni.

Ad un intento di controllo sono intese sia la norma che vieta operazioni di indebitamento per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno, sia quella che impone speciale attestazione da esibire all'istituto finanziatore e comprovante il conseguimento dell'obiettivo del patto (co. 33).

Ad una razionalizzazione contabile è diretta invece la regola che impone la conversione dei mutui a carico dello Stato, anche parziale, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività (co. 71). L'avvio di tali

<sup>83</sup> Le agenzie individuate nella circolare sono: Standard's & Poor's, Moody's, Ficht Ratings. Per essere adeguato il *rating* della controparte non deve essere inferiore a BBB/Baa/BBB.

<sup>84</sup> L'art.28 della delibera CONSOB n.11522 del 1° luglio 1998 prevede che gli intermediari autorizzati, prima di dare avvio alla prestazione dei servizi di investimento, devono chiedere all'investitore notizie in merito alla sua esperienza nel settore, alla sua situazione finanziaria ed agli obiettivi di investimento e devono consegnargli il documento sui rischi generali, allegato al regolamento. La parte B del documento riguarda, specificamente, la rischiosità degli strumenti derivati, il cui apprezzamento da parte degli investitori è specialmente ostacolato dalla particolare complessità che li contraddistingue.

operazioni diviene obbligatorio allorché il tasso *swap* con scadenza pari alla vita media residua del prestito sia inferiore al tasso del mutuo di almeno un punto percentuale. Va osservato a riguardo, come le operazioni di rinegoziazione comportano un costo non indifferente e tale onere dovrebbe, peraltro, ricadere a carico del bilancio dello Stato che ne ritrae il relativo vantaggio economico.

### 3.4.4 Consistenza e composizione dello stock di debito riferito agli enti del campione

Le seguenti tabelle (TAB 1-6) espongono consistenza e composizione del debito riferito agli enti del campione e consentono il confronto dell'anno 2004 con il 2000 e con il 2003. I dati sono stati trasmessi su richiesta della Corte e offrono una prima chiave di lettura sulla diversità di scelte adottate, laddove il privilegio accordato a mutui od obbligazioni, a tassi fissi o variabili, sembra assumere decisivo rilievo con riguardo alla intensità riscontrabile nel ricorso alla finanza innovativa e all'utilizzo di strumenti finanziari derivati.

Quanto alla consistenza del debito, pari a 4.052 milioni di euro, da notare come l'anno 2004 segni una crescita complessiva del 45,6% rispetto ai quattro anni precedenti. Cresce l'ammontare dello stock 2004 anche sull'anno precedente (+17,6%) e conferma la tendenza al progressivo aumento (TAB 1-2). Da dire che tali dati sono riferiti al debito complessivo risultante dalle contabilità degli enti, comprensivo perciò anche delle quote di debito con oneri a carico dello Stato. Con riguardo alle quali, va fatta tuttavia una distinzione con riferimento ai mutui che, pur stipulati da Comuni e Province, implicano oneri pagati direttamente dallo Stato agli istituti mutuanti. In questo caso, il relativo onere non figura nei conti degli enti, né il debito corrispondente viene perciò iscritto nelle relative contabilità patrimoniali. Spesso neppure ve ne è traccia nelle contabilità patrimoniali dello Stato. Anomalia, questa, che dovrebbe trovare soluzione a seguito di quanto disposto con la finanziaria 2005 (art. 1, co. 76)<sup>85</sup>.

L'evidenza qualitativa conferma un progressivo spostamento dell'esposizione finanziaria alla volta delle emissioni obbligazionarie che, a tutto il 2004, ammontano a 928 milioni di euro e assorbono una percentuale del totale pari al 18,6% (TAB 1) con incremento della percentuale di composizione rispetto a quella riscontrabile nei quattro anni precedenti (10,0%) e nell'anno precedente (15,5%).

Con riferimento ai mutui, pari nel 2004 a 3.218 milioni di euro, prevale il debito contratto con la Cassa dd.pp. ed Istituti equiparati (INPDAP e Credito sportivo) che segna il 79,4% del totale, mentre i mutui con gli Istituti di credito ordinario non superano il 20,6% con una lieve diminuzione rispetto al 2000 (TAB 2)<sup>86</sup>. Sempre con riferimento ai soli mutui, da notare la preferenza per il tasso fisso, la cui componente mantiene nel 2004 deciso rilievo (79,7%), di poco inferiore all'omologo dato del 2000, pari in quell'anno all'83,6% (TAB 3). Il che va essenzialmente attribuito alla maggiore incidenza dei debiti con la Cassa dd. pp. i quali, sino al febbraio 1999, erano necessariamente stipulati a tasso fisso<sup>87</sup>. Cambia il peso percentuale dei

<sup>85</sup> Il co. 76 dell'unico articolo della legge 30.12.2004 n. 311, con riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato, dispone che il debito derivante dai mutui è iscritto nel bilancio dell'amministrazione pubblica che assume l'obbligo di corrispondere le rate di ammortamento agli istituti finanziatori, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad una amministrazione pubblica diversa.

<sup>86</sup> Solo con la circolare della Cassa dd. pp. 1227 del febbraio 1998 le Regioni sono state ammesse all'accesso ai mutui della Cassa.

<sup>87</sup> A partire dal 18 febbraio 1999 (DMT 16.2.1999) agli enti locali è concessa la facoltà di scegliere tra diverse possibilità di indebitamento con la Cassa: i) mutui a tasso fisso differenziato secondo le scadenze; ii) mutui a tasso variabile con un criterio di calcolo del costo complessivo dell'indebitamento che garantisce gli equilibri finanziari dell'operazione da variazioni eccezionali del parametro di riferimento (D.M. 16 febbraio 1996); iii) estinzione parziale anticipata alla pari, mediante una maggiorazione del tasso.

Per quanto concerne i mutui indicizzati, la Cassa dd.pp. ha disciplinato la nuova tipologia stabilendo che gli enti locali possano assumere un mutuo di 10, 15, o 20 anni con sistema di rimborso a rate costanti. Il parametro di riferimento è l'Euribor a sei mesi. A seguito del decreto 16.2.2001, la Cassa ha eliminato lo *spread* sui mutui indicizzati il cui costo resta perciò invariato indipendentemente dalla durata.

tassi fissi e variabili allorché il riferimento sia al debito totale, comprensivo di mutui e obbligazioni, ove la percentuale di composizione si colloca rispettivamente al 68,4% e 31,6%.

Prevalgono tassi variabili al Nord (34,8%) e al Centro (36,1%), mentre al Sud la percentuale del variabile si colloca al 13,9%. Privilegiano tassi variabili gli enti dell'Umbria, del Veneto e dell'Emilia Romagna (TAB 5).

Va osservato a riguardo che, a fronte del debito complessivo, maggiore sensibilità all'evoluzione dei mercati finanziari dipende –ed è perciò direttamente influenzata– dalla percentuale di stock a tasso indicizzato ed è tanto più elevata quanto maggiori ne sono volume e durata<sup>88</sup>.

È il caso di alcuni Comuni che si sono cautelati dall'eccesso di debito a tasso variabile con la stipulazione di contratti di *swap*, sovrapponendo al debito in essere una nuova esposizione a tasso fisso. Così, i comuni di Castel Goffredo, Asti, Copparo, Siena, Viareggio, Cassano delle Murge, i cui contratti, seppure differenti per le opzioni previste, recano tuttavia soglie minime o massime al cui raggiungimento il tasso torna nuovamente variabile (Euribor) con l'aggiunta di uno *spread*.

Il tasso medio, riferito ai mutui tuttora in essere a fine 2004, si colloca complessivamente intorno al 6-7%, ove a pesare sono specialmente mutui meno recenti, specie i ventennali, le cui condizioni sono rimaste allineate all'andamento dei tassi dell'epoca, nei casi in cui non si è ritenuto di fare ricorso alla facoltà di estinzione anticipata o a ristrutturazione tramite operazioni derivate.

Circostanza, questa, riscontrata soprattutto per i mutui a tasso fisso con la Cassa DD.PP. o con l'Istituto di Credito Sportivo ove è frequente la partecipazione finanziaria dello Stato. La quota esigua di costo, ripartita tramite il contributo in conto interessi e/o capitale e il conseguente modesto impatto per gli enti partecipanti al costo, ha finito per minimizzare l'esigenza di addivenire ad operazioni di ricontrattazione o estinzione anticipata o ad operazioni innovative, valevoli ad alleggerire il peso finanziario del debito. Seppure frammentato, il costo di questi mutui rappresenta tuttavia un peso finanziario spesso non in linea con le attuali condizioni di mercato dei tassi. A porvi rimedio è quanto stabilito con la finanziaria 2005 (articolo unico, co. 71) che prevede l'obbligo per gli enti locali, in presenza di condizioni di rifinanziamento valevoli alla riduzione del valore delle passività, di provvedere alla conversione dei mutui in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi. L'avvio delle operazioni diviene obbligatorio allorché il tasso *swap*, con scadenza pari alla vita media residua del prestito, sia inferiore al tasso del mutuo di almeno un punto percentuale.

#### *Il capitale swappato*

I dati raccolti tramite l'istruttoria, ma specie l'acquisizione di tutti i contratti di *swap* riferiti agli enti del campione (oltre 140) hanno consentito la ricostruzione del fenomeno in termini quantitativi e qualitativi.

Le prime operazioni sui derivati si riscontrano già nel 2000. Si tratta di cinque operazioni riferibili ai Comuni di Alessandria, Settimo Torinese, Castel Goffredo, Alassio, La Spezia per un totale pari a 93,9 milioni di euro.

<sup>88</sup> I tassi variabili possono fare riferimento all'Euribor (Euro Interbank Offered Rate) o al Libor (London Interbank Offered Rate). Quanto al primo, il riferimento è al tasso interbancario *lettera* per depositi Euro, rilevato alle ore 11.00 a.m. (ora Bruxelles) e pubblicato sulla Reuters (o altra rete telematica) sulla pagina Euribor 01 (nel caso di calcolo giorni effettivi /360) ovvero sulla pagina Euribor 365 (nel caso di calcolo giorni effettivi/365). In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice dei tassi dichiarati operativi alle ore 12 a.m. (ora di Roma) da tre primari istituti di credito italiani, individuati dalla Banca che quotino a quel momento. Per tasso Libor, si intende il tasso rilevato dalla British Bankers' Association (BBA) alle ore 11.00 a.m. (ora di Londra) e pubblicato attualmente alla pagina FRBD e seguenti della Reuters, ovvero in altre similari reti telematiche eventualmente indicate dalla stessa BBA. In caso di mancata rilevazione/pubblicazione del tasso, viene utilizzata la media aritmetica semplice delle quotazioni del tasso interbancario "lettera" (per stessa divisa e durata) che la banca interessata andrà a richiedere a tre primari Istituti di credito operanti sulla piazza di Londra, individuati tra le Reference Banks della specifica divisa.

Sono tuttavia gli anni successivi a registrare la diffusione del fenomeno che espone a fine 2004 un ammontare di capitale *swappato* di oltre 1.871 milioni di euro (1.627 milioni nel 2003) percentualmente pari al 37,6% del debito complessivo (TAB 6).

La variabilità locale mette in chiaro, nel dato aggregato per aree territoriali, maggiore frequenza di operazioni da parte di Comuni e Province del Sud-Isole, mentre restano rilevanti per capitale nozionale alcune operazioni di singoli Comuni del Nord e del Centro.

Gli enti che espongono un più elevato capitale *swappato* sono infatti: Pisa (104,7 mln), Civitavecchia (109,1 mln), Alessandria (79,7 mln), A.P. di Udine (63,9 mln), A.P. di Chieti (63,7 mln), Lecce (44,9 mln), Cerignola (46,9 mln), Cosenza (70,9 mln).

Oltre un terzo dei contratti prevede l'erogazione di un premio di liquidità (*up-front*), con importi assai elevati per Cerignola (2,8 mln), Lamezia Terme (2,5 mln), Lecce (1,8 mln), Alessandria (1,7 mln), A.P. di Pavia (1,5 mln), Penne (1,5 mln), Vasto (1,4 mln), Civitavecchia (1,2 mln), Modica (1,2 mln), A.P. di Udine (1,1 mln).

L'ammontare totale dei premi di liquidità erogati a fine 2004 ascende a 24,4 milioni di euro (17,8 milioni nel 2003 - v. TAB 6), la quasi totalità dei quali allocati dagli enti nella parte corrente del bilancio (Tit. III).

### 3.4.5 Sostenibilità del debito nel breve, medio e lungo periodo

La politica di finanziamento della spesa pubblica mediante ricorso al debito, ancorché indirizzata a finalità di sviluppo, sconta l'esigenza di assicurare la sostenibilità del relativo costo sia nel breve periodo, sia nella coerenza di una stima prospettica riferita alla evoluzione dei bilanci futuri.

A riguardo, vengono in considerazione una pluralità di fattori, fra i quali, in primo luogo, il costo del debito e la sua corretta copertura, mentre non minore rilievo rivestono i determinanti dell'entrata e della spesa che, nel loro interagire, assicurano o no stabilità e solida tenuta agli equilibri di bilancio.

Si tratta di fattori che si iscrivono in uno scenario ove è forte l'incidenza dei problemi di finanza pubblica, i quali finiscono per far premio sulle scelte di politica economica degli enti, per gran parte rimesse alla capacità di gestione delle risorse.

Una linea di azione, seguita dagli enti locali, è stata quella di gestire al meglio le proprie passività per alleggerire il costo, con finalità peraltro diverse da ente a ente. A volte lo scopo è stato di realizzare risparmi di spesa, in linea con i maggiori vincoli del patto di stabilità, ma frequente, nella ristrutturazione del debito, è stato anche l'obiettivo di ampliare la propria capacità di finanziamento tramite il ricorso a operazioni di finanza innovativa utilizzate esclusivamente per finalità di cassa.

#### *Vincoli di bilancio e costo del debito. Il limite del 25% delle entrate correnti*

Un vincolo intertemporale di bilancio con riguardo a previsioni di entrata e spesa sconta, per gli enti locali, la contingenza dell'attuale ciclo economico, stretto fra obiettivi europei e esigenze di rilancio. Il necessario contenimento della spesa corrente –reso più severo con la manovra di luglio e con i provvedimenti per il 2005– incide fortemente sulla finanza locale ove la prestazione dei servizi riveste una centralità che è specialmente funzionale al ruolo assegnato a Comuni e Province.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità dello *stock* di debito, da parte dei bilanci locali, mette a confronto il costo annuale del debito con le entrate correnti (primi tre titoli del bilancio), il cui limite già fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. 267/2000)<sup>89</sup> è

<sup>89</sup> L'art. 204 del d. lgs. 267/2000, ora modificato dall'art. 1, co. 44 della legge 311/2004, aveva confermato le previgenti disposizioni in tema di vincolo di legge per la contrazione di debiti a carico dei bilanci degli enti locali. Il vincolo quantitativo è misurato sulle entrate dei primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui è prevista l'assunzione del mutuo e riguarda l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi e al netto della quota capitale.

stato di recente ridefinito con la finanziaria 2005 (art. 1, co. 44) nella nuova percentuale del 12%, con un lungo percorso di rientro per gli enti con valori superiori.

C'è da dire che il precedente limite percentuale del 25% aveva mostrato nel periodo recente una sostanziale inefficacia, quale parametro di sostenibilità; ciò, per un duplice ordine di motivi.

Il primo motivo è legato all'evoluzione dei mercati finanziari, laddove la riduzione dei tassi, a partire da fine anno 2000<sup>90</sup>, ha ampliato la capacità di indebitamento degli enti con effetto espansivo sulla consistenza del debito (+45,6% nel 2004 rispetto al 2000). Una lievitazione del suo costo, non improbabile nel medio-lungo periodo, potrebbe comportare il superamento dei limiti di copertura.

Il secondo motivo è legato ad una interpretazione della disciplina del servizio del debito che, nel riferirsi alle entrate correnti, omette di depurarle –a differenza di quanto avviene per le Regioni– da quelle che, soggette a vincoli di destinazione, mancano di sostanziale idoneità per fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari. Oneri, inoltre, che, diversamente, anche qui, da quanto espressamente previsto per le Regioni a statuto ordinario (art. 23 d.lgs. 76/2000), non comprendono la rata di ammortamento del capitale, la quale sarebbe invece più corretto considerare, nel quadro di esigenze di copertura che si misurano in chiave squisitamente finanziaria.

Alla luce di una elaborazione in linea anche con il dettato costituzionale, l'esigenza cui ha inteso dare risposta la finanziaria 2005 è stata di rivisitazione delle regole poste a presidio di una effettiva capacità di indebitamento degli enti locali; obiettivo, questo, che si è inteso realizzare tramite la riduzione della percentuale di entrate correnti consentita a copertura.

Le analisi di questa Corte hanno, del resto, consentito di riscontrare come gran parte delle risorse degli enti locali siano in realtà vincolate nella destinazione e perciò non idonee alla copertura del costo del debito. A venire in considerazione, a parte quelle dichiarate vincolate per legge o quelle collegate a spese delegate dalla Regione, sono, altresì, le risorse destinate specificamente a copertura di quei servizi che rappresentano le "condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali", la cui diffusione postula carattere di "uniformità" (art. 37, d.lgs. 30.12.1992, n. 504). Si tratta di prestazioni concernenti diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>91</sup>, la cui individuazione è avvenuta sin dal 1993 (D.M. Interno 28.5.1993) mentre, in relazione alla specifica essenziale funzione, le corrispondenti entrate, una volta definite con deliberazione semestrale di Giunta da trasmettere al tesoriere, restano vincolate per destinazione e perciò sottratte a procedure di esecuzione forzata, mentre poi la spesa è stata recentemente esclusa dalla riduzione di cui al d.l. 168/2004<sup>92</sup>.

Le entrate di parte corrente, se depurate dai vincoli di sostanziale destinazione e dalle altre quote vincolate per legge, soggiacciono ad una corrispondente riduzione dell'ammontare disponibile per far fronte al costo del debito. Inoltre, l'esigenza di offrire copertura, non solo agli interessi, ma all'intera quota di ammortamento offre un quadro di risorse spesso insufficiente a garantire la tenuta degli equilibri.

In questo quadro logico si pone la nuova disciplina che restringe il limite percentuale del parametro portandolo al 12% delle entrate correnti. Resta, rispetto alla alternativa di operare sulla qualità delle entrate, l'effetto di una minore flessibilità.

<sup>90</sup> L'evoluzione dell'Euribor segna valori che, a partire da fine 2000, passano dal 5,3% al 2,20% del marzo 2005.

<sup>91</sup> Tali servizi rientrano nella previsione di legislazione esclusiva di competenza statale ai sensi del novellato art. 117, 2° co., Cost.

<sup>92</sup> È la Corte costituzionale con la sentenza 12 giugno 2003 n. 211 a equiparare la disciplina prevista per gli enti locali sui servizi indispensabili - ai fini dell'esclusione dalle procedure di esecuzione forzata - con quella stabilita per le aziende sanitarie locali, laddove il riferimento all'orientamento pregresso della stessa Corte, qui confermato, è anche nell'assimilazione di questi servizi con i servizi sanitari gestiti dalle asl.

*Indicatori di solidità finanziaria ed evoluzione della spesa per investimenti*

Una valutazione di prima approssimazione sulla sostenibilità del debito degli enti locali può avvalersi di alcuni indicatori specialmente riferiti agli aspetti finanziari e agli equilibri di bilancio.

La spesa per il personale, unitamente agli oneri per l'ammortamento del debito, vengono in considerazione per gli effetti di rigidità che ne conseguono. I dati disponibili si riferiscono in realtà all'anno 2003, ma ugualmente consentono alcune riflessioni.

Cresce nel 2003 il costo del personale (+5,8%) malgrado il blocco delle assunzioni delle ultime finanziarie<sup>93</sup>. Flettono invece gli interessi passivi grazie all'evoluzione dei mercati finanziari, ma l'importo modesto, a fronte della assai più elevata spesa per retribuzioni e oneri accessori al personale, ben poco allenta la complessiva tensione sui bilanci. Aumenta, perciò, sul totale delle entrate correnti, il peso percentuale del personale che, unitamente agli oneri per ammortamento del debito, assorbe in media il 40% delle entrate correnti, con punte sino al 60% relativamente ad alcuni enti.

Preoccupante, a tale riguardo, la rigidità strutturale riscontrata nei confronti di molti Comuni, né migliore è l'esito dello scrutinio condotto sulla situazione economica la quale, del resto, è direttamente influenzata dalla riscontrata rigidità strutturale; tant'è che oltre la metà degli enti esaminati espone un differenziale negativo in termini di equilibrio di parte corrente. Non a caso, nel travalicamento dell'equilibrio economico, i risultati peggiori appartengono a quegli stessi enti che sono in cima alla graduatoria per la rigidità di bilancio. I quali enti sono poi quelli che, nel recente periodo, hanno fatto ricorso a operazioni finanziarie innovative nella ricerca di un sostegno alternativo nella difficile ricomposizione degli equilibri di parte corrente. I contratti di *swap*, con contestuale previsione di *up-front*, hanno rappresentato spesso l'unica soluzione per evitare il taglio di servizi indispensabili alla collettività.

Se, con riferimento agli equilibri di parte corrente, la situazione riscontrata è in generale assai poco rassicurante, altrettanto non è a dirsi per gli investimenti e la relativa copertura.

L'andamento in crescita del debito comunale e provinciale, al netto di aperture di credito e altre forme di indebitamento pluriennale e a breve<sup>94</sup>, trova in realtà corrispondenza nella spesa in conto capitale impegnata mediamente nel periodo 2000-2003.

Interpolando i dati dei singoli enti esaminati, emerge un indice di adattamento che conferma un generale favorevole rapporto indebitamento-investimenti a favore degli enti piccoli e medi del campione in esame.

Va tuttavia osservato che, riferita genericamente al conto capitale, tale spesa non assicura puntuale corrispondenza con la classificazione che la finanziaria 2004 ha dato degli investimenti pubblici.

L'indagine svolta nei confronti dei 149 enti del campione ha permesso di riscontrare che, fra le spese in conto capitale, sono anche comprese erogazioni ad aziende comunali, provinciali e consortili per ripiano di perdite e ricostruzione degli equilibri finanziari le quali, alla luce delle recenti puntualizzazioni normative, non costituiscono spesa di investimento. Si tratta, tuttavia, di spese assunte prima della disciplina introdotta in materia dalla finanziaria 2004.

Per altro verso, con riferimento alle amministrazioni provinciali, va pure messo in chiaro l'elevato importo dei finanziamenti, *ante* 2004, a favore di imprese e altri soggetti posti fuori del settore delle pubbliche amministrazioni. I dati espongono una percentuale pari quasi al 10% sul totale degli investimenti.

<sup>93</sup> Le esigenze legate al decentramento amministrativo hanno influito sull'aumento dell'organico, la cui spesa è stata in parte finanziata da trasferimenti erariali compensativi del mancato passaggio di buona parte di personale statale.

<sup>94</sup> Aperture di credito sono state rilevate per alcune amministrazioni comunali, che hanno sostanzialmente anticipato la prevista disciplina recata nel d.d.l. finanziaria 2005. Altri casi di debiti c.d. "a breve" riguardano il fondo per la progettazione istituito presso la Cassa dd.pp. per le anticipazioni di spese di progettazione da convertire poi in mutui. Nei debiti pluriennali vengono contabilizzate contribuzioni percepite in eccesso e da restituire o altre esposizioni debitorie per le quali sia stato previsto un contributo in c/capitale per interventi interessanti più amministrazioni (lavori portuali) oppure si tratta di rateizzazione per contributi dovuti a enti regionali. In Lombardia il particolare sistema di finanziamento tramite FRISL a comuni e enti regionali determina prestiti con restituzione della sola quota in c/capitale appostata nei c.d. debiti pluriennali.

### 3.4.6 La gestione attiva del debito e il ricorso a strumenti derivati

La riduzione dei trasferimenti a favore degli enti locali, unitamente al blocco della fiscalità presente nella finanziaria 2003 e reiterato per l'anno 2004, ha determinato un forte disallineamento delle entrate con gli andamenti di spesa e conseguente disavanzo complessivo.

Per garantire i servizi indispensabili ai cittadini, le risorse assorbite a copertura hanno prosciugato larga parte delle entrate correnti. Il margine effettivo da destinare agli oneri finanziari per il servizio del debito ne è risultato quanto mai ridotto se non annullato.

Di qui l'esigenza di far leva su nuovi canali di finanziamento e su un utilizzo sostenibile di strumenti finanziari innovativi, la cui diffusione negli ultimi anni è stata favorita dall'art. 41 della finanziaria 2002 e dall'attuazione che ne è stata data con il decreto n. 389 del dicembre 2003.

enti locali di piccole e medie dimensioni, quali quelli oggetto della presente indagine, più che su rinegoziazioni o conversione dei mutui in essere<sup>95</sup>, hanno privilegiato il ricorso a interventi di finanza derivata; risulta, inoltre, che non sono state effettuate operazioni di cartolarizzazione.

Nel corso dell'indagine sono stati acquisiti, con richiesta rivolta agli enti, oltre 140 contratti di *swap*, stipulati da 77 enti dei 149 inclusi nel campione.

Su importi e percentuale del capitale *swappato* si è già detto. A riguardo di contenuti e scopi contrattuali, sono invece le seguenti osservazioni.

Obiettivo perseguito, nella maggior parte dei casi, rilevabile del resto dalle deliberazioni autorizzative al contratto, è la riduzione del costo del debito; solo in pochi casi (sei) si riscontra l'esigenza di una copertura dal rischio di oscillazione dei mercati (trasformazione del tasso da variabile a fisso). Si tratta di ipotesi molto diverse, perché mentre nel primo caso l'obiettivo della "scommessa" è il guadagno sull'evoluzione dei tassi, nell'altro caso l'eventuale perdita è il prezzo di un margine di sicurezza.

Il debito sottostante è costituito in prevalenza da mutui con la Cassa DD.PP.; in netta minoranza le operazioni *swap* su mutui con Istituti di credito ordinario (12 contratti/100); solo 8 gli *swap* su obbligazioni.

Frequenti (61/142) sono i casi di corresponsione all'ente di un premio di liquidità (*up-front*), la cui misura percentuale -nel caso di contratti precedenti il regolamento 389- è in genere superiore all'1% del nozionale e in qualche caso si collocano intorno al 3,5%-3,9%-4,5% (Rosolini, Castiglione delle Stiviere, Cosenza, Civitavecchia, Lecce, Lamezia Terme) ma arrivano anche al 5,9% (Cerignola) e al 9,8% (Orvieto).

Tale liquidità risulta quasi sempre allocata in bilancio (esercizi *ante* 2004) fra le entrate correnti per essere destinata a spesa di pari segno.

Con riferimento ai contratti di *interest rate swap* stipulati prima dell'anno 2004, la maggior parte di essi corrisponde alla tipologia con vendita di opzione e barriera a favore dell'istituto di credito (vendita di *cap*), spesso "scalettata" su periodicità di brevissimo periodo e vantaggio finanziario sufficientemente sicuro solo per i primi anni di validità contrattuale. Le soglie (*cap*) variano in modo considerevole a seconda degli istituti di credito. In genere, con riferimento al 2007-2008, si riscontrano tetti del 5,5% e 5,8%. Non mancano casi con soglie 4,6% o addirittura 3,9% e data fixing a partire da giugno 2005. Qualora il valore dell'Euribor o del Libor a sei mesi o tre mesi eguali o superiori la soglia, l'ente è tenuto a pagare il tasso Euribor o Libor più lo *spread* pattuito<sup>96</sup>. Ora, se è vero che, a partire da fine anno 2000, l'andamento

<sup>95</sup> Qualche operazione di rinegoziazione è stata rilevata con riferimento a enti locali toscani ed emiliano-romagnoli. Si tratta di operazioni costose, mentre poi la conversione dei mutui in prestiti obbligazionari sconta difficoltà legate ai modesti importi, non facilmente negoziabili.

<sup>96</sup> L'introduzione dell'euro e l'unificazione della politica monetaria, in virtù dell'unico tasso di riferimento, hanno determinato il superamento della pluralità dei mercati nazionali e il venir meno del preesistente ventaglio di tassi di interesse. I diversi tassi interbancari nazionali (Ribor, Fibor, Pibor, eccetera) hanno perso valore indicativo per l'esigenza di una loro sostituzione con un unico tasso che rappresentasse l'evoluzione del mercato interbancario europeo dei depositi. Quanto alle rilevazioni, attualmente esistono, tuttavia, due tassi interbancari europei: uno (Euribor), calcolato dalla Federazione bancaria europea, l'altro (euro Libor) calcolato dall'Associazione Bancaria Britannica la quale già pubblicava i tassi Libor per le principali valute mondiali.

dell'Euribor ha segnato valori progressivamente decrescenti, passando dal 5,3% al 2,1% attuale, nondimeno l'evoluzione degli ultimi anni non garantisce sicure previsioni sugli andamenti futuri, anche se l'introduzione della moneta unica depone per un consistente margine di stabilità nei mercati finanziari.

Dalle delibere autorizzative si desume che il margine di cautela è stato di solito assunto con riferimento ad ipotesi di rischio fondate sull'andamento della curva forward dei tassi, costruita sulla base dei tassi IRS attualizzati tramite il tasso di sconto<sup>97</sup>. Senonchè, tale curva è solo una proiezione della curva di interessi a pronti e ne rispecchia cioè l'equilibrio attualizzato, incorporandovi i fattori di sconto. Ciò significa che le determinazioni assunte dagli enti e fondate sull'andamento della curva forward, in realtà sono poco realistiche in termini previsionali, anche se resta comunque evidente che, tanto più le soglie fissate sono distanti dalla curva forward, di altrettanto cresce il margine di garanzia; il quale resta in ogni caso legato ad una scommessa su un andamento futuro assai poco prevedibile, specie allorché la scadenza del contratto sia fissata al 2020-21 e le soglie definite su una molteplicità di scadenze di breve periodo.

Ulteriore profilo di rischio si lega al valore elevato dello *spread*, quasi mai sotto il 2,2%, ma che sale in qualche caso sino al 3,5%- 3,9% (Castiglione delle Stiviere, Cassano delle Murge, Orvieto) o addirittura al 4,85% (Busto Arsizio), oltre cioè la differenza fra il costo originario del debito e il tasso *swap* di durata pari alla vita residua del debito.

La recente regolamentazione della materia ha inteso limitare i rischi connessi alle operazioni derivate, ma è intervenuta a due anni di distanza dalla disciplina liberalizzatrice recata dall'art. 41, mentre operazioni su derivati sono registrabili sin dall'anno 2000, prima ancora della esplicita previsione recata in finanziaria 2002<sup>98</sup>. Durante i quali anni, alle operazioni finanziarie degli enti locali, è mancata una linea di vincolo prudenziale a garanzia della sostenibilità del debito e di rispetto degli equilibri di bilancio.

I contratti più recenti, stipulati a partire dall'anno 2004 –grazie all'intervento regolatore del Ministero dell'economia– sembrano allinearsi alla tipologia dell'IRS a doppia barriera (*collar*)<sup>99</sup> con acquisto cioè di *cap* e vendita *floor*; ma, anche in questi casi, non sempre le soglie offrono sicura protezione all'ente. A riguardo va pure notato che, in una fase di mercato quale l'attuale, ove le previsioni sull'andamento dei tassi sono molto incerte, anche se le operazioni corrispondenti alla tipologia *collar* possono rappresentare una risposta plausibile, tuttavia molto resta affidato alla definizione delle soglie, nonché al valore assegnato allo *spread*.

Restano poi le perplessità legate alla complessità dei fenomeni regolati, poco suscettibili di vincoli e garanzie codificate, tanto più nell'attuale situazione di stretta finanziaria, ove permane l'inevitabile spinta ad operazioni non in linea con la cautela necessaria ad evitare che la manovrabilità delle attuali gestioni si realizzi a scapito di quelle future.

Significativi del resto i dati relativi al 2004. Si tratta di 42 nuovi contratti, 23 dei quali costituiscono rinegoziazione di operazioni precedenti, tramite la rimodulazione delle reciproche obbligazioni, cui non è estraneo anche l'obiettivo di aderire a quanto richiesto dal regolamento 389/2004. Il che, tuttavia, ha comportato la liquidazione di un *mark to market* negativo<sup>100</sup> nella maggioranza dei casi, tradottosi nella corresponsione di un *up-front* per farvi fronte. Con

<sup>97</sup> Le informazioni sui parametri IRS per la costruzione del tasso Euribor a pronti e a termine sono fornite in tempo reale da agenzie specializzate (Reuters, Bloomberg e altre). L'IRS, a sua volta, attualizzato sulla base del tasso di sconto, consente di determinare la curva forward che viene generalmente posta a base della determinazione del valore dei prodotti finanziari a termine. Il confronto tra tale curva e l'andamento in serie storica dell'Euribor o del Libor mette in chiaro la divaricazione esistente a causa dell'andamento asistematico di quest'ultima (v. grafico allegato).

<sup>98</sup> Il TU sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000) non contiene previsioni espresse sull'impiego degli strumenti derivati, ma nemmeno ne vieta l'utilizzo mentre poi riconosce agli enti autonomia finanziaria.

<sup>99</sup> Con l'IRS a doppia barriera (*collar*) l'ente paga un tasso fisso o variabile + *spread*, più basso del tasso originario fino a che il tasso di mercato (Euribor o Libor) si mantiene all'interno di un determinato "corridoio" di tassi. Se il tasso di mercato scende sotto la soglia inferiore (*floor*) o sale sopra quella superiore l'ente paga un tasso fisso più alto.

<sup>100</sup> Per definire il valore di mercato di uno *swap* in qualsiasi momento, occorre considerarlo assimilabile a una qualsiasi attività finanziaria, il cui valore è dato dal valore attuale dei flussi di cassa attesi, scontati al tasso di interesse vigente sul mercato.



l'effetto di dover scontare nel costo della chiusura anticipata l'esposizione ad una maggiore alea contrattuale.

Non a caso, seppure le rinegoziazioni 2004 abbiano anche consentito di dare applicazione al regolamento 389/03, con privilegio generalmente accordato alla opzione *collar*, tuttavia al superamento della soglia di garanzia –in genere fissata al 6% Euribor 6 mesi– si riscontrano, a carico degli enti, tassi fissi oltre l'8% o 9% del nozionale.

Il fenomeno della rinegoziazione, pure favorito dagli istituti intermediari, si è sostanzialmente risolto in primo luogo nella corresponsione di ulteriori premi di liquidità, da girare immediatamente all'intermediario per la chiusura della vecchia posizione, in secondo luogo, nella previsione di ulteriori barriere oltre il *cap* cui corrispondono –come detto– tassi dell'ordine dell'8%, ma anche superiori al 9%.

#### *Le operazioni derivate con premio di liquidità e gli swap di durata*

Il regolamento per l'accesso al mercato dei capitali (decreto 389/03) e la circolare attuativa del Ministero dell'economia e delle finanze hanno delineato – come si è detto – le operazioni in strumenti derivati consentite agli enti locali, individuandone specifici connotati strutturali e sinallagmatici.

Particolare riflessione meritano perciò quelle “altre” operazioni che ottengono eccezionalmente “via libera” in funzione dell'obiettivo perseguito, quello cioè della ristrutturazione del debito, senza speciale riferimento ai loro caratteri strutturali. Uniche condizioni richieste sono relative alla scadenza, da mantenere entro quella della sottostante passività, e al corrispettivo, che dovrebbe assicurare la copertura al costo del debito sottostante, escluso un profilo crescente dei flussi di pagamento da parte dell'ente, ad eccezione di un eventuale premio di liquidità, non superiore tuttavia all'1% del nozionale di riferimento. Da dire, tuttavia, che la finalità di “ristrutturazione” del debito, che necessariamente deve connotare queste “altre” operazioni, è in realtà funzionale ad una integrale riconsiderazione della passività complessiva dell'ente, ove è soprattutto il bilanciamento fra tassi fissi e variabili a guidare la scelta di ricomposizione dello stock.

Altro aspetto meritevole di considerazione riguarda la previsione di *up-front*. Tale rifornimento di liquidità, seppure ora limitato all'1% del nozionale, non manca di destare perplessità; la quale, non tanto intende appuntarsi sui contratti *swap* precedenti la circolare del maggio scorso, anche se, va pur detto, gli *up-front* hanno generalmente superato il predetto limite, toccando anche il 9% del nozionale (v. *retro*, par. 3.4.6) e hanno trovato frequente applicazione in operazioni diverse da quelle di ristrutturazione.

L'aspetto che maggiormente interessa è quello di corretto inquadramento e di esatta qualificazione dello strumento. Il premio di liquidità si risolve, infatti, in un anticipato versamento di fondi che sconta l'attualizzazione sui relativi tassi contrattuali a carico della controparte oppure si ripercuote sullo *spread*. Sostanzialmente, seppure incorporata in uno *swap*, si tratta di operazione analoga alla contrazione di un mutuo, laddove la sua concessione comporta un tasso o uno *spread* che attualizza il premio corrisposto in via anticipata dalla banca all'ente.

Nella specie ricorre, perciò, una di quelle “forme di ricorso al mercato finanziario” previste dall'art. 199, lett. g), del TU 267/2000 a sostegno degli investimenti, la quale richiede il rispetto delle medesime condizioni e vincoli stabiliti per ogni forma di ricorso a indebitamento. Da escludere perciò la sua destinazione a spesa corrente.

Resta infine da considerare come la previsione di *up-front*, legata com'è ad operazioni di ristrutturazione del debito (lett. f), art. 3, DM 389/03), va senz'altro esclusa nelle altre ipotesi contrattuali previste dal regolamento, come del resto chiarito dal Ministero dell'economia e in coerenza con l'eccezionalità da riservare a tale strumento di finanziamento.

Il che vale anche in ipotesi di *swap* di durata, la cui finalità principale è quella di creare disponibilità di cassa aggiuntive. Tali operazioni modificano infatti l'originario piano di ammortamento del prestito, rinviando al futuro parte del rimborso delle quote capitale. Ciò comporta l'utilizzo dello strumento per una finalità che non gli è propria e consente all'ente di

amplificare il proprio indebitamento portandolo a valori più elevati rispetto alla passività sottostante. Qualora non finalizzata a investimenti, lo *swap* di durata rappresenta un aggiramento dell'art 119 della costituzione e delle disposizioni recate all'art. 3 della finanziaria 2004 mentre, risolvendosi sostanzialmente in una operazione creditizia, neppure dovrebbe trovare applicazione l'esonero dalla gara pubblica previsto, per l'operatività in derivati, dall'art.5, co. 2, del d.lgs. 157 del 1995.

### 3.4.7 Clausole contrattuali e definizione di operatore qualificato

Quanto alle clausole contrattuali, particolare preoccupazione desta la dichiarazione ricorrente, da parte dei responsabili finanziari degli enti locali, di essere "operatori qualificati" ai sensi dell'art. 31 del Regolamento CONSOB (n. 11522/98), con esposizione alle conseguenze proprie dei contratti aleatori ed esclusione della possibilità di far valere ogni pur ragionevole dubbio in ordine alla consapevole assunzione di rischio<sup>101</sup>.

Da dire che la graduazione degli obblighi contrattuali a carico degli intermediari è funzione dell'esperienza qualificata del cliente e rinviene dalla direttiva 93/22/CEE, ormai superata dalla direttiva 2004/39/CE, approvata nell'aprile 2004, in base alla quale vengono ora in considerazione "le esigenze di tutela delle diverse categorie di investitori" non più annullabili tramite semplici autocertificazioni e con presunzione di non professionalità al di sotto di determinate soglie.

A tale riguardo va notata, anche qui, la differenza riscontrabile fra i piccoli enti e quelli di dimensioni grandi e/o delle Regioni, perché con riguardo a questi -in quanto enti spesso emittenti in mercati regolamentati e perciò ricompresi nella indicata qualifica<sup>102</sup>- è di conseguenza ultronea la autocertificazione in parola, mentre generalmente ricorre una assunzione di responsabilità legata ad una autonoma valutazione di rischio.

Il che, se mette in chiaro la posizione debole degli enti di piccola e media dimensione, per i quali dovrebbe essere assolutamente vietata la autocertificazione di "operatore qualificato", suggerisce una speciale riflessione sulla opportunità di iniziative a livello regionale o di grandi Comuni per la creazione di una rete organizzativa capace di coinvolgere gli enti locali nell'ambito di un contesto informativo idoneo a offrire adeguato sostegno alle scelte da ciascuno intraprese.

### 3.4.8 Considerazioni conclusive

La difficile situazione finanziaria nella quale versano gli enti territoriali, specie quelli di media e piccola dimensione se, per un verso, vede ridursi in termini reali le risorse su cui poter contare, d'altro canto non allenta le esigenze di spesa per corrispondere alla domanda di servizi essenziali e indispensabili avanzata dai cittadini, nel quadro di quei diritti di cittadinanza che sono loro riconosciuti per costituzione.

Una delle conseguenze è l'aumento dello stock di debito riscontrato negli ultimi anni, che ne ha reso elevato il costo e più a rischio la copertura.

È in questa difficile situazione che gli enti territoriali sono indotti a ritagliarsi percorsi di sostenibilità finanziaria, rivolgendosi a nuovi canali di finanziamento per controbilanciare recenti tagli dei finanziamenti e far fronte ad una dilatazione della spesa conseguente anche alle nuove competenze attribuite.

La rincorsa agli strumenti derivati è pure l'esito dei fenomeni descritti e, nei casi in cui rappresenta una scelta necessitata, a causa di una ricorrente crisi di liquidità o per l'eccessivo costo del debito tradizionale che si vuole in ogni modo ridurre, proprio allora include maggiori

<sup>101</sup> La Consob prevedeva di approvare la modifica dell'art. 31, co. 2 del Regolamento 11522 del 1998 entro il 2004. Va specialmente notato che ai sensi dell'art. 31, co. 1, nei rapporti fra intermediari e "operatori qualificati" non si applicano molte delle disposizioni del Regolamento poste a tutela degli investitori, fra cui anche l'art. 28 relativo alle informative sui rischi con la consegna del documento specifico sui rischi generali degli investimenti in strumenti finanziari.

<sup>102</sup> L'art. 31 del Regolamento Consob considera operatori qualificati, fra gli altri, anche gli enti emittenti di strumenti finanziari negoziati in mercati regolamentati.

rischi. I quali non ricorrono o, meglio, rappresentano una alea accettabile, allorché la strategia sia rivolta alla copertura del rischio di variazioni dei tassi o a ricalibrare lo stock complessivo del debito, nella coerente composizione fra tassi fissi e variabili.

Perciò, mentre sui derivati rivolti a riduzione del costo del debito –al di fuori di strategie di globale ristrutturazione– si concentrano profili di maggiore preoccupazione, altrettanta riflessione meritano le ricontrattazioni dei derivati che, tramite lo “smontaggio” delle operazioni in essere, rischiano, non solo di aumentare la complessità degli strumenti, ma di rappresentare ulteriore aggravio finanziario per gli enti, in genere compensato grazie ad ulteriori premi di liquidità scontati peraltro sulle nuove condizioni contrattuali.

Occorre porre attenzione al fenomeno delle rimodulazioni, seppure operate a fronte di *mark to market* negativi; nei cui effetti a cascata, tuttavia, è il rischio di esposizioni finanziarie destinate a divenire progressivamente insostenibili.

A fronte delle indicate preoccupazioni, valgano le seguenti raccomandazioni.

La conoscenza dei mercati finanziari è condizione non frequente nell’ambito delle amministrazioni pubbliche, ma ricorre raramente presso gli enti di piccole e medie dimensioni. Sembra disconoscere tale realtà la richiesta degli Istituti di credito di sottoscrizione della clausola di “operatore qualificato” (art. 31, Reg. Consob) da parte dei responsabili degli enti, i quali in generale, se di piccole o medie dimensioni, mancano di comprovata esperienza nel campo dei prodotti derivati, soprattutto con riguardo alla comprensione dei fenomeni sottesi alla evoluzione dei tassi di interesse.

Altrettanta riflessione meritano le clausole vessatorie che tendono ad escludere l’applicabilità dell’art. 1467 c.c. e la rilevanza dell’eccessiva onerosità, anche quando i contratti derivati non perseguono finalità speculative.

Va, inoltre, osservato come sarebbe auspicabile un proficuo confronto, soprattutto nell’ambito locale degli enti di minori dimensioni, al fine di un esame comparato dei contenuti contrattuali di volta in volta proposti dagli intermediari. A tal fine risulterebbe utile la creazione di una rete informativa per offrire una mappa aggiornata sull’andamento dei contratti in essere nelle varie realtà locali con riferimento alle condizioni offerte.

Quanto alla recente disciplina sull’accesso al mercato dei capitali, la circolare del Ministero dell’economia del maggio scorso è valsa a porre in chiaro i limiti di garanzia richiesti alle operazioni su derivati.

In particolare, riguardo alle operazioni derivate “indirizzate alla ristrutturazione del debito”, sembra desumersi come esse debbano prendere in considerazione l’intera esposizione debitoria. Per altro verso, la previsione di *up-front*, riferita esclusivamente alle operazioni di ristrutturazione del debito, sembra escludere la possibilità di farvi ricorso in ogni altra ipotesi e, fra queste, anche nel caso di rimodulazione di contratti precedenti con *mark to market* negativo. Il che trova conferma nelle precisazioni recate dalla indicata circolare del Ministero dell’economia, in aggiunta alle quali andrebbe peraltro ribadito che, ove consentita, per tale forma di finanziamento, debbono valere i medesimi vincoli stabiliti per mutui ed emissioni con esclusiva possibile destinazione a spese di investimento.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 1

## ENTI DEL CAMPIONE ESPOSIZIONE DEBITORIA\*

AREE TERRITORIALI	ANNO 2000										ANNO 2004						VARIAZIONI 2000/2004 %			
	1	1/X	2	2/1	2/X	3	3/1	3/X	TOTALE DEBITO COMPL	4	4/X	5	5/4	5/X	6	6/4	6/X	TOT DEB COMPL	MUTUI	OBBL
	TOTALE DEBITO COMPL	INC %	MUTUI	INC %	INC %	OBBLIG- AZIONI	INC %	INC %	TOTALE DEBITO COMPL	INC %	INC %	MUTUI	INC %	INC %	OBBLIG- AZIONI	INC %	INC %	TOT DEB COMPL	MUTUI	OBBL
Piemonte	276.548.883	8,09	262.302.175	94,85	7,67	14.246.708	5,15	0,42	370.983.656	7,45	313.675.356	84,55	6,30	57.308.300	15,45	1,15	34,15	19,59	302,26	63
Lombardia	410.529.889	12,00	360.885.935	87,91	10,55	49.643.953	12,09	1,45	511.416.893	10,27	435.234.254	85,10	8,74	76.182.639	14,90	1,53	24,57	20,60	53,46	53,46
Veneto	242.870.301	7,10	191.483.390	78,84	5,60	51.386.911	21,16	1,50	393.522.926	7,90	214.320.873	54,46	4,30	179.202.054	45,54	3,60	62,03	11,93	248,73	248,73
Friuli V.G.	206.512.831	6,04	206.512.831	100,00	6,04	0	0,00	0,00	326.713.815	6,56	287.626.805	88,04	5,78	39.087.009	11,96	0,78	58,21	39,28	DNC	DNC
Liguria	143.555.538	4,20	127.059.633	88,51	3,72	16.495.905	11,49	0,48	182.686.489	3,67	160.988.423	88,12	3,23	21.698.067	11,88	0,44	27,26	26,70	31,54	31,54
E. Romagna	323.146.437	9,45	263.050.265	81,40	7,69	60.096.171	18,80	1,76	526.132.490	10,57	399.468.326	75,93	8,02	126.664.165	24,07	2,54	62,82	51,86	110,77	110,77
NORD	1.603.163.878	46,88	1.411.294.228	88,03	41,27	191.869.649	11,97	5,61	2.311.456.270	46,42	1.811.314.037	78,36	36,37	500.142.234	21,64	10,04	44,18	28,34	160,67	160,67
Toscana	643.076.308	18,80	569.553.968	88,57	16,65	73.522.340	11,43	2,15	733.877.722	14,74	589.311.844	80,30	11,83	144.565.878	19,70	2,90	14,12	3,47	96,63	96,63
Umbria	32.383.332	0,95	30.210.332	93,29	0,88	2.173.000	6,71	0,06	65.810.741	1,32	48.168.706	73,19	0,97	17.642.035	26,81	0,35	103,22	59,44	711,87	711,87
Marche	123.830.646	3,62	119.626.686	96,61	3,50	4.203.959	3,39	0,12	236.076.664	4,74	222.977.745	94,45	4,48	13.098.920	5,55	0,26	90,64	86,39	211,59	211,59
Lazio	160.226.281	4,69	154.623.977	96,50	4,52	5.602.304	3,50	0,16	249.305.527	5,07	225.737.610	90,55	4,53	23.567.917	9,45	0,47	55,60	45,99	320,68	320,68
CENTRO	959.516.566	28,06	874.014.963	91,09	25,56	85.501.603	8,91	2,50	1.285.070.654	25,81	1.086.195.905	84,52	21,81	198.874.749	15,48	3,99	33,93	24,28	132,60	132,60
Abruzzo	155.487.185	4,55	137.039.282	88,14	4,01	18.447.902	11,86	0,54	299.794.468	6,02	205.761.503	68,63	4,13	94.032.965	31,37	1,89	92,81	50,15	409,72	409,72
Molise	39.068.336	1,14	30.633.889	78,41	0,90	8.434.447	21,59	0,25	38.228.668	0,77	27.114.756	70,93	0,54	11.113.913	29,07	0,22	-2,15	-11,49	31,77	31,77
Campania	115.259.943	3,37	93.809.193	81,39	2,74	21.450.750	18,61	0,63	161.341.182	3,24	112.760.547	69,89	2,26	48.580.635	30,11	0,98	39,98	20,20	126,48	126,48
Puglia	225.417.998	6,59	212.826.844	94,41	6,22	12.591.154	5,59	0,37	373.957.653	7,51	353.952.125	94,65	7,11	20.005.528	5,35	0,40	65,90	66,31	58,89	58,89
Basilicata	34.214.244	1,00	34.214.244	100,00	1,00	0	0,00	0,00	38.881.020	0,78	38.881.020	100,00	0,78	0	0,00	0,00	13,64	13,64	DNC	DNC
Calabria	87.070.047	2,55	87.070.047	100,00	2,55	0	0,00	0,00	170.941.933	3,43	118.202.455	69,15	2,37	52.739.478	30,85	1,06	96,33	35,76	DNC	DNC
Sicilia	63.180.312	1,85	58.759.875	93,00	1,72	4.420.437	7,00	0,13	106.059.069	2,13	103.570.842	97,65	2,08	2.488.227	2,35	0,05	67,87	76,26	-43,71	-43,71
Sardegna	137.561.752	4,02	137.561.752	100,00	4,02	0	0,00	0,00	193.935.155	3,89	193.935.155	100,00	3,89	0	0,00	0,00	40,98	40,98	DNC	DNC
SUD - ISOLE	657.259.817	25,07	791.915.126	92,38	23,16	65.344.691	7,62	1,91	1.383.139.149	27,78	1.154.178.403	83,45	23,18	228.960.746	16,55	4,60	61,34	45,75	250,39	250,39
TOTALE X **	3.419.940.261	100,00	3.077.224.317	89,98	89,98	342.715.943	10,02	10,02	4.979.666.073	100,00	4.051.688.344	81,36	81,36	927.977.729	18,64	18,64	45,61	31,67	170,77	170,77

\* al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine

\*\* I totali divergono da quello delle tabelle allegate alla Relazione predisposta per il Senato (novembre 2004) in quanto sono comprensivi dei dati trasmessi da alcune amministrazioni comunali inadempienti a quella data

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 2

## ENTI DEL CAMPIONE MUTUI - COMPOSIZIONE

AREE TERRITORIALI	ANNO 2000						ANNO 2004						VARIAZIONI % 2000/2004		(in euro)				
	TOTALE MUTUI	INC %	CASSA DD PP e altri ISTITUTI PUBBLICI EQUIPARATI	INC %	ISTITUTI di CREDITO ORDINARIO	INC %	TOTALE MUTUI	INC %	CASSA DD PP e altri ISTITUTI PUBBLICI EQUIPARATI	INC %	ISTITUTI di CREDITO ORDINARIO	INC %	TOT MUTUI	INC %		CASSA DD PP e altr II PP EQ.	IST di CRED ORD		
	1	1X	2	2/1	2X	3	3/1	3X	4	4X	5	5/4	5X	6	6/4	6X	6/3		
PIEMONTE	262.302.175	8,52	182.905.413	69,73	5,94	79.396.762	30,27	2,58	313.675.356	7,74	213.412.246	68,04	5,27	100.263.110	31,96	2,47	19,59	16,68	26,28
LOMBARDIA	360.885.935	11,73	271.025.242	75,10	8,81	89.860.693	24,90	2,92	435.234.254	10,74	353.381.107	81,19	8,72	81.853.147	18,81	2,02	20,60	30,39	-8,91
VENETO	191.483.390	6,22	170.072.782	88,82	5,53	21.410.608	11,18	0,70	214.320.873	5,29	183.323.670	85,54	4,52	30.997.202	14,46	0,77	11,93	7,79	44,77
FRUIV.G.	206.512.831	6,71	184.827.137	89,50	6,01	21.685.694	10,50	0,70	287.626.805	7,10	278.134.099	96,70	6,86	9.492.706	3,30	0,23	39,28	50,48	-56,23
LIGURIA	127.059.633	4,13	103.078.794	81,13	3,35	23.980.839	18,87	0,78	160.988.423	3,97	111.137.493	69,03	2,74	49.850.930	30,97	1,23	26,70	7,82	107,88
E. ROMAGNA	263.050.265	8,55	189.988.595	64,62	5,52	93.061.670	35,38	3,02	399.468.326	9,86	253.486.290	63,46	6,26	145.982.036	36,54	3,60	51,86	49,12	56,87
NORD	1.411.294.228	45,86	1.081.897.962	76,66	35,16	329.396.266	23,34	10,70	1.811.314.037	44,71	1.392.874.905	76,90	34,38	418.439.132	23,10	10,33	28,34	28,74	27,03
TOSCANA	569.553.988	18,51	376.923.732	66,18	12,25	192.630.236	33,82	6,26	589.311.844	14,54	353.901.498	60,05	8,73	235.410.345	39,95	5,81	3,47	-6,11	22,21
UMBRIA	30.210.332	0,98	20.598.439	68,18	0,67	9.611.893	31,82	0,31	48.168.706	1,19	34.232.811	71,07	0,84	13.935.895	28,93	0,34	59,44	66,19	44,99
MARCHE	119.626.686	3,89	90.048.116	75,27	2,93	29.578.571	24,73	0,96	222.977.745	5,50	166.967.513	74,88	4,12	56.010.232	25,12	1,38	86,39	85,42	89,36
LAZIO	154.623.977	5,02	127.165.069	82,24	4,13	27.458.908	17,76	0,89	225.737.610	5,57	202.733.018	89,81	5,00	23.004.592	10,19	0,57	45,99	59,43	-16,22
CENTRO	874.014.963	28,40	614.735.355	70,33	19,98	259.279.608	29,67	8,43	1.086.195.905	26,81	757.834.841	69,77	18,70	328.361.064	30,23	8,10	24,28	23,28	26,64
ABRUZZO	137.039.282	4,45	133.916.845	97,72	4,35	3.122.437	2,28	0,10	205.761.503	5,08	197.644.640	96,06	4,88	8.116.863	3,94	0,20	50,15	47,59	159,95
MOLISE	30.633.889	1,00	24.778.945	80,89	0,81	5.854.945	19,11	0,19	27.114.756	0,67	23.238.486	85,70	0,57	3.876.269	14,30	0,10	-11,49	-6,22	-33,79
CAMPANIA	93.809.193	3,05	85.099.587	90,72	2,77	8.709.606	9,28	0,28	112.760.547	2,78	103.789.641	92,05	2,56	8.960.907	7,95	0,22	20,20	21,97	2,89
PUGLIA	212.826.844	6,92	205.516.075	96,56	6,68	7.310.769	3,44	0,24	353.952.125	8,74	306.021.951	86,46	7,55	47.930.174	13,54	1,18	66,31	48,90	555,61
BASILICATA	34.214.244	1,11	33.113.145	96,78	1,08	1.101.098	3,22	0,04	38.881.020	0,96	37.559.323	96,60	0,93	1.321.697	3,40	0,03	13,64	13,43	20,03
CALABRIA	87.070.047	2,83	77.902.161	89,47	2,53	9.167.886	10,53	0,30	118.202.455	2,92	118.137.315	99,94	2,92	65.140	0,06	0,00	35,76	51,65	-99,29
SICILIA	58.759.875	1,91	51.948.873	88,41	1,69	6.811.002	11,59	0,22	103.570.842	2,56	91.616.521	88,46	2,26	11.954.321	11,54	0,30	76,26	76,36	75,51
SARDEGNA	137.561.752	4,47	126.317.267	91,83	4,10	11.244.485	8,17	0,37	193.935.155	4,79	189.242.720	97,58	4,67	4.692.435	2,42	0,12	40,98	49,82	-58,27
SUD - ISOLE	791.915.126	25,73	738.592.897	93,27	24,00	53.322.229	6,73	1,73	1.154.178.403	28,49	1.087.260.597	92,47	26,34	86.917.806	7,53	2,15	45,75	44,50	63,00
TOTALE X	3.077.224.317	100,00	2.435.226.215	79,14	79,14	641.998.103	20,86	20,86	4.051.688.344	100,00	3.217.970.343	79,42	79,42	833.718.001	20,58	20,58	31,67	32,14	29,86

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 3

## ENTI DEL CAMPIONE MUTUI: TASSI FISSI E TASSI VARIABILI

AREE TERRITORIALI	ANNI 2000										ANNO 2004					VARIAZIONI 2000/2004 %		
	1	2	INC %	TASSO VARIABILE	INC %	3/1	TOTALE MUTUI	6	INC %	TASSO VARIABILE	INC %	7	TASSO FISSO	INC %	TASSO FISSO	6/2	7/3	
	TOTALE MUTUI	TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	INC %	3/1	TOTALE MUTUI	TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	INC %	TASSO VARIABILE	TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	TASSO FISSO	TASSO VARIABILE	
PIEMONTE	262.302.175	200.080.598	76,28	62.221.576	23,72	313.675.356	220.720.479	70,37	92.954.878	29,63	10,32	49,39						
LOMBARDIA	360.885.935	295.720.264	81,94	65.165.672	18,06	435.234.254	341.274.077	78,41	93.960.177	21,59	15,40	44,19						
VENETO	191.483.390	174.310.213	91,03	17.173.177	8,97	214.320.873	180.078.133	84,02	34.242.740	15,98	3,31	99,40						
FRIULI V.G.	206.512.831	197.780.458	95,77	8.732.373	4,23	287.626.805	281.770.716	97,96	5.856.089	2,04	42,47	-32,94						
LIGURIA	127.059.633	107.033.890	84,24	20.025.742	15,76	160.988.423	87.056.214	54,08	73.932.209	45,92	-18,66	269,19						
E. ROMAGNA	263.050.265	176.832.062	67,22	86.218.203	32,78	399.468.326	239.671.669	60,00	159.796.657	40,00	35,54	85,34						
NORD	1.411.294.228	1.151.757.484	81,61	259.536.744	18,39	1.811.314.037	1.350.571.287	74,56	460.742.750	25,44	17,26	77,53						
TOSCANA	569.553.968	395.359.704	69,42	174.194.264	30,58	589.311.844	336.479.556	57,10	252.832.288	42,90	-14,89	45,14						
UMBRIA	30.210.332	26.812.330	88,75	3.398.002	11,25	48.168.706	23.806.040	49,42	24.362.666	50,58	-11,21	616,97						
MARCHE	119.626.686	97.526.888	81,53	22.099.799	18,47	222.977.745	169.216.268	75,89	53.761.477	24,11	73,51	143,27						
LAZIO	154.623.977	139.982.080	90,53	14.641.897	9,47	225.737.610	219.509.982	97,24	6.227.628	2,76	56,81	-57,47						
CENTRO	874.014.963	659.687.001	75,48	214.333.962	24,52	1.086.195.905	749.011.846	68,96	337.184.059	31,04	13,54	57,32						
ABRUZZO	137.039.282	134.819.114	98,38	2.220.168	1,62	205.761.503	203.837.176	99,06	1.924.327	0,94	51,19	-13,33						
MOLISE	30.633.889	26.834.703	87,60	3.799.186	12,40	27.114.756	26.194.126	96,60	920.630	3,40	-2,39	-75,77						
CAMPANIA	93.809.193	89.388.695	95,29	4.420.498	4,71	112.760.547	108.025.582	95,80	4.734.965	4,20	20,85	7,11						
PUGLIA	212.826.844	210.846.722	99,07	1.980.123	0,93	353.952.125	349.607.233	98,77	4.344.891	1,23	65,81	119,43						
BASILICATA	34.214.244	33.891.557	99,06	322.687	0,94	38.881.020	38.755.437	99,68	125.583	0,32	14,35	-61,08						
CALABRIA	87.070.047	79.294.782	91,07	7.775.265	8,93	118.202.455	118.202.455	100,00	0	0,00	49,07	-100,00						
SICILIA	58.759.875	52.053.851	88,59	6.706.024	11,41	103.570.842	93.986.778	90,75	9.584.064	9,25	80,56	42,92						
SARDEGNA	137.561.752	135.037.508	98,17	2.524.244	1,83	193.935.155	192.245.362	99,13	1.689.793	0,87	42,36	-33,06						
SUD - ISOLE	791.915.126	762.166.931	96,24	29.748.195	3,76	1.154.178.403	1.130.854.150	97,98	23.324.253	2,02	46,37	-21,59						
TOTALE	3.077.224.317	2.573.605.416	83,63	503.618.901	16,37	4.051.688.344	3.230.437.282	79,73	821.251.062	20,27	26,52	63,07						

TAB 4

**ENTI DEL CAMPIONE  
ESPOSIZIONE DEBITORIA 2003  
TASSI FISSI E TASSI VARIABILI**

(in euro)

AREE TERRITORIALI	TOTALE DEBITO COMPLESSIVO*	TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	INC %
	1	2	2/1	3	3/1
PIEMONTE	331.715.223	182.302.897	54,96	149.412.326	45,04
LOMBARDIA	458.371.923	335.253.540	73,14	123.118.383	26,86
VENETO	286.171.193	150.437.824	52,57	135.733.368	47,43
FRIULI V.G.	357.499.370	316.083.300	88,42	41.416.069	11,58
LIGURIA	173.803.197	109.702.434	63,12	64.100.763	36,88
E. ROMAGNA	349.023.526	181.760.476	52,08	167.263.050	47,92
<b>NORD</b>	<b>1.956.584.431</b>	<b>1.275.540.471</b>	<b>65,19</b>	<b>681.043.960</b>	<b>34,81</b>
TOSCANA	742.289.308	426.430.340	57,45	315.858.968	42,55
UMBRIA	33.623.267	13.336.737	39,67	20.286.530	60,33
MARCHE	176.470.760	123.895.923	70,21	52.574.836	29,79
LAZIO	177.307.231	158.526.072	89,41	18.781.158	10,59
<b>CENTRO</b>	<b>1.129.690.565</b>	<b>722.189.073</b>	<b>63,93</b>	<b>407.501.493</b>	<b>36,07</b>
ABRUZZO	280.636.879	209.544.719	74,67	71.092.161	25,33
MOLISE	40.045.000	33.456.286	83,55	6.588.714	16,45
CAMPANIA	136.754.838	113.814.267	83,23	22.940.571	16,77
PUGLIA	253.410.885	242.935.006	95,87	10.475.879	4,13
BASILICATA	42.219.277	42.106.831	99,73	112.446	0,27
CALABRIA	154.272.361	122.289.346	79,27	31.983.016	20,73
SICILIA	62.420.854	48.509.297	77,71	13.911.557	22,29
SARDEGNA	178.564.898	176.152.326	98,65	2.412.573	1,35
<b>SUD - ISOLE</b>	<b>1.148.324.993</b>	<b>988.808.077</b>	<b>86,11</b>	<b>159.516.916</b>	<b>13,89</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.234.599.989</b>	<b>2.986.537.620</b>	<b>70,53</b>	<b>1.248.062.369</b>	<b>29,47</b>

\*al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine

TAB 5

**ENTI DEL CAMPIONE  
ESPOSIZIONE DEBITORIA 2004  
TASSI FISSI E TASSI VARIABILI**

(in euro)

AREE TERRITORIALI	TOTALE DEBITO COMPLESSIVO*	TASSO FISSO	INC %	TASSO VARIABILE	INC %
	1	2	2/1	3	3/1
PIEMONTE	370.983.656	226.521.309	61,06	144.462.348	38,94
LOMBARDIA	511.416.893	363.153.834	71,01	148.263.059	28,99
VENETO	393.522.926	190.945.871	48,52	202.577.056	51,48
FRIULI V.G.	326.713.815	281.770.716	86,24	44.943.099	13,76
LIGURIA	182.686.489	87.056.214	47,65	95.630.275	52,35
E. ROMAGNA	526.132.490	245.584.457	46,68	280.548.033	53,32
<b>NORD</b>	<b>2.311.456.270</b>	<b>1.395.032.400</b>	<b>60,35</b>	<b>916.423.870</b>	<b>39,65</b>
TOSCANA	733.877.722	393.306.408	53,59	340.571.314	46,41
UMBRIA	65.810.741	23.806.040	36,17	42.004.701	63,83
MARCHE	236.076.660	178.382.364	75,56	57.694.296	24,44
LAZIO	249.305.527	223.542.942	89,67	25.762.585	10,33
<b>CENTRO</b>	<b>1.285.070.650</b>	<b>819.037.754</b>	<b>63,73</b>	<b>466.032.896</b>	<b>36,27</b>
ABRUZZO	299.794.468	203.837.176	67,99	95.957.292	32,01
MOLISE	38.228.668	27.939.750	73,09	10.288.919	26,91
CAMPANIA	161.341.182	131.814.582	81,70	29.526.600	18,30
PUGLIA	373.957.653	359.879.244	96,24	14.078.409	3,76
BASILICATA	38.881.020	38.755.437	99,68	125.583	0,32
CALABRIA	170.941.933	140.479.455	82,18	30.462.478	17,82
SICILIA	106.059.069	94.916.400	89,49	11.142.669	10,51
SARDEGNA	193.935.155	192.245.362	99,13	1.689.793	0,87
<b>SUD - ISOLE</b>	<b>1.383.139.149</b>	<b>1.189.867.407</b>	<b>86,03</b>	<b>193.271.742</b>	<b>13,97</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.979.666.069</b>	<b>3.403.937.561</b>	<b>68,36</b>	<b>1.575.728.508</b>	<b>31,64</b>

\*al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine



TAB 6

**ENTI DEL CAMPIONE  
SWAP E UPFRONT**

(in euro)

AREE TERRITORIALI	ANNO 2004					
	DEBITO COMPLESSIVO (a)	SWAP (b)	INC % (b/a)	UPFRONT (c)	INC % (c/a)	INC % (c/b)
PIEMONTE	370.983.656	160.269.988	43,20	597.672	0,16	0,37
LOMBARDIA	511.416.893	161.692.828	31,62	2.389.816	0,47	1,48
VENETO	393.522.926	61.004.501	15,50	445.047	0,11	0,73
FRIULI V.G.	326.713.815	153.297.347	46,92	1.077	0,00	0,00
LIGURIA	182.686.489	83.195.034	45,54	30.000	0,02	0,04
E.ROMAGNA	526.132.490	66.348.070	12,61	800.000	0,15	1,21
<b>NORD</b>	<b>2.311.456.270</b>	<b>685.807.768</b>	<b>29,67</b>	<b>4.263.612</b>	<b>0,18</b>	<b>0,62</b>
TOSCANA	733.877.722	244.650.272	33,34	153.000	0,02	0,06
UMBRIA	65.810.741	46.483.890	70,63	574.000	0,87	1,23
MARCHE	236.076.664	79.200.100	33,55	719.936	0,30	0,91
LAZIO	249.305.527	204.517.403	82,03	1.971.497	0,79	0,96
<b>CENTRO</b>	<b>1.285.070.654</b>	<b>574.851.665</b>	<b>44,73</b>	<b>3.418.432</b>	<b>0,27</b>	<b>0,59</b>
ABRUZZO	299.794.468	129.162.326	43,08	3.184.428	1,06	2,47
MOLISE	38.228.668	1.229.026	3,21	250.000	0,65	20,34
CAMPANIA	161.341.182	51.728.187	32,06	1.246.500	0,77	2,41
PUGLIA	373.957.653	174.767.125	46,73	5.257.682	1,41	3,01
BASILICATA	38.881.020	21.843.955	56,18	334.000	0,86	1,53
CALABRIA	170.941.933	154.250.406	90,24	3.003.078	1,76	1,95
SICILIA	106.059.069	61.769.325	58,24	2.321.000	2,19	3,76
SARDEGNA	193.935.155	15.489.062	7,99	0	0,00	0,00
<b>SUD-ISOLE</b>	<b>1.383.139.149</b>	<b>610.239.412</b>	<b>44,12</b>	<b>15.596.688</b>	<b>1,13</b>	<b>2,56</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.979.666.073</b>	<b>1.870.898.845</b>	<b>37,57</b>	<b>23.278.732</b>	<b>0,47</b>	<b>1,24</b>

\* al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine

TAB 6

**ENTI DEL CAMPIONE  
SWAP E UPFRONT**

(in euro)

AREE TERRITORIALI	ANNO 2003					
	DEBITO COMPLESSIVO (a)	SWAP (b)	INC % (b/a)	UPFRONT (c)	INC % (c/a)	INC % (c/b)
PIEMONTE	331.715.223	152.632.379	46,01	223.291	0,07	0,15
LOMBARDIA	458.371.923	97.278.046	21,22	1.195.416	0,26	1,23
VENETO	286.171.193	49.012.653	17,13	445.047	0,16	0,91
FRIULI V.G.	357.499.370	148.342.418	41,49	0	0,00	0,00
LIGURIA	173.803.197	81.450.800	46,86	0	0,00	0,00
E.ROMAGNA	349.023.526	66.348.070	19,01	800.000	0,23	1,21
<b>NORD</b>	<b>1.956.584.431</b>	<b>595.064.366</b>	<b>30,41</b>	<b>2.663.755</b>	<b>0,14</b>	<b>0,45</b>
TOSCANA	742.289.308	229.292.745	30,89	153.000	0,02	0,07
UMBRIA	33.623.267	33.791.363	100,50	574.000	1,71	1,70
MARCHE	176.470.760	39.274.214	22,26	519.936	0,29	1,32
LAZIO	177.307.231	176.836.221	99,73	1.971.497	1,11	1,11
<b>CENTRO</b>	<b>1.129.690.565</b>	<b>479.194.543</b>	<b>42,42</b>	<b>3.218.432</b>	<b>0,28</b>	<b>0,67</b>
ABRUZZO	280.636.879	134.163.691	47,81	2.226.428	0,79	1,66
MOLISE	40.045.000	12.290.026	30,69	250.000	0,62	2,03
CAMPANIA	136.754.838	33.902.521	24,79	450.000	0,33	1,33
PUGLIA	253.410.885	174.558.260	68,88	5.217.431	2,06	2,99
BASILICATA	42.219.277	21.511.066	50,95	300.000	0,71	1,39
CALABRIA	154.272.361	128.317.634	83,18	2.786.078	1,81	2,17
SICILIA	62.420.854	32.123.409	51,46	705.000	1,13	2,19
SARDEGNA	178.564.898	15.489.062	8,67	0	0,00	0,00
<b>SUD-ISOLE</b>	<b>1.148.324.993</b>	<b>552.355.670</b>	<b>48,10</b>	<b>11.934.937</b>	<b>1,04</b>	<b>2,16</b>
<b>TOTALE</b>	<b>4.234.599.989</b>	<b>1.626.614.579</b>	<b>38,41</b>	<b>17.817.124</b>	<b>0,42</b>	<b>1,10</b>

\* al netto di finanziamenti pluriennali e debiti a breve termine

## PARTE II

### LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2003

#### 4 La finanza locale nel quadro della finanza pubblica

I conti pubblici hanno risentito nel 2003 di uno scenario non favorevole caratterizzato da uno sviluppo ridotto dell'economia<sup>103</sup>. Le avversità del ciclo si sono riflesse negativamente nell'intera area dell'euro.

Secondo le linee del documento di programmazione la politica di bilancio doveva necessariamente essere sorretta dalla realizzazione di riforme strutturali in diversi settori, mirate a creare condizioni di migliore operatività per i soggetti economici.

In particolare la realizzazione della riforma fiscale incentrata sulla riduzione del carico tributario per i redditi medio bassi avrebbe dovuto stimolare i consumi privati e operare effetti anche sull'occupazione, incoraggiando l'offerta di lavoro e favorendo l'emersione. Inoltre, si intendeva accelerare la realizzazione di infrastrutture di qualità e valorizzare il patrimonio dello Stato<sup>104</sup>.

Altre misure, invece, dovevano essere rivolte a contenere la crescita della spesa attraverso interventi, come quelli già adottati per la sanità, atti ad introdurre elementi di maggior rigore e di delimitazione dell'impegno finanziario sostenibile nell'ambito delle procedure di bilancio.

Già in sede di predisposizione della relazione previsionale e programmatica si doveva, tuttavia, prendere atto delle incertezze che caratterizzavano il quadro internazionale e che la dinamica della crescita italiana si profilava inferiore alle previsioni.

Il livello di indebitamento netto riportato nel 2003, ha superato la soglia del 3 % del PIL ed è stato pari al 3,2%<sup>105</sup>, registrando un peggioramento rispetto al 2,7% dell'anno precedente<sup>106</sup>. Questo risultato, che dimostra un peggioramento dei conti pubblici che si è registrato anche in altri grandi paesi europei, è stato provocato dalla difficoltà di trovare un equilibrio tra i vincoli imposti, la crescita modesta e la linea di riduzione della pressione fiscale perseguita.

Nel 2003 gli effetti delle misure temporanee adottate e la riduzione della spesa per interessi hanno contribuito a contenere il livello dell'indebitamento netto, fattori questi che potrebbero non ripetersi per gli esercizi successivi nei quali la situazione della finanza pubblica si dimostra più problematica. Per il 2003 si registra un peggioramento del saldo primario che comunque permane positivo. Il risparmio delle amministrazioni pubbliche è tornato ad essere negativo<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> Nella sede previsionale del DPEF 2003-2006 era stato ipotizzato uno scenario positivo rispetto al precedente periodo di programmazione, in quanto il quadro internazionale sembrava caratterizzato da un miglioramento delle prospettive di sviluppo. Nella nota di aggiornamento si doveva, tuttavia, prendere atto che le previsioni di crescita andavano riviste al ribasso. Nel 2003 si è registrato un ulteriore rallentamento della crescita del PIL che ha raggiunto appena lo 0,3%, risultando significativamente inferiore alle previsioni a causa del peggioramento del quadro macroeconomico.

<sup>104</sup> Anche il processo di devoluzione di poteri dello Stato alle Regioni e agli enti locali era stato considerato tra i fattori che possono contribuire allo sviluppo dell'economia italiana, in quanto esso non costituisce esclusivamente un trasferimento di poteri politici, ma anche l'apertura di vastissimi settori di attività ad operatori diversi. Si andava a profilare, quindi, l'ingresso nella catena produttiva dei servizi, in luogo di strutture di tipo burocratico, sia di soggetti operanti sul mercato che di appartenenti al c.d. terzo settore.

<sup>105</sup> Il risultato riportato nella relazione sul rendiconto generale dello Stato della Corte dei conti (2,4% nel 2003 e 2,3 % nel 2002) è stato sottoposto a revisione in senso peggiorativo dall'Istat in occasione della presentazione dei dati di finanza pubblica per il 2004. Dalla comunicazione del 24 maggio 2005 effettuata a seguito dei rilievi mossi da Eurostat il rapporto indebitamento/PIL risulta al di sopra della soglia del 3% nel quadriennio 2001-2004 con esclusione del 2002.

<sup>106</sup> L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è aumentato dai 34.463 milioni di euro del 2002, ai 41.755 milioni.

<sup>107</sup> Dati riportati nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche presentato dall'ISTAT il 1° marzo 2004 e successivamente sottoposti a revisione.

Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato si evidenzia che il quadro della finanza pubblica per il 2003 fa registrare segnali preoccupanti dovuti alla riemersione del disavanzo corrente che dimostra la difficoltà di un riequilibrio strutturale dei conti, il ritorno ad un'evoluzione di tutte le componenti della spesa primaria superiore alla dinamica del PIL, ed in particolare i consumi intermedi e i redditi da lavoro dipendente.

L'andamento delle spese al netto degli interessi si dimostra sostanzialmente omogeneo tra le amministrazioni centrali e amministrazioni locali.

#### 4.1 La manovra finanziaria

La manovra finanziaria per il 2003 è stata impostata facendo riferimento ad un contesto nel quale erano ancora attesi un miglioramento delle prospettive e l'avvio di una fase espansiva del ciclo economico. Le misure introdotte dalla legge finanziaria per il 2003 sono state calibrate nell'intento di non compromettere le condizioni per una crescita economica in un contesto di stabilità dei prezzi, il cui avvio veniva perseguito attraverso l'attuazione di riforme strutturali<sup>108</sup>.

Relativamente agli enti locali la disciplina per il 2003 non contiene innovazioni di fondo e si pone in linea di continuità con le precedenti.

L'assegnazione ai Comuni della quota base del 4,5% dell'Irpef<sup>109</sup> avviata dall'esercizio 2002, nel 2003 è stata elevata al 6,5%; nello stesso esercizio è stata istituita una compartecipazione alla medesima imposta anche per le Province all'1%. La natura tributaria di tale entrata trova fondamento nella parametrizzazione al gettito Irpef, anche se le somme attribuite non provengono direttamente dal prelievo effettuato<sup>110</sup>.

Le modalità di assegnazione della compartecipazione all'Irpef, la cui incidenza è stata elevata rispetto all'esercizio precedente, comportano tendenzialmente la neutralità rispetto alla quantità complessiva delle risorse, infatti le somme erogate vengono portate in diminuzione dai trasferimenti statali.

Per quanto concerne le entrate tributarie va anche segnalato che la finanziaria per il 2003, in attesa di una legge quadro sul federalismo fiscale, ha previsto il congelamento di ulteriori applicazioni e aumenti dell'addizionale facoltativa all'Irpef. Infatti ogni iniziativa al riguardo è stata rinviata alla introduzione di un assetto organico nel quale siano posti i principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla cui realizzazione avrebbe dovuto concorrere l'opera di una commissione all'uopo istituita.

Va notato che l'addizionale facoltativa all'Irpef nei primi tre anni di applicazione e sino alla introduzione del blocco delle aliquote aveva avuto un andamento crescente, essendo aumentato il numero degli enti che vi hanno fatto ricorso e avendo molti enti progressivamente innalzato l'aliquota<sup>111</sup>.

L'impossibilità di operare manovre in aumento per il 2003 può aver indotto gli enti a spostare l'asse delle loro azioni verso i tributi locali tradizionali.

La finanziaria 2003 contiene all'art. 31 una serie di disposizioni relative ai trasferimenti prevedendo, tra l'altro, per quelli ordinari, consolidati e perequativi, l'applicazione della

<sup>108</sup> Gli interventi correttivi, volti ad assicurare il pieno rispetto degli obiettivi assunti in sede europea, miravano a non indebolire l'economia, che aveva risentito del quadro internazionale sfavorevole che si era registrato nel 2002, e ad attuare le condizioni per la ripresa.

<sup>109</sup> Questa misura è stata introdotta dalla legge finanziaria per il 2001 a decorrere dall'esercizio successivo.

<sup>110</sup> la determinazione della quota di compartecipazione non avviene sulla base degli importi effettivamente riscossi a titolo di Irpef per l'ultimo esercizio in ciascun comune, ma secondo stime effettuate dal Ministero dell'economia e finanze e viene effettivamente erogata dal Ministero degli interni. Non è dubbio, tuttavia, che le entrate derivanti dalla applicazione della quota Irpef dal punto di vista dei bilanci comunali debbano essere considerate di natura fiscale e conseguentemente allocate al titolo I categoria I: imposte.

<sup>111</sup> Si veda al riguardo il capitolo della parte sulla evoluzione del sistema normativo, dedicato allo "stato di attuazione della riforma costituzionale avviata con la legge n. 3 del 2001".

variazione corrispondente al tasso di inflazione programmato ed, inoltre, una riduzione di un ulteriore 1% dei trasferimenti erariali, disposta dall'art. 24 della legge finanziaria per il 2002<sup>112</sup>.

Nel 2003 si sono avvertiti concretamente, specie per le Province, gli effetti del trasferimento agli enti locali delle risorse del personale e dei beni a seguito del conferimento delle funzioni avviato dalla legge n. 59 del 1997. In linea di principio le maggiori spese dovute al progressivo avvio dello svolgimento delle funzioni conferite dovrebbero trovare una tendenziale corrispondenza sul fronte delle entrate nell'ambito del sistema di finanziamento delle funzioni trasferite introdotto dalla citata legge n. 59<sup>113</sup>.

Per quanto concerne le entrate tariffarie non si registrano sostanziali innovazioni, mentre va segnalato un ulteriore slittamento nella messa a regime della tariffa sui rifiuti.

Sul fronte della spesa corrente si segnala l'introduzione di disposizioni che impongono, a determinate condizioni, per le forniture e gli appalti di servizi, il ricorso alle convenzioni Consip nonché di disposizioni restrittive per la trattativa privata. Viene stabilito inoltre che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono posti a carico degli enti.

Nel 2003, prosegue la somministrazione dei fondi erariali attraverso procedure che determinano un afflusso di cassa per gli enti diluito nel tempo e parimenti evitano la concentrazione delle erogazioni da parte dello Stato in un breve periodo<sup>114</sup>. La carenza di fondi ha imposto, tuttavia, il pagamento della terza rata in percentuale ridotta<sup>115</sup>.

La disciplina per il 2003 del patto di stabilità interno risulta meno cogente rispetto a quella dell'esercizio precedente ed impone alle Province e ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti la riduzione del disavanzo finanziario attraverso una serie di azioni relative al contenimento della spesa corrente e allo sviluppo delle entrate. Gli obiettivi del patto si appuntano esclusivamente su aspetti finanziari non essendo più richiesta la rilevazione del debito e riguardano esclusivamente il saldo sia in termini di cassa che di competenza, non costituendo più un obiettivo autonomo il contenimento dell'andamento della spesa corrente.

La fondamentale linea direttrice nei confronti degli enti locali per il 2003 consiste nella attivazione di strumenti di controllo della spesa per contenerne la dinamica in linea con gli obiettivi programmatici generali, mentre il congelamento delle possibilità di manovra delle leve fiscali ha ristretto il campo dei possibili interventi per assicurare la stabilità finanziaria del comparto.

Il contesto presenta maggiori elementi di problematicità connessi allo sviluppo del procedimento di trasferimento delle funzioni alle Province e alla ridotta dinamica dei trasferimenti erariali che non riesce ad assicurare la conservazione dei livelli precedenti in termini reali.

<sup>112</sup> È previsto, inoltre, un incremento pari a 60 milioni di euro relativo alla dotazione del fondo sviluppo investimenti e la concessione di un contributo per i comuni con meno di 3.000 abitanti, entro il limite di 25.000 euro per ciascun ente, fino a 112 milioni di euro totali. La finanziaria per il 2003 prosegue nella linea di assegnare trasferimenti rivolti alle unioni di comuni ed altri con specifica finalizzazione.

<sup>113</sup> Sul punto si veda più diffusamente il capitolo dedicato al sistema di finanziamento delle funzioni della parte I di questa relazione.

<sup>114</sup> Le procedure di monitoraggio riguardano un numero ridotto di enti: le Province e i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Va ricordato che per la gran parte degli enti sin dall'esercizio 2001 è stato rimosso il blocco avviato nel 1997 che condizionava l'effettivo pagamento dei trasferimenti al livello delle giacenze. Il D.M. del 21 febbraio 2002 continua a regolare le procedure di pagamento, stabilendo date predeterminate per i versamenti nelle tesorerie.

<sup>115</sup> La scansione temporale dei pagamenti dei fondi ordinario, consolidato perequativo e dei fondi per il federalismo amministrativo, è articolata in tre rate con scadenza a gennaio, maggio e ottobre.

#### 4.2 Il patto di stabilità interno nel 2003

Le regole per il patto di stabilità interno per l'anno 2003 sono state definite nell'ambito della manovra finanziaria; la disciplina, infatti, è stata stabilita dall'art. 29 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) che qualifica le relative disposizioni alla stregua di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117 e 118, comma 2, della Costituzione.

Nel 2003 la disciplina del patto di stabilità interno si dimostra meno costringente nei confronti degli enti locali rispetto a quella dell'esercizio precedente, in quanto l'azione sulla spesa corrente non costituisce più un obiettivo autonomo rispetto al contenimento del saldo. L'intervento del legislatore rivolto a comprimere la formazione di disavanzi eccessivi da parte del comparto delle autonomie torna a concentrarsi sul saldo e la nuova disciplina del patto riporta l'istituto alla originaria previsione di uno strumento atto a indicare i risultati da raggiungere, lasciando libera la scelta delle modalità per il loro raggiungimento.

Destinatari di tali disposizioni continuano ad essere le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, fatta eccezione per gli enti locali ricompresi nella circoscrizione delle Province autonome di Trento e Bolzano e nelle Regioni a statuto speciale che abbiano concordato con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 marzo del 2003, regole differenti da quelle nazionali, recepite poi dalla normativa provinciale o regionale speciale.

Diversamente da quanto previsto per l'anno 2002 l'obiettivo del patto di stabilità è focalizzato esclusivamente sul miglioramento del saldo finanziario, venendo abbandonata la linea di specifici ed ulteriori obiettivi programmatici riferiti direttamente alla spesa. Il contenimento del disavanzo finanziario deve essere valutato sia in termini di cassa che di competenza e solo il raggiungimento dell'obiettivo in entrambe le gestioni consente agli enti di potersi considerare adempienti alle regole del patto<sup>116</sup>.

Nel 2003 il calcolo degli obiettivi programmatici non considera il criterio di un tendenziale peggioramento dei saldi finanziari e viene richiesto alle Amministrazioni di raggiungere un risultato positivo in termini assoluti computato in maniera differente per le Province e per i Comuni. Ciò comporta –a prima vista– un impegno molto più gravoso per le prime, tenute a migliorare il saldo finanziario realizzato nel 2001 di ben 7 punti percentuali, mentre per i Comuni è sufficiente non peggiorarlo.

La disciplina stabilita nel 2003 per le Province trova ragione nella circostanza che in tale esercizio esse si sono avvantaggiate del favorevole andamento dei tributi propri ed inoltre è stata assegnata per la prima volta la compartecipazione all'Irpef. Alle sole Province, inoltre è consentita la depurazione dalle spese correnti complessive di quelle sostenute per l'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Queste circostanze spiegano il significativo livello di miglioramento del saldo imposto alle Province che tiene conto del contesto favorevole prodottosi indipendentemente rispetto alle scelte gestionali degli amministratori.

Possono essere detratte dalle spese correnti delle Province quelle per i rimborsi allo Stato (come ad esempio quelli per il personale ATA) ai sensi dell'art. 31 c. 12 della legge n. 289 del 2002<sup>117</sup>.

Per i Comuni, non è prevista la esclusione dalla spesa rilevante per il saldo di quelle connesse all'esercizio di funzioni statali e regionali trasferite o delegate, peraltro a tale categoria di enti viene imposto un risultato finanziario che appare meno impegnativo (mantenimento del saldo del 2001).

<sup>116</sup> L'attuazione dell'impianto normativo, che risulta compiuto e dettagliato, viene assicurata attraverso la Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 7 del 4 febbraio 2003, nonché il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2003.

<sup>117</sup> Tali spese sono definite dal Regolamento recante i criteri e le modalità per il recupero su entrate proprie di somme dovute da Province e Comuni approvato con Decreto del Ministro dell'Interno del 17 novembre 2003.

A differenza di quanto previsto dalla disciplina per il 2002, la compartecipazione Irpef non concorre più alla determinazione del saldo tra le entrate finali e le spese correnti; nel 2002 la mancata esclusione aveva determinato un miglioramento pressoché automatico dei saldi finanziari<sup>118</sup>.

La disciplina del patto per il 2003 è stata integrata dall'art. 3, comma 50, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, (finanziaria 2004) che ha previsto la possibilità di depurare dalla spesa per la determinazione del saldo quella sostenuta per il personale inerente all'applicazione del CCNL 2002-2003<sup>119</sup>.

Nel 2003 la disciplina del patto è corroborata da una serie di verifiche per lo svolgimento delle quali appare fondamentale il ruolo degli organi di controllo interno, impegnati non solo nella attestazione finale del raggiungimento degli obiettivi, ma coinvolti anche in una attività di programmazione dei flussi finanziari cui la normativa del 2003 dà particolare rilevanza.

Il comma 17 dell'art. 29 citato ha infatti introdotto la programmazione annuale e trimestrale dei flussi finanziari, che si svolge attraverso la previsione cumulativa articolata per trimestri del saldo finanziario di cassa. La programmazione trimestrale dei flussi di cassa, come precisato dalla circolare n. 7 del 4 febbraio 2003 del MEF, viene effettuata tenendo conto delle riscossioni e dei pagamenti che possono verosimilmente verificarsi nel corso di ogni trimestre e deve risultare coerente con l'obiettivo annuale del saldo finanziario di cassa calcolato secondo i criteri stabiliti<sup>120</sup>.

Il mancato rispetto dell'obiettivo trimestrale comporta l'applicazione di limitazioni che, più che configurare delle sanzioni, vengono prospettate come rimedio immediato che l'Amministrazione deve attivare per riassorbire lo scostamento verificatosi e consentire il raggiungimento degli obiettivi successivi fino a quello annuale<sup>121</sup>.

La programmazione trimestrale dei flussi di cassa riguarda tutti gli enti locali soggetti alle regole del patto, non solo le Province ed i Comuni di grandi dimensioni, e tale attività si dimostra rilevante per la corretta gestione degli andamenti finanziari secondo le regole del patto interno. L'attività di monitoraggio dei flussi finanziari svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze si affianca per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti ai compiti di verifica affidati agli organi di controllo interno<sup>122</sup>.

Quanto alla rilevazione dei risultati è stabilito che l'esito positivo della verifica sul rispetto degli obiettivi può essere autocertificato dall'ente con le forme e le modalità ritenute più opportune, mentre nel caso in cui l'ente non avesse rispettato i parametri del patto è compito del Collegio dei revisori darne comunicazione al Ministero dell'interno.

<sup>118</sup> Restano incluse nel calcolo del saldo le spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato e dagli altri enti partecipanti al patto, rimanendo sottratte solo quelle correlate a trasferimenti dall'Unione europea che, peraltro, normalmente transitano per la Regione e non vengono assegnati direttamente all'ente locale beneficiario, nonché le spese eccezionali sostenute per elezioni amministrative o calamità naturali.

<sup>119</sup> In particolare è consentito portare in detrazione dalle spese di personale il maggior onere corrispondente allo 0,99% del "monte salari" risultante dal conto annuale 2002, inoltre possono essere detratte le spese di personale per l'attività istruttoria connessa al rilascio delle pratiche di condono di cui all'art. 32, comma 40, del d.l. n. 269 del 2003 convertito nella legge n. 326 del 2003.

<sup>120</sup> Il compito di valutare la coerenza degli obiettivi trimestrali e di verificare al termine di ogni trimestre il rispetto degli stessi è affidato al Collegio dei revisori; nell'ipotesi di esito negativo del controllo, il Collegio è tenuto a darne comunicazione all'ente e al Ministero dell'economia e delle finanze.

<sup>121</sup> L'ente inadempiente è obbligato nel trimestre successivo ad operare un contenimento dei pagamenti tale da consentire il raggiungimento dei successivi obiettivi. Inizialmente il comma 17 dell'art. 29 prevedeva una limitazione dei pagamenti correnti "entro l'ammontare dei pagamenti effettuati alla stessa data e allo stesso titolo nell'anno 2001", successivamente il d.l. 31 marzo 2003, n. 50 convertito con l. 20 maggio 2003 n. 116, ha modificato tale norma prevedendo una limitazione nei pagamenti commisurata allo sforzo necessario per rientrare nel saldo programmatico determinato.

<sup>122</sup> Tali enti sono tenuti ad inviare i prospetti previsti con il decreto interministeriale MEF/Interno del 24 giugno 2003 in cui vengono rappresentate le informazioni relative al patto sia per la gestione di cassa che di competenza.

#### 4.2.1 I risultati del 2003

La disciplina del patto di stabilità nel 2003 è rivolta essenzialmente a stabilire limitazioni al saldo finanziario degli enti<sup>123</sup> che comportano da un lato la moderazione della spesa corrente al netto degli interessi e delle altre voci stabilite dalla normativa e dall'altro l'attuazione di uno sforzo fiscale aggiuntivo per consentire una maggiore dinamica della spesa assoggettata. Le limitazioni del patto non influiscono sulla spesa in conto capitale e non prendono in considerazione lo stock di debito che nelle prime versioni del patto era sottoposto a specifiche misure.

Nel 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha fornito elementi sull'andamento del patto di stabilità interno in sede di audizione presso la V commissione bilancio e programmazione della Camera. In tale occasione è stato evidenziato, per quanto riguarda gli andamenti dell'indebitamento netto delle amministrazioni locali, che Province e Comuni nel loro complesso registrano a partire dal 2000 una progressiva crescita di tale risultato con un aumento dell'incidenza percentuale sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda il monitoraggio del patto di stabilità interno sono state poste in rilievo buone risultanze sia per le Province che per i Comuni, in quanto il risultato è stato complessivamente raggiunto da ciascuna delle due categorie di enti con differenziali positivi molto rilevanti, specie per le Province. Un numero ristrettissimo di enti sottoposti al monitoraggio risultava, al momento di effettuazione dell'analisi, non aver rispettato gli obiettivi fissati. Dall'esame svolto si nota come il rispetto del patto di stabilità interno, pur ottenuto con ampi margini, non impedisca il manifestarsi di tendenze non favorevoli in ordine all'indebitamento netto delle Province e dei Comuni, dimostrando che le misure introdotte non si rivelano precisamente convergenti con quelle che impongono allo Stato il mantenimento di un determinato livello di indebitamento netto. Il saldo finanziario emula tale risultato di contabilità nazionale, ma se ne discosta per taluni aspetti non irrilevanti. Questo genere di considerazioni potrebbe avere indotto il legislatore della finanziaria 2005 ad una revisione estesa della precedente disciplina prevedendone l'applicazione a pressoché tutte le componenti della spesa.

Anche la Sezione delle autonomie ha svolto nella precedente relazione una prima verifica sul rispetto degli obiettivi fissati per il 2003 da parte delle Province e dei Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti sulla base dei prospetti raccolti con apposita istruttoria<sup>124</sup>. Gli elementi rilevati dalla Corte risultavano nell'insieme convergenti con quelli esposti dal Ministero dell'economia e finanze, emergendo che il comparto degli enti locali si era complessivamente adeguato alle regole del patto di stabilità interno per l'esercizio 2003. Infatti, come di consueto, i risultati del patto per i Comuni e le Province nell'insieme si sono dimostrati coerenti con l'obiettivo, mentre potevano destare motivo di preoccupazione le particolari situazioni di alcuni enti risultati inadempienti. Al riguardo va precisato che le rilevazioni sono state svolte sulla base di situazioni rilevate in prossimità della chiusura dell'esercizio, antecedentemente alla rendicontazione, per cui i risultati, specie quelli relativi alla gestione di competenza, risentivano di elementi di provvisorietà.

La pressoché generale adempienza che emergeva dalle analisi effettuate poteva in parte derivare dalla non eccessiva onerosità degli obiettivi posti ed anche dalla possibilità di adattamento derivanti dalla applicazione delle regole attraverso interpretazioni che facilitavano il raggiungimento degli obiettivi.

Quasi tutte le Province esaminate rispettavano l'obiettivo del saldo in termini di competenza ed in termini di cassa.

<sup>123</sup> Per l'esercizio in esame gli obiettivi riguardavano esclusivamente il saldo finanziario espresso sia in termini di cassa che di competenza la cui variazione per le Province doveva essere in miglioramento di 7 punti percentuali. Per i Comuni era sufficiente, invece, mantenere invariato il saldo del 2001.

<sup>124</sup> Si tratta di un insieme di enti più ampio rispetto a quelli monitorati dal Ministero dell'economia e delle finanze che, tuttavia, non abbraccia tutti i Comuni assoggettati al patto interno.



I risultati delle Province si inquadravano in una situazione di ampio adempimento già rilevata nelle precedenti relazioni. Tuttavia va notato, specie per l'esercizio 2003, che la situazione suddetta, oltre che derivare da comportamenti virtuosi, ha certamente risentito della esclusione dalla spesa, accordata esclusivamente alle Province, di una serie di voci di rilevante significatività e dell'andamento favorevole delle entrate.

Per i Comuni, il rispetto degli obiettivi, pur restando diffuso, si verificava in minore percentuale rispetto alle Province e le situazioni di inadempienza si riscontravano maggiormente nelle aree meridionali ed insulari.

La onerosità degli obiettivi assegnati, come di consueto, andava valutata tenendo conto della specifica disciplina per il 2003 che era stata calibrata imponendo ai Comuni vincoli più incisivi rispetto all'esercizio precedente: era espressamente prevista l'esclusione della quota Irpef dal calcolo ai fini del rispetto del patto di stabilità e non venivano applicate correzioni per tener conto degli effetti dell'inflazione rispetto al saldo del 2001.

Dal complesso di tali elementi si era rilevato come le Province non hanno avuto la necessità di svolgere azioni incisive sulla spesa, anche in considerazione del fatto che l'avvenuta assegnazione di nuove funzioni ha comportato l'espansione delle spese non assoggettate alla disciplina del patto. Diversamente i Comuni in una situazione di scarsa dinamicità delle entrate rilevanti per il patto (dovuta anche alla esclusione della compartecipazione Irpef) hanno dovuto concentrare gli interventi per il rispetto del patto sul fronte della spesa.

#### **4.2.2 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale**

Le Regioni a statuto speciale, che in base ai loro statuti di autonomia e alle relative norme di attuazione hanno competenza primaria in materia di finanza locale, possono stabilire una disciplina autonoma per il patto di stabilità degli enti locali appartenenti al loro territorio. Tale facoltà attribuita dall'art. 29, comma 18 della legge 289 del 2002 (finanziaria 2003) è stata esercitata dapprima dalle Province autonome di Trento e Bolzano, quindi dalla Valle d'Aosta e dal Friuli Venezia Giulia.

Per un quadro generale della normativa introdotta si fa riferimento alla relazione dello scorso anno, mentre vengono di seguito riportate in sintesi le discipline adottate e le principali modificazioni di recente introduzione.

La disciplina della Provincia autonoma di Trento risale all'esercizio 1999 ed è contenuta nella legge provinciale n. 3. Per il triennio 2003-2005 sono state introdotte regole<sup>125</sup> che si discostano in parte da quelle relative al triennio 2000-2002, l'obiettivo è sempre stabilito con riferimento al saldo finanziario che si riferisce alla parte corrente del bilancio ed alla sola gestione di competenza. Tale saldo può peggiorare nell'esercizio 2003 rispetto a quello precedente di una percentuale non superiore al tasso d'inflazione effettivamente riscontrata.

Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha previsto con la legge provinciale 25 gennaio 2000, n. 2 -ancor prima dell'entrata in vigore della finanziaria del 2003- una disciplina particolare del patto che è stata integrata nella legge provinciale recante disposizioni in materia di finanza locale. La disciplina concreta è stabilita mediante accordi tra il presidente della giunta provinciale e il comitato per gli accordi finanziari dei Comuni e resta vigente per la durata di una legislatura. La disciplina vigente per il 2003 reca misure incidenti sulla spesa corrente la cui crescita dovrebbe essere contenuta entro il 6% rispetto all'esercizio 2001. Sono previste voci a detrarre che si discostano largamente da quelle stabilite dalla normativa nazionale.

La Valle d'Aosta ha stabilito una disciplina del patto interno a livello regionale introdotta con le leggi regionali n. 14 e n. 25 del 2002. Gli obiettivi, che riguardano tutti i Comuni indipendentemente della popolazione, si appuntano sul saldo finanziario e in via facoltativa è prevista anche una verifica della situazione dell'indebitamento.

<sup>125</sup> Con deliberazione n. 730 del 28 marzo 2003 successivamente modificata e dalle deliberazioni n. 496 in data 5 marzo e n. 524 in data 18 marzo.

La Regione Friuli Venezia Giulia è stata l'ultima ad avvalersi della facoltà di stabilire una disciplina autonoma sul patto di stabilità interno che è stata introdotta nell'esercizio 2003 con la legge regionale n. 1 dello stesso anno. La disciplina riguardava il saldo finanziario con obiettivi omologhi a quelli posti dalla normativa nazionale, salvo che risultavano meno costrittivi venendo applicata una correzione pari al tasso d'inflazione reale riscontrato nel 2002 ed essendo stabilite ulteriori voci che non concorrono alla determinazione del saldo.

Con la legge regionale 26 gennaio 2004, n. 1 è stata introdotta una nuova disciplina del patto di stabilità interno relativa alle Province ed ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti della Regione stessa. I criteri e le modalità per l'attuazione sono rimessi ad un regolamento del presidente della Regione approvato con decreto del 30 marzo 2004.

L'obiettivo fondamentale è costituito dal saldo finanziario che nel 2004 deve essere pari a quello dell'esercizio 2003 aggiornato con il tasso d'inflazione effettiva. Le voci detraibili dal saldo si rifanno nelle linee generali a quelle previste dalla normativa nazionale, salvo che per quanto riguarda l'esclusione dalla spesa corrente delle Province di una quota pari al mancato gettito dell'imposta sulle assicurazioni responsabilità civile veicoli a motore. Un ufficio della Regione<sup>126</sup> riceve la documentazione dagli enti e svolge l'attività di monitoraggio.

La normativa derogatoria stabilita per le Regioni a statuto speciale ha preso le mosse dall'art. 29, comma 18, della legge finanziaria per il 2003 e può essere attivata previo accordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel quale viene determinato per ciascun esercizio il livello delle spese correnti e dei relativi pagamenti. Le Regioni ad autonomia differenziata provvedono, quindi, ad assicurare per gli enti locali dei rispettivi territori il raggiungimento delle finalità che il patto di stabilità interno persegue attraverso la disciplina generale rivolta agli enti locali delle restanti Regioni.

Tale procedura deve essere inquadrata in uno schema logico che si impernia sulla natura di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica che viene *ex professo* attribuita alle disposizioni contenute nelle leggi statali relative al patto di stabilità interno per gli enti territoriali. Partendo da questa premessa si ricavano due ordini di conseguenze: il primo è che le misure introdotte dalle Regioni a statuto speciale devono conseguire gli stessi risultati della normativa nazionale in termini di effetti attesi dall'applicazione del patto interno; il secondo, che le discipline particolari dovrebbero discostarsi da quella generale, alla quale è attribuita la natura di principio, solo per tenere in considerazione la particolarità delle norme sulla finanza locale previste per il proprio territorio, mentre lo schema portante dovrebbe essere comune.

Il riscontro dell'efficacia delle misure adottate nelle norme particolari poste dalle Regioni a statuto speciale impone la necessità di quantificare *ex ante* gli effetti attesi, secondo criteri omologhi a quelli con i quali tale quantificazione viene effettuata in ambito nazionale e, quindi, un'attività di monitoraggio atta a confrontare i risultati ottenuti con gli obiettivi.

Dall'esame delle norme poste nella materia, si nota che in alcuni casi le discipline si rilevano differenti anche nell'impostazione generale rispetto a quella nazionale alla quale dovrebbero ispirarsi e che non tutte le modificazioni stabilite rispondono ad effettive esigenze di adeguamento alla normativa regionale sugli enti locali. Nell'insieme si nota che alcune particolarità proprie delle discipline speciali (come l'applicazione dell'inflazione reale piuttosto che quella programmata e la presenza di ulteriori voci a dedurre dalla spesa) rendono i vincoli meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale.

Sul piano dei risultati per l'esercizio 2003, che sono stati comunicati dai competenti uffici delle Regioni che hanno posto normative derogatorie, va osservato che la particolarità delle diverse discipline non rendono possibili comparazioni e non consentono di esprimere precise valutazioni in ordine a come essi vadano considerati in termini di analisi complessiva della finanza locale.

<sup>126</sup> La Direzione centrale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali.

Si nota in sintesi che per la Provincia di Trento, nella quale l'obiettivo riguardava esclusivamente il saldo in termini di competenza, meno della metà dei Comuni sottoposti al monitoraggio ha raggiunto l'obiettivo di miglioramento del saldo finanziario. Nel complesso il risultato ottenuto dagli enti "virtuosi" va imputato maggiormente all'incremento delle entrate piuttosto che alla riduzione delle spese. Il livello di indebitamento, che viene rilevato, anche se si tratta di un obiettivo non vincolante, risulta per il totale dei Comuni della Provincia di Trento sostanzialmente stabile attestandosi sui 429 milioni di euro ed aumentando dello 0,04%.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, nella quale la disciplina si rivolgeva alle spese correnti che nel 2003 dovevano aumentare in termini di competenza non oltre il 6% rispetto all'esercizio 2001, dei 94 Comuni assoggettati, 89 hanno osservato il suddetto parametro. Le spese correnti totali dei Comuni nel 2003 risultano aumentate del 2,59%, mentre quelle in conto capitale hanno subito un incremento del 5,52%.

Nella Valle d'Aosta l'unico Comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti è quello di Aosta che nel 2003 ha riportato un saldo finanziario in linea con l'obiettivo di contenimento. La normativa regionale ha assoggettato al patto anche i Comuni sotto la soglia dei 5.000 abitanti per i quali emergono maggiori difficoltà anche in relazione al fatto che, data l'esiguità dei bilanci, anche piccole variazioni possono avere influenza sul saldo finanziario.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia nella quale la disciplina per il 2003 si discostava in modo meno evidente da quella nazionale e tuttavia prevedeva l'applicazione del tasso d'inflazione reale in aggiunta alle percentuali di correzione dei saldi previste a livello nazionale, si nota, sia per i Comuni che per le Province, un'estesa attuazione degli obiettivi imposti con differenziali positivi piuttosto rilevanti. Tale situazione si discosta da quella rilevata nell'esercizio 2002<sup>127</sup> nel quale il 79,5% dei Comuni friulani riusciva a rispettare l'obiettivo del saldo finanziario e, rispetto ai tre obiettivi, la Regione si caratterizzava per una situazione di adempimento ridotta nel raffronto nazionale.

#### 4.2.3 Verifiche sul raggiungimento degli obiettivi

L'esame dei risultati per l'esercizio 2003 viene nuovamente effettuato in questa sede sulla base dei dati definitivi trasmessi da tutti gli enti locali soggetti alla normativa del patto di stabilità e verificati, per i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti e per le Province, anche con il supporto del rendiconto per tale esercizio, acquisito dalla Sezione delle autonomie<sup>128</sup>. I dati analizzati si riferiscono pertanto a n. 2.100 enti (96 Province e 2.094 Comuni).

Sono stati quindi eseguiti i controlli in ordine al rispetto dei limiti posti al saldo finanziario dalla normativa per il 2003, nonché un monitoraggio dell'andamento nel triennio considerato delle singole voci che concorrono alla determinazione dei saldi, verificandone altresì la congruenza con le poste contabili iscritte nei rendiconti.

La rilettura delle risultanze del patto alla luce dei dati definitivi ha consentito a diversi enti di superare la condizione di inadempienza rilevata a fine esercizio utilizzando scritture di bilancio provvisorie impiegate per il monitoraggio del IV trimestre del 2003; ciò a conferma del fatto che, come più volte sottolineato nelle circolari applicative del Ministero dell'economia e delle finanze, l'approvazione del rendiconto individua il termine ultimo per la verifica del raggiungimento degli obiettivi del patto.

Sulla base di questi riscontri definitivi il numero degli enti inadempienti si riduce e tra quelli soggetti al monitoraggio da parte della Ragioneria generale dello Stato, solo una Provincia e 5 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi programmati.

<sup>127</sup> In tale esercizio la normativa nazionale imponeva obiettivi più stringenti essendo estesi alla spesa corrente.

<sup>128</sup> Con la deliberazione n. 7 del 2004, nel contesto della raccolta dei rendiconti e della documentazione allegata, è stata reiterata la richiesta dei modelli di monitoraggio del patto di stabilità pubblicati dal MEF con decreto del 24 giugno 2003 per le Province ed i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti ed è stata estesa anche a tutti gli altri Comuni soggetti alla normativa attraverso l'impiego di un prospetto standardizzato, elaborato allo scopo dalla Corte ed inviato a tali enti per la compilazione.

L'esame dell'esattezza formale degli adempimenti richiesti dalla normativa che, come di consueto, precede l'analisi dei dati finanziari relativi al patto, è risultata meno complessa rispetto al precedente esercizio dal momento che i dati sono stati raccolti su base uniforme<sup>129</sup>. È stata comunque svolta una significativa attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dagli enti, visto che la complessità della disciplina attuativa del patto genera frequentemente dubbi interpretativi, risolti di volta in volta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce operativamente il patto di stabilità ed esercita nei confronti degli enti una funzione di ausilio. Le indicazioni aggiuntive del MEF incidono sulle modalità di calcolo degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, tenendo conto delle particolari situazioni rappresentate dalle amministrazioni interessate<sup>130</sup>.

L'esame comparato delle voci rilevanti per il patto come risultanti dagli specifici modelli e dai conti consuntivi evidenzia alcune disomogeneità nell'impostazione contabile adottata, soprattutto relativamente al titolo I dell'entrata. In particolare la quota di compartecipazione all'Irpef, che dal 2003 è espressamente esclusa dal computo del saldo, è stata imputata nel bilancio ora tra le entrate tributarie, ora tra i trasferimenti correnti; a volte la compartecipazione è evidenziata ai fini del patto di stabilità come previsto dal modello ministeriale, altre volte è direttamente esclusa dal totale del titolo<sup>131</sup>. Anche nell'ambito del titolo IV dell'entrata si è rilevato in alcuni casi un non perfetto allineamento con le voci del rendiconto, dovuto ad una diversa contabilizzazione delle medesime poste<sup>132</sup>. Questi comportamenti differenziati, pur creando qualche difficoltà nell'attività di verifica che deve essere mirata anche alla ricerca dei dati contabili allocati in maniera non univoca, non interferiscono peraltro con il risultato sostanziale del patto di stabilità.

Sotto il profilo della omogeneizzazione degli esercizi finanziari a confronto va ricordata, invece, la possibilità, introdotta dall'art. 3, comma 50, della legge 24.12.2003, n. 350, finanziaria per il 2004, di detrarre i maggiori oneri derivanti dal nuovo contratto del personale, che è stata applicata per la prima volta con riferimento all'esercizio 2003<sup>133</sup>.

Da un punto di vista della correttezza degli adempimenti, si nota una maggiore attitudine rispetto agli anni precedenti da parte dei Comuni di dimensioni medio-piccole ad un attento monitoraggio dei vincoli del patto. Tale comportamento potrebbe essere messo in relazione alla estensione, dal 2003, del sistema sanzionatorio a tutti gli enti soggetti al patto e nel ruolo di verifica a tal fine affidato al collegio dei revisori.

Per gli enti non sottoposti al monitoraggio del Ministero dell'economia e finanze, la funzione affidata all'organo di revisione economico-finanziaria è di cruciale rilevanza per

<sup>129</sup> Per ovviare alle difficoltà riscontrate nell'analisi del 2002 è stato elaborato un apposito modello per i Comuni non soggetti al monitoraggio, per i quali il decreto del 24 giugno 2003 non aveva stabilito la modulistica.

<sup>130</sup> Nell'ambito di tale funzione di supporto alle amministrazioni nell'applicazione della normativa sul patto di stabilità è stata data l'indicazione di detrarre dalle entrate finali del 2001 i minori introiti derivanti dalla nuova disciplina dell'addizionale sui consumi di energia elettrica (art. 10, comma 11, della l. n. 133/99) ed i minori introiti derivanti dalle esenzioni disposte in materia di pubblicità (art. 10, comma 3, della l. n. 448/2001 e art. 2bis della l. 75/2002); ciò al fine di compensare lo squilibrio finanziario determinato dal fatto che tali entrate nel 2001 figuravano tra i tributi locali, mentre nel 2003 sono computate tra i trasferimenti correnti da Stato e pertanto escluse dal concorso alla quantificazione degli incassi netti rilevanti ai fini del patto di stabilità. Inoltre è stata autorizzata la detrazione dalle spese correnti dei Comuni capofila delle spese relative ad accordi di programma diretti a finanziare progetti di assistenza di una serie di enti locali facenti parte del piano di zona; in questo caso, infatti, il Comune capofila funge da intermediario finanziario nell'erogazione dei fondi che non sono strettamente destinati a finanziare i servizi di un singolo Comune, ma l'intero progetto.

<sup>131</sup> Tale comportamento, che è risultato piuttosto diffuso, non rileva dal punto di vista sostanziale nel calcolo degli obiettivi e dei saldi del patto di stabilità, ma comporta delle apparenti incongruenze tra i dati del patto e quelli da rendiconto in ordine al totale del titolo I, nel patto maggiore rispetto al rendiconto, e del titolo II il cui importo nel patto risulta in taluni casi inferiore.

<sup>132</sup> Così è avvenuto in una Provincia che ha allocato tra i proventi dalla dismissione di attività finanziarie (titolo IV, cat. 1<sup>^</sup>) risultanti dal patto importi che, nel rendiconto, trovano imputazione tra le riscossioni derivanti da mutui e prestiti obbligazionari depositati presso la tesoreria provinciale (nella categoria 6<sup>^</sup> dello stesso titolo).

<sup>133</sup> I maggiori oneri che possono essere portati in detrazione sono solo quelli relativi all'incremento retributivo dello 0,99% riconosciuto quale recupero del differenziale tra i tassi di inflazione programmata e quella effettiva del biennio precedente.

garantire l'effettività della normativa e l'applicazione del sistema di limitazioni della spesa a carico degli enti inadempienti. Infatti è al collegio dei revisori che spetta l'onere della comunicazione al Ministero dell'economia e finanze e al Ministero dell'interno del mancato rispetto dell'obiettivo annuale; nel caso in cui il collegio si rendesse inadempiente è prevista una responsabilità personale dei singoli membri<sup>134</sup>. Inoltre, il collegio dei revisori è coinvolto nelle attività di verifica in corso di gestione attraverso la valutazione della congruenza della gestione del bilancio con i saldi di cassa previsti in sede di programmazione dei flussi finanziari e di declinazione trimestrale degli obiettivi del patto.

Va inoltre ricordato che per la prima volta gli obiettivi programmatici sono sostanzialmente differenti per i Comuni e per le Province, derivandone altresì una diversificazione in ordine alle modalità di calcolo dei saldi finanziari. Si tratta di impostazioni diverse non solo nel dettaglio, ma ispirate ad un modello non omogeneo. Infatti alle Province viene imposto un miglioramento incisivo del saldo, temperato, peraltro, dalla depurazione concessa delle spese sostenute per le nuove funzioni, in ragione del fatto che si prospettava la prosecuzione della crescita delle entrate rilevanti che avrebbe dato impulso al raggiungimento dell'obiettivo; per i Comuni, invece, lo scenario si profilava meno dinamico e solo uno sforzo sulla spesa corrente avrebbe potuto consentire di rispettare il patto che imponeva di non peggiorare il saldo finanziario realizzato nel 2001.

#### 4.2.4 Province

Per l'aggregato delle Province va riportato in primo luogo che l'indagine è stata completata rispetto a quella effettuata nella scorsa relazione per cui è aumentato il numero delle Province esaminate che ora sono 96 e costituiscono l'universo di quelle tenute alla osservanza delle regole nazionali del patto di stabilità interno.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2003 per l'intero aggregato delle Province e vengono evidenziati gli andamenti, nel triennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.<sup>135</sup>

Si evidenzia che nel complesso delle Province il saldo finanziario registrato sia in termini di competenza che di cassa nel 2003 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo notevole, più elevato di quello già rilevato. Al riguardo viene in evidenza che, pur riscontrandosi un aumento diffuso delle entrate e delle spese sia per l'esercizio 2001 che per quello 2003, dovuto alla estensione degli enti presi in considerazione, si verifica un assottigliamento dello scarto positivo dell'esercizio 2001, che costituisce il parametro per fissare l'obiettivo 2003, per cui l'obiettivo programmatico è diventato meno ambizioso. Per questa stessa ragione lo scarto positivo nelle nuove rilevazioni è ancora più rilevante.

Sempre dai dati complessivi si nota, nel triennio posto a raffronto, un incremento significativo delle entrate proprie con ruolo traente delle entrate tributarie, anche a prescindere dalla compartecipazione assegnata nel 2003 per la prima volta. Si nota anche un aumento dei trasferimenti dallo Stato in conto capitale, mentre quelli di parte corrente risultano in calo per via della deduzione della quota Irpef. Si registra, inoltre, un notevole incremento delle risorse trasferite dagli altri enti partecipanti al patto e dalla UE, sia di parte corrente che in conto capitale. Questi aumenti possono essere addebitati al conferimento di funzioni da parte delle Regioni ed a un più diffuso impiego di fondi strutturali provenienti dall'Unione Europea.

Il titolo I della spesa fa registrare nel triennio aumenti molto rilevanti sia in termini di impegni (27,26%) che di pagamenti totali (28,48%). Aumentano in maniera dirompente le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla UE crescono notevolmente quanto agli impegni, ma ristagnano in termini di pagamenti.

<sup>134</sup> Art. 29, comma 16, della legge n. 289 del 2002.

<sup>135</sup> Al riguardo si precisa che è stato possibile effettuare la verifica rispetto al conto del bilancio e che sono stati rilevati scostamenti rilevanti solo nella voce riscossione crediti che è esclusa dalla entrata corrente.

L'aumento della spesa corrente è da addebitare particolarmente al settore delle funzioni conferite, che come è noto viene escluso nel computo del saldo. Va aggiunto che rispetto al 2001 sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre dal saldo: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale. Il complesso di queste esclusioni riporta la crescita della spesa a livelli moderati e consente alle Province di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Infatti nel 2003, nonostante si verifichi, rispetto al 2001, una crescita eclatante della spesa delle Province, da addebitare al conferimento di nuove funzioni, quella rilevante per il patto cresce del 4,86% in termini di cassa; tale situazione, alla quale si affianca la tendenza ascendente degli incassi di entrate nette del 17,75%, ha concorso al conseguimento dell'obiettivo programmatico 2003. Gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa sono stati ampiamente rispettati dalle Province con differenziali che nell'aggregato sono di segno positivo e di importo molto rilevante.

Tab. 1 - Province - obiettivi consolidati.

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2001	2003	2001	2003
Addizionale consumo energia elettrica	635.834	694.074	632.358	697.401
Compartecipazione Irpef *	0	452.516	0	440.062
Imposta provinciale di trascrizione	1.042.255	1.084.508	1.047.030	1.097.461
Imposta sulle assicurazioni R.C. auto	1.516.888	1.923.833	1.518.363	1.940.986
Altre entrate tributarie	224.507	244.238	236.591	246.204
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>3.419.484</b>	<b>4.399.169</b>	<b>3.434.342</b>	<b>4.422.114</b>
<b>TOTALE TITOLO I (al netto della compart. Irpef)</b>	<b>3.419.484</b>	<b>3.946.653</b>	<b>3.434.342</b>	<b>3.982.052</b>
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>3.171.972</b>	<b>3.877.442</b>	<b>2.742.620</b>	<b>3.546.808</b>
- Trasferimenti correnti da Stato	1.196.336	1.105.097	1.019.131	1.046.411
- Trasferimenti correnti da U.E.	43.330	177.527	15.696	86.601
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.907.695	2.560.210	1.690.145	2.379.006
<b>ENTRATE TITOLO II</b>	<b>24.611</b>	<b>34.608</b>	<b>17.648</b>	<b>34.790</b>
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>326.647</b>	<b>453.662</b>	<b>332.395</b>	<b>414.140</b>
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>1.494.243</b>	<b>3.408.691</b>	<b>1.227.493</b>	<b>2.209.314</b>
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	45.660	81.857	48.775	66.921
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	366.105	776.480	381.362	699.718
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	206.300	307.194	202.513	319.689
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	10.412	30.026	15.817	14.711
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	746.496	1.923.003	481.833	928.719
- Riscossione di crediti	68.649	188.167	67.355	119.017
- Altre rettifiche	0	0	0	0
<b>ENTRATE TITOLO IV</b>	<b>50.621</b>	<b>101.964</b>	<b>29.838</b>	<b>60.539</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>3.821.363</b>	<b>4.536.887</b>	<b>3.814.223</b>	<b>4.491.521</b>
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2001	2003	2001	2003
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>5.980.353</b>	<b>7.610.619</b>	<b>5.206.959</b>	<b>6.690.218</b>
- Interessi passivi	342.582	353.613	340.822	349.732
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	44.854	100.396	33.975	41.223
- Spese per calamità naturali	8.099	14.961	22.735	13.339
- Spese per elezioni amministrative	161.667	33.396	18.896	93.984
- Spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate	1.624.109	2.971.598	1.369.648	2.399.144
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	0	228.366	7.557	212.520
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	0	8.757	0	972
- Altre rettifiche	0	0	0	0
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>3.799.042</b>	<b>3.899.532</b>	<b>3.413.326</b>	<b>3.579.304</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>22.321</b>	<b>637.355</b>	<b>400.897</b>	<b>912.217</b>
Obiettivo programmatico 2003 (saldo fin. 2001 + 7%)		23.883		428.960

\* NOTA: il dato è stato comunicato da 58 Province su 96.

Dall'osservazione effettuata si rileva che gli obiettivi stabiliti per le Province non si sono dimostrati di grande impegno e ciò è avvenuto in concomitanza di una situazione in rapido cambiamento nella dinamica della entrata e della spesa delle Province, i cui effetti probabilmente non potevano essere esattamente previsti.

Anche osservando la situazione per singola Provincia si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo una Provincia non ha raggiunto gli obiettivi<sup>136</sup>.

La situazione aggregata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea e solo nella Basilicata si verifica nel complesso delle Province il mancato rispetto per quanto concerne il saldo di competenza e di cassa.

Il comparto Province si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno; le condizioni del contesto tuttavia si sono dimostrate decisamente favorevoli ad ottenere questo risultato. Le entrate proprie si sono sviluppate senza richiedere uno sforzo fiscale aggiuntivo e la crescita della spesa ha riguardato principalmente le componenti non rilevanti per il saldo<sup>137</sup>.

La quantificazione in termini finanziari dei risultati conseguiti dalle Province per ciascuno dei due obiettivi del patto 2003 viene esposta, per Regione, nelle seguenti tabelle, costruite aggregando i dati finanziari 2001 rilevanti per il patto di tutte le Province appartenenti ad una stessa Regione e calcolando sugli stessi i due obiettivi programmatici di livello regionale.

**Tab. 2 - Province - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003 competenza**

(in migliaia di euro)

REGIONE	n. Province esaminate	Saldo finanziario 2001	Saldo programmatico 2003	Saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	20.865	22.326	61.215	38.889
LOMBARDIA	11	216.700	231.869	349.602	117.733
LIGURIA	4	17.612	18.845	27.102	8.257
VENETO	7	135.071	144.526	176.760	32.234
EMILIA ROMAGNA	9	88.685	94.893	114.512	19.619
TOSCANA	10	55.192	59.055	94.630	35.575
UMBRIA	2	5.368	5.744	14.172	8.428
MARCHE	4	7.855	8.405	12.141	3.736
LAZIO	5	77.272	82.681	122.754	40.073
ABRUZZO	4	-31.499	-29.294	-6.561	22.733
MOLISE	2	-10.204	-9.490	-7.740	1.750
CAMPANIA	5	-30.199	-28.085	9.331	37.416
PUGLIA	5	-34.308	-31.906	-17.246	14.660
BASILICATA	2	-28.902	-26.879	-28.899	-2.020
CALABRIA	5	-45.095	-41.938	-12.705	29.233
SICILIA	9	-361.527	-336.220	-251.585	84.635
SARDEGNA	4	-60.565	-56.325	-20.128	36.197
<b>Totale complessivo</b>	<b>96</b>	<b>22.321</b>	<b>23.883</b>	<b>637.355</b>	<b>613.472</b>

<sup>136</sup> Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alle spese ed all'indebitamento previste, avviene in 95 Province. Solo la provincia di Matera risulta inadempiente per il saldo di cassa e di competenza. La situazione di inadempienza riconosciuta dal collegio dei revisori è stata prodotta da una soccombenza giudiziaria a seguito della quale è stato necessario in chiusura d'esercizio riconoscere e pagare debiti extrabilancio.

<sup>137</sup> Le fonti di entrata tributaria delle Province sono scarsamente manovrabili, consistendo essenzialmente in devoluzioni di gettito; quindi, i risultati positivi sul fronte delle entrate devono essere ascritti all'aumentata consistenza degli imponibili e all'assegnazione della compartecipazione.

## cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	Province esaminate	Saldo finanz. 2001	saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	8	55.568	59.458	72.192	12.734
LOMBARDIA	11	275.243	294.510	385.150	90.640
LIGURIA	4	29.091	31.127	35.226	4.099
VENETO	7	165.049	176.602	210.334	33.732
EMILIA ROMAGNA	9	108.598	116.200	136.164	19.964
TOSCANA	10	74.056	79.240	108.256	29.016
UMBRIA	2	3.859	4.129	12.605	8.476
MARCHE	4	15.405	16.483	21.973	5.490
LAZIO	5	137.863	147.513	153.604	6.091
ABRUZZO	4	-9.717	-9.037	705	9.742
MOLISE	2	-6.153	-5.722	-3.572	2.150
CAMPANIA	5	2.738	2.930	57.260	54.330
PUGLIA	5	-12.615	-11.732	842	12.574
BASILICATA	2	-23.799	-22.133	-26.475	-4.342
CALABRIA	5	-35.865	-33.354	-12.897	20.457
SICILIA	9	-328.180	-305.207	-224.809	80.398
SARDEGNA	4	-50.244	-46.727	-14.341	32.386
<b>Totale complessivo</b>	<b>96</b>	<b>400.897</b>	<b>428.960</b>	<b>912.217</b>	<b>483.257</b>

## 4.2.5 Comuni

**Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti**

L'analisi effettuata in questa sede è rivolta all'universo dei Comuni interessati al patto nell'esercizio 2003. Si tratta di un insieme di enti più esteso di quello tenuto all'invio del rendiconto alla Corte, riguardando anche i Comuni di popolazione compresa tra i 5.000 e gli 8.000 abitanti.

Non tutti i Comuni di tale dimensione tuttavia sono stati inseriti nella rilevazione che ha riguardato 2.004 enti<sup>138</sup>. Ciò è addebitabile a varie cause, quali la mancata trasmissione dei modelli o modelli redatti in modo inesatto o incompleto.

L'esame viene condotto su due distinti insiemi: il primo è costituito dai Comuni più grandi (con popolazione superiore a 60.000 abitanti) e il secondo da tutti gli altri Comuni assoggettati al patto di stabilità interno.

Nell'insieme dei Comuni più grandi, che fa registrare un elevato livello di adempimento, vengono esaminati 92 enti soggetti alla disciplina nazionale del patto.

Si evidenzia che nel complesso dei Comuni di maggiori dimensioni il saldo finanziario, registrato sia in termini di competenza che di cassa, nel 2003 sopravanza l'obiettivo programmatico con un differenziale positivo meno elevato di quello rilevato per le Province.

Al riguardo viene in evidenza, nel triennio posto a raffronto, un aumento diffuso delle entrate proprie al netto della compartecipazione all'Irpef, ma con livelli di variazione contenuti. La taxa rifiuti si rileva in flessione in termini di accertamenti, mentre è in aumento quanto ad incassi. Tra le entrate tributarie l'addizionale Irpef è quella in aumento più rapido sia per accertamenti che per incassi. Si nota inoltre un incremento non irrilevante delle entrate extratributarie. I trasferimenti dallo Stato in conto capitale aumentano in maniera dirompente, mentre quelli di parte corrente risultano in calo per via della deduzione della quota Irpef. Si registra, inoltre, un notevole incremento delle risorse in conto capitale, trasferite dagli altri enti partecipanti al patto e dalla UE.

La spesa corrente risulta in calo sia in termini di impegni che di pagamenti totali, la maggiore diminuzione si registra nella cassa. Tale tendenza resta immutata a seguito delle detrazioni che per i Comuni non riguardano le spese connesse a funzioni statali e regionali trasferite o delegate. Le spese correnti sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E. crescono notevolmente quanto agli impegni, ma calano in termini di pagamenti.

<sup>138</sup> I dati riportati si riferiscono all'insieme di enti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi.



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tra le altre voci escluse nel computo del saldo si nota un calo degli interessi passivi e delle spese per elezioni amministrative. Va ribadito che rispetto al 2001 sono presenti due nuove tipologie di spesa da dedurre dal saldo: quella per i rimborsi allo Stato e quella per i maggiori oneri del contratto del personale; il complesso di queste esclusioni risulta non particolarmente rilevante.

La spesa considerata ai fini del saldo, al pari di quella corrente lorda, risulta in calo sia quanto ad impegni che quanto a pagamenti, consentendo ai Comuni di ottenere un risultato conforme a quello atteso.

Infatti nel 2003, per i Comuni più grandi, si registra una notevole moderazione nella spesa corrente che, rispetto al 2001, diminuisce dello 0,82% in termini di competenza e del 3,22% in termini di cassa. Tale situazione si riverbera sulla spesa rilevante per il patto che decresce sia in termini di impegni (0,34%) che di cassa (1,44%). Alla tendenza in diminuzione della spesa corrente si affianca quella ascendente degli incassi di entrate che ha concorso al conseguimento dell'obiettivo programmatico 2003. Le entrate nette rilevanti per il saldo aumentano nel triennio del 6,21% in termini di accertamenti e del 7,52% in termini di incassi.

Gli obiettivi del saldo di competenza e di cassa, pur restando di segno negativo, sono stati rispettati (riduzione del disavanzo) con differenziali che nell'aggregato sono di importo rilevante.

Tab. 3 - Comuni &gt;60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2001	2003	2001	2003
ICI	3.846.763	4.092.002	4.115.540	4.201.138
Addizionale Irpef	263.068	494.288	185.637	513.102
Compartecipazione Irpef *	-	2.585.424	-	2.585.740
TARSU	1.745.477	1.557.087	1.434.872	1.455.127
Altre entrate tributarie	859.623	794.864	773.177	738.877
<b>TOTALE TITOLO I</b>	<b>6.714.931</b>	<b>9.523.665</b>	<b>6.509.226</b>	<b>9.493.984</b>
<b>TOTALE TITOLO I (al netto della compartecipazione Irpef)</b>	<b>6.714.931</b>	<b>6.938.241</b>	<b>6.509.226</b>	<b>6.908.244</b>
<b>TOTALE TITOLO II</b>	<b>7.761.143</b>	<b>5.282.262</b>	<b>7.998.582</b>	<b>5.078.199</b>
- Trasferimenti correnti da Stato	6.016.573	3.548.776	6.151.229	3.363.656
- Trasferimenti correnti da U.E.	14.334	17.566	20.207	18.809
- Trasferimenti corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.661.549	1.651.030	1.769.524	1.636.388
<b>ENTRATE TITOLO II</b>	<b>68.687</b>	<b>64.890</b>	<b>57.622</b>	<b>59.346</b>
<b>TOTALE TITOLO III</b>	<b>3.589.704</b>	<b>3.732.492</b>	<b>3.313.912</b>	<b>3.447.402</b>
<b>TOTALE TITOLO IV</b>	<b>9.982.725</b>	<b>10.726.100</b>	<b>8.950.878</b>	<b>9.725.428</b>
- Proventi dalla dismissione di beni immobiliari	493.194	659.420	427.797	524.501
- Proventi dalla dismissione di attività finanziarie	322.103	546.656	242.652	487.404
- Trasferimenti in conto capitale dallo Stato	359.681	1.453.317	415.042	1.227.176
- Trasferimenti in conto capitale da U.E.	48.136	84.160	63.577	42.786
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	505.920	859.544	314.778	386.515
- Riscossione di crediti	7.505.348	6.046.662	6.817.780	6.127.408
- Altre rettifiche	-	-	-	-
<b>ENTRATE TITOLO IV</b>	<b>748.343</b>	<b>1.076.341</b>	<b>669.252</b>	<b>929.638</b>
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>11.121.665</b>	<b>11.811.964</b>	<b>10.550.012</b>	<b>11.344.630</b>
SPESE	Impegni		Pagamenti	
	2001	2003	2001	2003
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>	<b>17.606.160</b>	<b>17.460.432</b>	<b>17.170.416</b>	<b>16.616.920</b>
- Interessi passivi	1.158.874	1.042.363	1.347.534	1.028.421
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla U.E.	37.647	47.066	51.366	48.422
- Spese per calamità naturali	12.349	15.471	9.219	3.965
- Spese per elezioni amministrative	45.795	14.653	21.336	6.415
- Spese correnti per i rimborsi eseguiti allo Stato	-	-	-	-
- Maggiori oneri per rinnovo contratto personale	178	25.453	-	12.187
- Altre rettifiche	-	20.402	-	4.175
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>16.351.317</b>	<b>16.295.024</b>	<b>15.740.961</b>	<b>15.513.335</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>-5.229.652</b>	<b>-4.483.060</b>	<b>-5.190.949</b>	<b>-4.168.705</b>
<b>Obiettivo programmatico 2003 (saldo finanziario 2001)</b>		<b>-5.229.652</b>		<b>-5.190.949</b>

\* Nota: il dato è stato comunicato da 78 Comuni su 92.

Gli obiettivi stabiliti per i Comuni si sono dimostrati piuttosto impegnativi e le azioni per il loro rispetto sono state svolte sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa anche se si rilevano di maggiore impegno quelle attuate sulla dinamica della spesa.

Anche osservando la situazione per singolo Comune si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e solo 5 Comuni non hanno raggiunto gli obiettivi<sup>139</sup>.

**Tab. 4 - Comuni >60.000 abitanti - rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003**

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	4	4	4
LOMBARDIA	11	10	11
LIGURIA	2	2	2
VENETO	5	5	5
EMILIA ROMAGNA	12	12	12
TOSCANA	11	11	11
UMBRIA	2	2	2
MARCHE	2	2	2
LAZIO	3	2	2
ABRUZZO	2	2	2
CAMPANIA	11	11	11
PUGLIA	9	9	9
BASILICATA	1	1	1
CALABRIA	5	4	3
SICILIA	9	9	9
SARDEGNA	3	2	3
<b>Totale complessivo</b>	<b>92</b>	<b>88</b>	<b>89</b>

I comuni di Crotone e Guidonia Montecelio non raggiungono l'obiettivo per entrambe le gestioni, cassa e competenza, mentre non rispettano il solo obiettivo di competenza i comuni di Brescia e Quartu S.Elena ed il solo obiettivo di cassa il comune di Lamezia Terme.

Nelle relazioni della giunta e del collegio dei revisori dei Comuni risultati inadempienti viene evidenziato che il mancato raggiungimento degli obiettivi appare legato, più che ad anomalie nella gestione dell'ultimo esercizio, al carattere rigido dell'intero impianto normativo del patto che non ha consentito di neutralizzare eventi eccezionalmente favorevoli verificatisi nel 2001, che non si sono ripetuti nel 2003<sup>140</sup>.

Nonostante le azioni intraprese da tali enti per rispondere alle indicazioni fondamentali del patto, il livello troppo elevato degli obiettivi, rapportato ai risultati del 2001, non ha consentito l'esito sperato; l'entità finanziaria del risultato 2001, prodotto da situazioni favorevoli non ripetibili, infatti, non ha reso sufficienti in questi casi le manovre finalizzate al contenimento della spesa o allo sviluppo dell'entrata.

<sup>139</sup> Il rispetto di entrambi gli obiettivi fissati per il saldo, che costituisce la condizione necessaria per poter procedere ad assunzioni di personale e non subire le limitazioni alle spese ed all'indebitamento previste, avviene in 87 Comuni maggiori su 92. Tra i Comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti Brescia, Guidonia Montecelio, Quartu S. Elena, Lamezia Terme e Crotone non hanno raggiunto gli obiettivi programmati.

<sup>140</sup> Gli enti hanno ricorrenemente fatto presente che il livello dell'obiettivo è stato tale da non consentire il rispetto nonostante si sia ricercato l'equilibrio di competenza nella gestione degli impegni e degli accertamenti e l'equilibrio di cassa tale da garantire servizi autofinanziati. A tale risultato è conseguita, tuttavia, l'applicazione di un regime sanzionatorio che si ripercuote anche sul volume finanziario degli investimenti. Vengono svolte notazioni critiche sugli effetti di tali limitazioni che hanno comportato conseguenze sulla gestione. Per i servizi essenziali, l'impossibilità di effettuare assunzioni è stata superata ricorrendo ad altre forme di reclutamento consentite, come il lavoro interinale, o a diverse soluzioni organizzative (esternalizzazione totale o parziale di funzioni).

Nel complesso il 95,7% dei Comuni maggiori rispetta l'obiettivo del saldo di competenza ed il 96,7% quello del saldo di cassa. La situazione osservata a livello regionale del rispetto degli obiettivi si rileva piuttosto omogenea; in tutte le Regioni si verifica, nel complesso dei Comuni, il rispetto degli obiettivi a livello aggregato per quanto concerne i saldi programmatici di competenza e di cassa e nelle Regioni in cui vi sono enti che non hanno rispettato il patto, il risultato positivo conseguito dagli enti virtuosi è tale da assorbire completamente il peggioramento del saldo registrato dai Comuni inadempienti.

Il comparto dei Comuni più grandi si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno anche se le condizioni del contesto non erano favorevoli per il raggiungimento di questo risultato. Le entrate proprie, infatti, si sono sviluppate moderatamente, salvo l'addizionale all'Irpef che richiede uno sforzo fiscale aggiuntivo, mentre è risultato determinante intervenire sulla dinamica della spesa corrente<sup>141</sup>.

**Tab. 5 - Comuni >60.000 abitanti - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003 competenza**

(migliaia di euro)				
REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	Saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-477.395	-441.433	35.962
LOMBARDIA	11	-432.482	-401.427	31.055
LIGURIA	2	-218.206	-211.754	6.452
VENETO	5	-249.879	-209.474	40.405
EMILIA ROMAGNA	12	-285.177	-125.039	160.138
TOSCANA	11	-213.390	-158.325	55.065
UMBRIA	2	-71.211	-70.953	258
MARCHE	2	-47.205	-42.058	5.147
LAZIO	3	-832.406	-725.342	107.064
ABRUZZO	2	-35.966	-31.940	4.026
CAMPANIA	11	-812.819	-743.610	69.209
PUGLIA	9	-300.029	-250.483	49.546
BASILICATA	1	-24.974	-22.831	2.143
CALABRIA	5	-174.454	-143.253	31.201
SICILIA	9	-944.077	-819.086	124.991
SARDEGNA	3	-109.982	-86.052	23.930
<b>Totale complessivo</b>	<b>92</b>	<b>-5.229.652</b>	<b>-4.483.060</b>	<b>746.592</b>

<sup>141</sup> Le fonti di entrata tributaria Comuni, consistendo solo limitatamente in devoluzioni di gettito, risultano manovrabili; quindi, i risultati positivi sul fronte delle entrate devono essere ascritti ad uno sforzo fiscale aggiuntivo.

## cassa

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	4	-408.993	-355.606	53.387
LOMBARDIA	11	-218.568	-174.735	43.833
LIGURIA	2	-232.602	-225.439	7.163
VENETO	5	-179.150	-157.972	21.178
EMILIA ROMAGNA	12	-249.370	-188.693	60.677
TOSCANA	11	-218.373	-182.400	35.973
UMBRIA	2	-67.987	-62.429	5.558
MARCHE	2	-43.529	-41.257	2.272
LAZIO	3	-1.240.140	-760.246	479.894
ABRUZZO	2	-31.479	-30.297	1.182
CAMPANIA	11	-756.455	-720.304	36.151
PUGLIA	9	-315.961	-236.781	79.180
BASILICATA	1	-23.974	-21.541	2.433
CALABRIA	5	-159.387	-150.235	9.152
SICILIA	9	-939.532	-818.639	120.893
SARDEGNA	3	-105.449	-42.131	63.318
<b>Totale complessivo</b>	<b>92</b>	<b>-5.190.949</b>	<b>-4.168.705</b>	<b>1.022.244</b>

**Comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 60.000 abitanti**

Dai dati complessivi relativi al secondo insieme di Comuni (con popolazione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti) si evince che il saldo finanziario riportato nel 2003, pur rilevandosi ancora in disavanzo, migliora notevolmente rispetto al 2001 e consente il conseguimento dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo pari a circa 947 milioni di euro in termini di cassa e 1.046 milioni in termini di competenza.

Si nota, nel triennio, un aumento rilevante delle entrate finali di competenza (circa 2.167 milioni di euro), il cui effetto è peraltro affievolito dal contemporaneo andamento di alcune voci a detrarre<sup>142</sup>. Sul fronte della spesa si evidenzia, invece, una crescita modesta di quelle correnti (0,72%), che nonostante l'aumento della detrazione connessa alle spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione e l'introduzione di quella per i maggiori oneri del contratto di lavoro, si riverbera affievolita sulla quantificazione finale degli impegni netti (0,12%).

In termini di pagamenti la situazione delle spese correnti e di quelle rilevanti per il saldo è analoga evidenziando entrambe una crescita modesta (1,43% le prime e 0,97% le seconde). Analizzando sul fronte della cassa le voci escluse dal saldo si nota che i trasferimenti correnti dello Stato sono in calo di 2.704 milioni di euro circa, importo questo di poco superiore alla quota di Irpef assegnata che è indicata in circa 2.483 milioni<sup>143</sup>. Si notano, invece, in aumento i proventi della dismissione di beni. I trasferimenti di capitali dallo Stato aumentano quanto ad accertamenti, ma diminuiscono per cassa.

Per quanto concerne, invece, le detrazioni dalla spesa va notato che i Comuni, diversamente dalle Province, non potevano detrarre dal saldo quelle per il conferimento di nuove funzioni e che, a giudicare dai risultati ottenuti, sembrano non aver esplicitato una rilevante efficacia nella formazione del dato della spesa corrente. Una detrazione che ha carattere di novità ed è stata applicata per la prima volta nel 2003 è quella connessa alla vicenda

<sup>142</sup> In particolare esplica effetto la detrazione per la quota Irpef devoluta dallo Stato. Le entrate finali crescono del 9,58% nel triennio, mentre quelle rilevanti per il saldo aumentano dell'8,06%, dimostrando un incremento in cifra assoluta di 1.065 meuro.

<sup>143</sup> Si tratta di movimenti di cassa che non sono indicativi delle effettive assegnazioni.

dei rinnovi contrattuali che è commisurata alla quota dello 0,99% del monte salari 2002; essa ha comportato la riduzione delle spese rilevanti per 42 milioni di impegni e 20 milioni di pagamenti. Si tratta di importi non di cruciale significatività che tuttavia incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera decisamente contenuta.

Dalla tabella emerge che alcuni enti hanno indicato maggiori oneri per il rinnovo del contratto del personale anche nella colonna relativa all'esercizio 2001. Tale comportamento non risulta conforme alle regole per la determinazione dei saldi programmatici, inserendo elementi compensativi di spese che nell'esercizio 2001 non si sono effettivamente verificate. Peraltro non è comprensibile la motivazione di tali operazioni che, migliorando il risultato del 2001, rendono più ambizioso l'obiettivo del 2003. Qualche perplessità si esprime, inoltre, con riguardo all'entità delle altre rettifiche operate sia nell'entrata che nella spesa e non allocate tra le specifiche voci previste dalla disciplina del patto. Si tratta di importi non del tutto trascurabili considerando che, ad esempio, la loro incidenza sulle spese 2003 da dedurre dal titolo I (esclusi gli interessi passivi) è pari al 26,44% per la competenza ed al 24,95% per la cassa.

Ciò dimostra che se da una parte si è notata, come detto in precedenza, una maggiore attenzione anche degli enti più piccoli ad una corretta gestione del patto, dall'altra proprio dall'osservazione di questo insieme si rileva ancora qualche incertezza nel calcolo del saldo finanziario.

Nel complesso la situazione dei Comuni meno grandi appare in crescita sul fronte dell'entrata e quasi stabile su quello della spesa; si nota per questo insieme di Comuni che il rispetto del patto viene realizzato non solo attraverso un'azione di contenimento della spesa corrente, ma giovandosi anche dello sviluppo delle entrate.

Tab. 6 - Comuni &gt;5.000 &lt;60.000 abitanti - Obiettivi consolidati.

(migliaia di euro)

ENTRATE	Accertamenti		Incassi	
	2001	2003	2001	2003
<b>Entrate finali</b>	<b>22.605.395</b>	<b>24.772.599</b>	<b>21.981.667</b>	<b>23.038.481</b>
- Trasferimenti correnti da Stato	4.998.562	2.883.178	5.479.095	2.774.581
- Trasferimenti correnti dalla UE	24.172	40.373	34.848	26.983
- Trasferim.corr. dagli altri enti partecipanti al patto	1.318.150	1.373.626	1.294.049	1.304.647
- Compartecipazione all'Irpef	37.197	2.470.677	40.082	2.482.730
- Proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari	672.160	831.504	566.179	737.512
- Trasferimenti in conto capitale dal Stato	428.978	467.242	401.683	372.428
- Trasferimenti in conto capitale dalla U.E.	163.449	112.029	88.091	69.600
- Trasferimenti in conto capitale dagli altri enti partecipanti al patto	1.422.614	2.010.462	1.134.819	1.243.767
- Riscossione di crediti	271.494	271.672	234.928	242.129
- Altre rettifiche	43.150	20.817	40.172	19.088
<b>ENTRATE NETTE</b>	<b>13.225.470</b>	<b>14.291.021</b>	<b>12.667.721</b>	<b>13.765.016</b>
SPESE	impegni		pagamenti	
	2001	2003	2001	2003
<b>TITOLO I - Spese correnti</b>	<b>17.317.198</b>	<b>17.442.074</b>	<b>16.514.873</b>	<b>16.751.385</b>
- Interessi passivi	879.834	882.739	872.062	881.128
- Spese sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dalla UE	58.552	88.345	45.453	80.432
- Spese per calamità naturali	54.956	51.279	62.703	54.878
- Spese per elezioni amministrative	27.475	19.960	24.174	17.717
- Maggiori oneri rinnovo contratto personale	5.696	42.121	5.709	20.735
- Altre rettifiche	24.694	72.512	16.684	57.773
<b>SPESE CORRENTI NETTE</b>	<b>16.265.991</b>	<b>16.285.118</b>	<b>15.488.088</b>	<b>15.638.722</b>
<b>SALDO FINANZIARIO</b>	<b>-3.040.520</b>	<b>-1.994.097</b>	<b>-2.820.367</b>	<b>-1.873.706</b>
<b>Obiettivo programmatico 2003 (saldo finanziario 2001)</b>		<b>-3.040.520</b>		<b>-2.820.367</b>

Per i Comuni minori gli obiettivi del saldo di cassa e di competenza sono stati pressoché parimenti rispettati; tuttavia il livello di adempimento è leggermente meno elevato di quello riscontrato nell'insieme dei Comuni di maggiori dimensioni; l'andamento delle entrate rilevanti per il patto risulta più dinamico per i Comuni piccoli rispetto a quelli di dimensioni maggiori, mentre la spesa per i primi si rileva più difficile da contenere. Sia nella gestione della competenza che della cassa le manovre per il rispetto del saldo programmatico nell'insieme osservato hanno avuto esito positivo e sui 1.912 Comuni esaminati sono 144 quelli che non raggiungono l'obiettivo di competenza e 142 quelli che non raggiungono l'obiettivo di cassa.

Tab. 7 - Comuni >5.000 <60.000 abitanti – rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

REGIONE	enti esaminati	Comuni che rispettano l'obiettivo	
		COMPETENZA	CASSA
PIEMONTE	121	114	120
LOMBARDIA	360	338	339
LIGURIA	45	43	44
VENETO	230	219	222
EMILIA ROMAGNA	160	154	152
TOSCANA	128	126	126
UMBRIA	24	24	22
MARCHE	61	58	58
LAZIO	104	96	98
ABRUZZO	39	38	38
MOLISE	11	9	8
CAMPANIA	178	157	154
PUGLIA	153	135	134
BASILICATA	28	25	25
CALABRIA	62	57	54
SICILIA	158	128	131
SARDEGNA	50	47	45
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.912</b>	<b>1.768</b>	<b>1.770</b>

Anche osservando la situazione per singolo Comune si conferma, sia nella gestione della competenza che della cassa, che il contenimento del saldo è stato diffusamente ottenuto e si rileva un livello di adempimento di poco inferiore rispetto a quello registrato nei Comuni di maggiori dimensioni.

Tale elevato livello di adempimento risulta piuttosto omogeneo su tutto il territorio nazionale, anche se la percentuale degli enti adempienti tende ad abbassarsi nelle Regioni del meridione; l'analisi della quantificazione in termini finanziari del risultato del patto a livello regionale dimostra che per la gestione di competenza tutte le Regioni rientrano nei parametri del saldo programmatico calcolato a livello aggregato, mentre per la cassa, si registra uno scostamento negativo dall'obiettivo nei Comuni del Molise e della Basilicata.

L'indagine ha quindi evidenziato che anche il comparto dei Comuni di dimensioni meno elevate si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno, pur in presenza di un contesto che non favoriva di per sé il raggiungimento di questo risultato. Le entrate proprie si sono sviluppate moderatamente e le spese correnti si sono dimostrate sostanzialmente stabili.

Tab. 8 - Comuni &gt;5.000 &lt;60.000 abitanti - Rispetto dell'obiettivo del patto di stabilità 2003

**competenza**

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	Saldo finanziario 2003	Scostamento da obiettivo
PIEMONTE	121	-113.824	-29.556	84.268
LOMBARDIA	360	-165.393	78.894	244.287
LIGURIA	45	-18.746	16.800	35.546
VENETO	230	-130.446	-23.156	107.290
EMILIA ROMAGNA	160	-6.151	87.889	94.040
TOSCANA	128	-52.504	52.802	105.306
UMBRIA	24	-58.709	-44.307	14.402
MARCHE	61	-82.354	-64.715	17.639
LAZIO	104	-147.315	-125.427	21.888
ABRUZZO	39	-58.021	-28.131	29.890
MOLISE	11	-20.873	-14.771	6.102
CAMPANIA	178	-600.588	-512.857	87.731
PUGLIA	153	-359.510	-301.302	58.208
BASILICATA	28	-65.922	-62.662	3.260
CALABRIA	62	-167.909	-138.091	29.818
SICILIA	158	-820.761	-736.190	84.571
SARDEGNA	50	-171.495	-149.317	22.178
<b>Totale complessivo</b>	<b>1912</b>	<b>-3.040.520</b>	<b>-1.994.097</b>	<b>1.046.423</b>

**cassa**

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Saldo finanziario 2001/ Saldo programmatico 2003	saldo finanziario 2003	scostamento da obiettivo
PIEMONTE	121	-73.080	4.118	77.198
LOMBARDIA	360	-102.058	100.055	202.113
LIGURIA	45	-18.011	26.217	44.228
VENETO	230	-75.616	26.324	101.940
EMILIA ROMAGNA	160	16.732	81.543	64.811
TOSCANA	128	-38.119	36.574	74.693
UMBRIA	24	-55.041	-43.330	11.711
MARCHE	61	-95.611	-53.978	41.633
LAZIO	104	-225.842	-160.084	65.758
ABRUZZO	39	-64.089	-36.287	27.802
MOLISE	11	-19.848	-21.500	-1.652
CAMPANIA	178	-532.177	-479.211	52.966
PUGLIA	153	-348.928	-282.974	65.954
BASILICATA	28	-66.086	-68.830	-2.744
CALABRIA	62	-168.857	-146.277	22.580
SICILIA	158	-775.085	-720.996	54.089
SARDEGNA	50	-178.651	-135.070	43.581
<b>Totale complessivo</b>	<b>1912</b>	<b>-2.820.367</b>	<b>-1.873.706</b>	<b>946.661</b>

#### 4.2.6 Conclusioni

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

La normativa per il 2003 risulta maggiormente convergente con le regole del patto di stabilità e crescita in quanto è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla formazione di disavanzi da parte degli enti locali sul vincolo del saldo. Infatti, prendendo atto dell'avvertimento desumibile dalla decisione della Corte costituzionale n. 36 del 2004<sup>144</sup>, non sono state riproposte limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente. I vincoli sono stati quindi ridotti e concentrati sul saldo finanziario nei termini di competenza e di cassa, è stato inoltre introdotto un sistema di misure in caso di mancato rispetto atto a costituire un serio deterrente. Per il mancato adempimento degli obiettivi sono previste limitazioni alla gestione della spesa e all'indebitamento che, pur essendo di notevole impatto, appaiono congruenti con l'esigenza di ottenere il rispetto delle regole.

Il sistema di calcolo del saldo è disomogeneo; solo per le Province, infatti, è prevista l'esclusione dalle spese per le funzioni conferite nel limite dei correlativi trasferimenti, ma non è consentita analoga esclusione per i Comuni. Anche gli obiettivi programmatici sono la prima volta impostati su basi diverse per le Province rispetto ai Comuni, tenendo conto della diversa situazione finanziaria che in tale esercizio si è manifestata per tali categorie di enti.

La situazione delle entrate delle Province è apparsa di maggiore dinamicità, mentre per i Comuni si nota un aumento ridotto delle entrate. I Comuni, poi, non si avvantaggiano come nel 2002 della inclusione tra le entrate rilevanti della quota di compartecipazione all'Irpef.

Emergono linee normative ed applicative diverse, le Province non hanno necessità di svolgere azioni molto incisive sulla spesa, mentre i Comuni non potendo compensare sufficientemente sul fronte delle entrate devono esercitare una limitazione della stessa.

Per l'insieme delle Province gli obiettivi di contenimento del saldo risultano nel complesso rispettati; in entrambe le gestioni il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che una sola Provincia non ha rispettato l'obiettivo.

Per i Comuni complessivamente considerati si nota che il raggiungimento dell'obiettivo del saldo è avvenuto in minore percentuale di casi, ma anche in questa categoria lo scostamento positivo risulta piuttosto rilevante. Nell'aggregato regionale si rileva il completo rispetto di questo obiettivo in tutte le Regioni eccetto due limitatamente alla gestione di cassa.

Esaminando la situazione dei singoli enti per il rispetto di ciascuno dei due obiettivi si nota che quello maggiormente rispettato è il livello del saldo finanziario di cassa.

Nel complesso può ritenersi che per le Province l'obiettivo del saldo dovrebbe essersi dimostrato a portata di mano in quanto, pur in presenza dei correttivi stabiliti dalla disciplina applicativa, l'evoluzione delle entrate proprie è stata tale da consentire una piena adempienza a livello di comparto.

Per i Comuni la depurazione della quota dell'Irpef, ha reso la situazione meno favorevole rispetto all'esercizio precedente. La situazione appare più complessa in quanto è mancato un ruolo traente delle entrate rilevanti per il patto ed il livello invariato del saldo viene raggiunto per la maggiore efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Si nota che la situazione di Comuni più grandi presenta qualche differenza rispetto a quella dei Comuni di minori dimensioni, infatti nei primi la dinamica delle entrate risulta debole e l'azione è concentrata sulla spesa, mentre i Comuni più piccoli riescono ad azionare entrambe le leve per ottenere l'obiettivo del saldo.

<sup>144</sup> Tale decisione non ha ritenuto fondate le osservazioni rivolte all'art 24 della legge finanziaria per il 2002, tuttavia ha avvertito che limitazioni del genere di quelle introdotte (direttamente sulla spesa) costituiscono misure d'emergenza che tendono a realizzare nell'ambito della manovra annuale un obiettivo di carattere nazionale.



I risultati dell'indagine sul patto di stabilità interno nel 2003 confermano sostanzialmente quelli delle analoghe rilevazioni effettuate lo scorso anno effettuate su un numero ridotto di enti ed impiegando dati di fine esercizio. La verifica del raggiungimento dell'obiettivo a livello di comparto è positiva e la situazione del saldo è caratterizzata da un miglioramento per entrambe le categorie di enti che comporta un notevole differenziale positivo.

Gli obiettivi posti dal patto interno vengono costantemente rispettati a livello di comparto, mentre permangono situazioni di difficoltà da parte di singoli enti la cui allocazione geografica si addensa nelle Regioni con maggiore intensità di trasferimenti. Ciò deriva dal fatto che la disciplina del patto appuntata sul saldo depurato dalle entrate trasferite non è neutrale e gli enti dotati di scarse basi imponibili dispongono della sola leva della moderazione della spesa per rispettare l'obiettivo.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal più incisivo coinvolgimento del collegio dei revisori e degli organi di gestione degli enti locali che attraverso una scrupolosa programmazione dei flussi finanziari e un monitoraggio costante in corso d'esercizio possono tempestivamente recepire e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

Il monitoraggio dei flussi ha indotto ad un approfondito lavoro programmatico preliminare, rendendo concrete le disposizioni delle leggi di contabilità in materia di programmazione finanziaria ancora non del tutto assimilate nella prassi operativa.

Dai comportamenti seguiti per ottenere il rispetto degli obiettivi del patto emerge non di rado che gli organi degli enti sia operativi che di controllo interno hanno rilevato che gli spazi per ulteriori correzioni diventano sempre più stretti, essendo ormai state azionate tutte le leve di manovra sia sulle entrate che sulle spese.

### 4.3 Il patrimonio degli enti locali

#### 4.3.1 Il conto del patrimonio: importanza dell'indagine, evoluzione e prospettive

Nelle precedenti relazioni si è posto in evidenza che l'attuale strutturazione del conto del patrimonio, sulla base delle tabelle approvate col d.P.R. n. 194 del 1996, non appare idonea a fornire una rappresentazione corretta e fedele delle consistenze patrimoniali degli enti territoriali.

Dovendosi insistere su questo aspetto di criticità, va chiarito che il problema non è tanto quello di una revisione o adeguamento della Tabella (All. 20) di cui al d.P.R. citato, che presenta in ogni caso il pregio della semplicità, bensì di una diversa impostazione concettuale che richiede tuttavia un notevole investimento in termini di risorse finanziarie, strumentali e umane e, ciò che è ancora più importante, un diffuso cambiamento di mentalità e di abitudini che non dovrebbe coinvolgere solo amministratori, dirigenti ed apparato burocratico degli enti, ma altresì quanti (imprese, associazioni, organizzazioni, aggregazioni di cittadini) abbiano o possano avere interesse non soltanto ad una informazione generica sull'attività amministrativa di ogni ente considerato, ma alla valutazione delle capacità di performance e sviluppo condotta in base a parametri economico-patrimoniali. La rilevazione, riferita in generale al complesso delle iniziative dell'ente, con l'integrazione di indicatori ulteriori (anche di natura non economica) potrebbe riguardare pure iniziative specifiche e costituire, nell'una e nell'altra ipotesi, un supporto alla gestione e, ad un livello più elevato, alle strategie decisionali. Ma poiché la riforma, nei termini indicati, possa avere prospettive di successo, è necessario che la partecipazione al cambiamento sia non solo diffusa e condivisa dagli utilizzatori, ma altresì generalizzata sul territorio ed applicata, per evidenti esigenze di uniformità e comparabilità, da parte di una percentuale consistente di enti locali.

È probabile che questo secondo obiettivo non sia raggiungibile in tempi brevi; è in ogni caso opportuno che, per quanto possibile, i mutamenti non cadano dall'alto, siano condivisi – almeno nelle linee generali – da tutto il variegato mondo delle autonomie, e si tenga inoltre presente che sarà comunque richiesto un congruo periodo di maturazione.

Un altro aspetto preso in considerazione ha riguardato la completezza delle rilevazioni, nel senso della loro estensione a tutti gli enti oggetto del controllo della Corte ai sensi della legge 26 febbraio 1982, n. 51.

L'esame dei conti del patrimonio per il 2003 riguarda ancora un campione di 75 Province (su 100) e di 990 Comuni (su 1395)<sup>145</sup>; non è esteso alle Comunità montane ed è, quindi, ancora lungi dal potersi considerare completo; va comunque osservato che l'incompletezza non comporta, almeno a livello aggregato, perdita di significatività.

Sono state definite, con il Ministero dell'interno, le metodologie per la trasmissione telematica dei rendiconti da parte degli enti locali (in attuazione di quanto prescritto dall'art. 28, comma 6, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, come modificato dall'art. 1 *quater* della legge 20 maggio 2003, n.116, di conversione del decreto-legge 31 marzo 2003, n. 50) e dopo un primo periodo di sperimentazione si è potuto, con effetto dal corrente anno, dare avvio al nuovo sistema per i rendiconti dei Comuni con oltre 60.000 abitanti.

L'utilizzo diretto del supporto informatico, escludendo o limitando notevolmente le defatiganti operazioni di inserimento manuale del cartaceo, non dovrebbe solo contribuire alla progressiva implementazione del sistema; esso dovrebbe, soprattutto, consentire un esame più celere da parte della Corte, nella prospettiva di attualizzare al massimo l'oggetto delle ricerche. Con riguardo a questo più avanzato orientamento, volto essenzialmente ad accertare con la maggiore tempestività possibile l'evoluzione tendenziale degli andamenti dei conti pubblici, appare doveroso segnalare che anche per il settore della finanza locale (destinato a crescere di importanza non solo sul piano nazionale), si potrà procedere, attraverso proiezioni mirate, per grandi settori di attività o per categorie di beni. Per soddisfare l'indicato obiettivo, volto a conseguire in tempi per quanto possibile brevi un sufficiente grado di affidabilità, la ricerca dovrà prevalentemente concentrarsi sull'impiego

<sup>145</sup> Il prospetto degli enti oggetto dell'indagine è riportato nel II Volume.

di metodologie che privilegino, rispetto alla completezza delle acquisizioni, la scelta accurata di campioni rappresentativi; non è inutile aggiungere che, con specifico riferimento alla contabilità economico-patrimoniale ed alle relative finalità, lo studio degli andamenti tendenziali e della loro prevedibile evoluzione dovrebbe risultare assai più interessante e proficuo della rappresentazione tradizionale di dati storici cui manchi però il carattere della dinamicità.

L'analisi attuale segue ancora l'approccio tradizionale rappresentato dall'esame delle voci presenti nella Tabella All. 20, dalla quale non è possibile trarre dati conformi alla classificazione prevista nel SEC 95, introdotta invece per il conto del patrimonio dello Stato con il decreto interministeriale 18 aprile 2002, emanato per dare attuazione all'art. 14, primo comma, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, al fine di una "maggiore significatività in riferimento alla gestione economica del patrimonio" e per "conformarsi ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della Pubblica Amministrazione".

La diversificazione delle metodologie contabili appare, per il momento, priva di conseguenze giuridiche a carico degli enti di autonomia, cui non è imposto alcun adempimento specifico; la classificazione SEC occorre infatti per l'elaborazione dei conti nazionali e regionali effettuata dall'Istituto statistico della Comunità europea, in collaborazione con gli Istituti statistici nazionali degli Stati membri, unicamente per le esigenze informative della Commissione.

Non sembra dubbio, tuttavia, che il processo di integrazione europea farà gradualmente assumere al SEC la funzione di quadro di riferimento per le norme, le definizioni, le classificazioni e le regole contabili comuni<sup>146</sup>; inoltre, il monitoraggio dei conti pubblici attraverso un sistema di codificazione uniforme dei titoli contabili di entrata e di spesa (SIOPE), avviato in via sperimentale per l'anno 2005, ai sensi dell'art. 1, comma 79, della legge n. 311 del 2004 (l'avvio definitivo del sistema è previsto a partire dal 2006), attuando una regolamentazione uniforme dei movimenti in numerario effettuati dagli Istituti tesorieri, darà certamente luogo ad effetti di risalita nei confronti degli ordinatori di spesa e degli organi cui spetta provvedere all'acquisizione delle entrate.

I riflessi delle riferite innovazioni sulle strutture organizzative degli enti di autonomia daranno luogo, in tempi più o meno ravvicinati, ad esigenze di adeguamento degli ordinamenti contabili, ed al riguardo saranno sviluppate ulteriori considerazioni.

#### **4.3.2 Il Patrimonio netto come voce contabile: rilievi preliminari**

Si può notare subito che lo schema previsto dal Modello All. 20 è strutturato in due sezioni contrapposte (una per le attività ed una per le passività), bilanciate dal Patrimonio netto (primo elemento del passivo) ottenuto per differenza tra il complesso delle attività e il complesso delle passività. Trattandosi di valore differenziale, non determinabile indipendentemente dalle attività e dalle passività, la voce patrimonio netto non è oggetto, di per sé, di autonoma rilevazione: essa rappresenta, in termini monetari, l'importo dei mezzi a disposizione dell'ente per l'espletamento della propria attività e coincide<sup>147</sup> col risultato economico di esercizio.

Nel Mod. 20 la voce "patrimonio netto" è suddivisa nelle due sottovoci "netto da beni demaniali" e "netto patrimoniale"; la distinzione avrebbe lo scopo di distinguere le risultanze

<sup>146</sup> Il ricorso sempre più frequente a sofisticati strumenti di finanza derivata e l'assegnazione di *rating* da parte di organizzazioni professionali specializzate, utile per tutte le operazioni sul mercato, non potrà non determinare una generalizzazione delle regole e dei principi contabili, cui quindi anche gli enti di autonomia avranno interesse ad adeguarsi.

<sup>147</sup> La coincidenza dei valori risulta ancora mancante nei conti di numerosi enti. In alcuni casi si tratta di inesatta imputazione delle poste rettificative (variazioni da conto finanziario; variazioni da altre cause) considerate ai fini della determinazione del netto patrimoniale ma non nel conto economico; in altri casi si riscontrano sfasamenti temporali nelle voci rappresentate (ad esempio, in tema di determinazione del valore delle immobilizzazioni in corso e debito residuo nei confronti dell'impresa costruttrice); in altri casi ancora si riscontra un trattamento differenziato per le sopravvenienze attive e passive, per le rivalutazioni, per gli ammortamenti. È rarissimo che delle discordanze si dia spiegazione nella relazione della Giunta al Consiglio o nella relazione del collegio dei revisori, che per lo più segue formule standardizzate.

economiche dell'esercizio in base alla classificazione giuridica dei beni, ma inserisce un elemento sicuramente estraneo alla contabilità economica<sup>148</sup>.

Più precisamente, il calcolo del patrimonio netto, nell'impostazione tuttora seguita dal Mod. 20, dovrebbe conseguire alla somma di due saldi distinti: 1) il "netto patrimoniale", costituito dalla differenza tra il saldo del valore dei beni patrimoniali ed i debiti di finanziamento ad essi relativi; 2) il "netto da beni demaniali", costituito dalla differenza tra l'ammontare dei beni demaniali ed i relativi debiti di finanziamento. L'intenzione era forse quella di porre in evidenza il grado di copertura, da parte della ricchezza propria dell'ente, dell'attivo immobilizzato costituito da beni demaniali e patrimoniali; vale a dire di misurare la capacità dell'ente di finanziare con le proprie risorse i beni destinati al soddisfacimento dei bisogni della collettività; a tal fine però sarebbe stato necessario introdurre una pertinente (e corrispondente) specificazione nei debiti di finanziamento (la cui destinazione, peraltro, non è riferibile esclusivamente alle immobilizzazioni materiali sopra indicate), con la conseguenza che la distinzione, troppo sofisticata, dava luogo a problemi di rilevazione ed anche per questo è risultata priva di rilevanza pratica.

Lo schema di recente introdotto per il conto del patrimonio dello Stato<sup>149</sup> ha previsto, per le attività, una bipartizione generale tra attività finanziarie e attività non finanziarie, distinguendo le seconde in attività non finanziarie prodotte e in attività non finanziarie non prodotte; quanto alle passività, esse sono tutte considerate "passività finanziarie"<sup>150</sup>. La rappresentazione privilegia quindi, per ciascuna voce del conto, gli aspetti valutativi ed il modello adottato si configura come una quadripartizione per macroaggregati (attività finanziarie; attività non finanziarie prodotte; attività non finanziarie non prodotte; passività finanziarie), senza previsione di bilanciamenti tra le risultanze dei settori medesimi. Ovviamente, attraverso semplici conteggi (sottraendo il valore totale delle registrazioni in una sezione del conto dal valore totale delle registrazioni nell'altra sezione dello stesso conto), è comunque possibile calcolare i saldi non esposti.

La scelta, sicuramente di rilievo in un documento contabile costruito espressamente per la contabilità economico-patrimoniale, appare condivisibile, considerato che le risultanze di saldo costituiscono in ogni caso elaborazioni derivate (dipendenti cioè dalle altre registrazioni), riservate come tali agli utilizzatori e differenziate in relazione alle ricerche, agli obiettivi ed alle informazioni che agli utilizzatori stessi interessano<sup>151</sup>; inoltre, l'esigenza primaria era essenzialmente quella di adeguare il documento alla metodologia contabile del SEC 95, per fornire alla Commissione (in adempimento degli obblighi imposti dal regolamento approvativo) gli elementi occorrenti per l'elaborazione dei "conti nazionali e regionali" nell'ambito della Comunità<sup>152</sup>. Tale compito, come già accennato, è affidato al Servizio statistico europeo, che riceve i dati trasmessi dai servizi statistici nazionali.

<sup>148</sup> Nella nuova modulistica predisposta dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali è rimasta solo la voce "netto patrimoniale", come sottovoce unica del "patrimonio netto"; la sottovoce "netto da beni demaniali" è soppressa. Nella pratica, inoltre, è rimasta pressoché inutilizzata, non figurando quasi mai nei conti presentati dagli enti.

<sup>149</sup> V. d.m. 18. 4. 2002, in G.U. 30 gennaio 2003, e circolare 12 marzo 2003, n. 13 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

<sup>150</sup> Nella nuova impostazione è soppressa la categoria delle passività "patrimoniali" o "non finanziarie", rispondente ad una classificazione giuridica non in linea con le classificazioni di carattere economico introdotte dal SEC 95 e, inoltre, di non semplice teorizzazione; il cosiddetto "debito patrimoniale", definito come somma del debito pubblico e dei debiti vari, aveva in sostanza valore descrittivo.

<sup>151</sup> Nel SEC 95 vengono presentati numerosi esempi di saldi contabili (valore aggiunto, risultato di gestione, reddito disponibile, risparmio, accreditamento/indebitamento, patrimonio netto); in relazione alla grande quantità di informazioni che i saldi - nel loro insieme - racchiudono e possono fornire viene quindi operato un approccio multidimensionale, mentre in un'ottica più ristretta essi finirebbero col rappresentare "soltanto degli espedienti introdotti per garantire l'equilibrio dei conti".

<sup>152</sup> L'adeguamento del Conto del patrimonio dello Stato alle metodologie del SEC 95 ha comportato il superamento dell'impostazione per "conti generali", in cui le componenti attive e passive erano raggruppate per dimostrare le variazioni in chiusura prodotte dalla gestione di bilancio o da qualsiasi altra causa (art. 22 della l. 5. 8. 1978, n.468); il nuovo sistema concentra i quattro macroaggregati di primo livello sopra indicati (attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte, passività finanziarie) in una Sezione unica ed illustra i legami col conto del bilancio alla luce della nuova impostazione per unità previsionali di base, e in particolare per le spese secondo funzioni-obiettivo, ossia le missioni istituzionali di ciascuna Amministrazione. L'estensione della metodologia a tutto il settore delle Istituzioni pubbliche consentirebbe di raggiungere il risultato, davvero notevole, di determinare la spesa complessivamente sostenuta per funzioni-obiettivo simili.

Per quanto concerne il patrimonio netto che, come sopra visto (v. nota 151), rappresenta solo un esempio tra diverse altre tipologie di saldi contabili, l'omessa esposizione di tale voce nel conto del patrimonio dello Stato sembra rafforzare le osservazioni, ripetutamente formulate da questa Sezione nelle relazioni degli anni passati, circa la relativa rilevanza del "patrimonio netto" come indice di sana amministrazione dell'ente locale. Si poneva, invero, in evidenza che nella contabilità di un ente pubblico non è configurabile una nozione di patrimonio netto analoga a quella che emerge dai bilanci civilistici di impresa. Potranno assimilarsi criteri e modalità di determinazione, ma il risultato differisce radicalmente, per natura e per finalità. Prescindendo dai profili giuridici (determinazione degli utili da distribuire, delle imposte da corrispondere) anche sotto il profilo economico è diverso l'impiego, mentre i criteri di utilizzazione ed i parametri di valutazione presentano una tale varietà e specificità da rendere quanto meno problematico, a livello di singolo ente, insistere nel raffronto<sup>153</sup>.

#### 4.3.3 Patrimonio netto: i dati dell'esercizio 2003 per le Province e i Comuni

Le tabelle che seguono evidenziano, aggregati su base regionale, i dati relativi alle variazioni complessive del patrimonio netto rispettivamente per le Province e per i Comuni nel corso dell'esercizio 2003.

Tabella n. 1. Province: Patrimonio netto - consistenze a inizio e fine esercizio e variazione %  
(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti	Consistenza Iniziale	Consistenza Finale	Var. %
PIEMONTE	5	262.616	277.243	5,57
LOMBARDIA	8	1.646.636	1.771.826	7,60
LIGURIA	3	161.766	184.164	13,85
VENETO	5	863.961	934.381	8,15
FRIULI V. GIULIA	3	193.014	191.727	-0,67
EMILIA ROMAGNA	7	985.601	1.211.614	22,93
TOSCANA	10	980.787	1.130.714	15,29
UMBRIA	2	381.292	448.257	17,56
MARCHE	3	272.408	298.068	9,42
LAZIO	3	791.371	830.029	4,88
ABRUZZO	2	134.669	143.801	6,78
MOLISE	2	389.692	404.701	3,85
CAMPANIA	1	80.722	88.002	9,02
PUGLIA	5	1.220.944	1.235.159	1,16
BASILICATA	2	244.328	247.055	1,12
CALABRIA	3	497.554	505.138	1,52
SICILIA	8	2.144.618	2.176.917	1,51
SARDEGNA	3	550.556	519.537	-5,63
TOTALE	75	11.802.536	12.598.334	6,74

<sup>153</sup> Non è possibile stabilire *a priori*, a livello di singolo ente, la misura ottimale del patrimonio netto o la percentuale di crescita; anzi, una crescita esagerata, se può essere indice di un valido equilibrio finanziario ed economico, non per questo è altresì indice di sana gestione, perché può rappresentare esubero di risorse e/o incapacità di spesa. Diversa è la conclusione con riguardo ai conti aggregati (a livello statale o regionale), ma in questo caso l'esame e la valutazione si riferiscono alla finanza locale nel suo complesso, come sottosettore del settore "amministrazioni pubbliche" nel conto nazionale.

**Tabella n.2. Comuni: Patrimonio netto - consistenze a inizio e fine esercizio e variazione%**  
(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti esaminati	Consistenze Iniziali	consistenze a fine esercizio	var. %
PIEMONTE	55	3.919.209	3.723.471	-4,99
LOMBARDIA	140	9.828.290	10.267.268	4,47
LIGURIA	22	2.362.491	2.368.354	0,25
TRENTINO A. ADIGE	8	633.094	657.450	3,85
VENETO	104	4.257.999	4.367.500	2,57
FRIULI V. GIULIA	15	1.657.770	1.682.202	1,47
EMILIA ROMAGNA	80	6.916.911	7.269.560	5,10
TOSCANA	73	3.186.111	3.655.353	14,73
UMBRIA	19	966.270	992.501	2,71
MARCHE	26	1.608.310	1.640.452	2,00
LAZIO	52	4.324.076	4.600.026	6,38
ABRUZZO	25	1.333.456	1.297.050	-2,73
MOLISE	3	201.127	198.056	-1,53
CAMPANIA	96	4.205.293	4.228.870	0,56
PUGLIA	111	4.516.359	4.573.800	1,27
BASILICATA	12	692.214	699.842	1,10
CALABRIA	33	1.374.309	1.427.867	3,90
SICILIA	90	5.991.861	6.073.803	1,37
SARDEGNA	26	807.196	803.685	-0,43
<b>TOTALE</b>	<b>990</b>	<b>58.782.346</b>	<b>60.527.110</b>	<b>2,97</b>

Il raffronto coi dati dell'esercizio 2002 (in termini di accostamento e non di precisa comparazione, attesa la non perfetta coincidenza dei campioni, con conseguente non coincidenza delle consistenze finali dell'esercizio 2002 con le consistenze iniziali dell'esercizio 2003) conferma, sul piano nazionale, gli andamenti già rilevati nella precedente relazione. Si registra, invero, un incremento dei valori assoluti: per le Province, il valore del patrimonio netto passa (importi in migliaia di euro) da 10.162.141<sup>154</sup> a 12.598.334; per i Comuni il precedente valore di 53.867.401<sup>155</sup> si eleva a 60.527.110. L'incremento percentuale nel 2003 (calcolato, per evidenti ragioni di uniformità del raffronto, sulle consistenze iniziali dello stesso esercizio 2003, risultanti dai valori del nuovo campione) per le Province, si attesta nel 2003 al 6,74%, in diminuzione rispetto al 2002 ove risultava pari al 10,02%; nei Comuni il dato si è mantenuto, invece, sostanzialmente stabile (2,89% nel 2002; 2,97% nel 2003).

Con riferimento alla distribuzione sul territorio, gli incrementi più rilevanti si registrano nelle Province della Regione Emilia Romagna (22,93%), seguita dalla Province dell'Umbria (17,56%), della Toscana (15,29%), della Liguria (13,85%); per quanto concerne i Comuni, gli incrementi maggiori si registrano nella Regione Toscana (14,73%), nel Lazio (6,38%), nell'Emilia Romagna (5,10%). Decrementi del patrimonio netto si riscontrano invece per le Province della Sardegna (-5,63%) e per le Province del Friuli Venezia Giulia (-0,67%); ancora decrementi riguardano i Comuni della Regione Piemonte (-4,99%), dell'Abruzzo (-2,73%), del Molise (-1,53%), della Sardegna (-0,43%).

Si ravvisa non privo di interesse il raffronto (le tabelle relative vengono riportate nel II Volume) tra gli importi totali delle attività e delle passività, dai quali vengono ricavati, come già detto, gli importi del patrimonio netto esposti nelle precedenti tabelle nn. 1 e 2.

Per le Province, l'importo totale dell'attivo a fine esercizio è pari, su base nazionale, a 27.513.059; rispetto alla consistenza di inizio esercizio (24.098.661) l'incremento percentuale è del 14,17%; il passivo (consistenze di inizio e fine esercizio) sale da 12.296.125 a 14.914.726, con un incremento del 21,3%; per i Comuni, l'importo totale dell'attivo a fine esercizio, sempre

<sup>154</sup> V. Relazione sull'Esercizio 2002, pag. 102.

<sup>155</sup> V. Relazione sull'Esercizio 2002, pag. 103.

su base nazionale, è pari a 132.862.926, con incremento percentuale del 7,38% rispetto alla consistenza iniziale di 123.728.087; il passivo a fine esercizio è di 72.335.816, con percentuale di incremento pari all'11,38% rispetto passivo iniziale di 64.945.741.

Con riferimento ai dati esposti, si può costruire il seguente prospetto riepilogativo:

**Attività - Variazione % di crescita**

	Esercizio 2001	Esercizio 2002	Esercizio 2003
Province	9,28	9,28	14,17
Comuni	4,35	5,48	7,38

**Passività - Variazione % di crescita**

	Esercizio 2001	Esercizio 2002	Esercizio 2003
Province	14,28	17,14	21,3
Comuni	6,91	7,92	11,38

Per tutto il triennio considerato si conferma che il *trend* di aumento delle passività è superiore rispetto a quello delle attività, sia per le Province che per i Comuni, ma per le Province le percentuali e il ritmo di crescita sono assai più sostenuti, fino a raggiungere, nel 2003, il 21,3%.

I dati esposti, costituendo, in linea di massima, semplicemente indice di maggiore propensione alla spesa, non possono di per sé considerarsi negativi; elementi di criticità potrebbero però rilevarsi nell'esame della composizione del debito e si fa riserva, quindi, di formulare in tale sede le opportune considerazioni. Per ora può solo osservarsi che l'incremento del passivo, apparentemente ben compensato, nei valori assoluti, dal complesso delle attività, potrebbe pure costituire conseguenza normale di uno sviluppo sostenuto, ammesso però che i conti del patrimonio, come attualmente presentati dagli enti locali, riescano a perseguire le stesse finalità degli stati patrimoniali d'impresa. L'unica conclusione consentita, anche se generica e provvisoria, è che l'intero settore della finanza locale si presenta in crescita, che la crescita è certamente collegabile ai sempre maggiori compiti assegnati e che il fenomeno deve essere, conseguentemente, seguito con la massima attenzione.

**Le immobilizzazioni materiali**

La voce più consistente delle immobilizzazioni materiali è rappresentata, come ovvio, dal patrimonio immobiliare, comprendente –prescindendo dalle finalità della classificazione giuridica, che interessa il regime di circolazione ma non i valori– i beni demaniali, i beni del patrimonio indisponibile (terreni e fabbricati) e i beni del patrimonio disponibile (terreni e fabbricati). L'aggregato complessivo dei corrispondenti valori, a raffronto con il totale delle immobilizzazioni materiali, consente di evidenziare (in forma approssimata, come appresso chiarito) il rapporto tra beni immobili e beni mobili (distinti, in base alla classificazione prevista dal Mod. 20, in macchinari, attrezzature e impianti; attrezzature e sistemi informatici; automezzi e motomezzi; mobili e macchine d'ufficio).

**Tabella n. 3 – Province: Patrimonio immobiliare  
Incidenza % sul totale delle immobilizzazioni materiali**

(migliaia di euro)

Regioni	N enti	Totale regionale	Immobilizzazioni materiali	Incidenza %
PIEMONTE	5	281.477	439.577	64,03
LOMBARDIA	8	1.506.039	1.855.858	81,15
LIGURIA	3	215.341	255.777	84,19
VENETO	5	825.249	958.440	86,10
FRIULI V. GIULIA	3	164.276	221.954	74,01
EMILIA ROMAGNA	7	765.353	1.177.714	64,99
TOSCANA	10	959.182	1.297.964	73,90
UMBRIA	2	431.431	520.577	82,88
MARCHE	3	325.767	355.894	91,53
LAZIO	3	727.561	865.454	84,07
ABRUZZO	2	240.799	345.359	69,72
MOLISE	2	156.539	344.526	45,44
CAMPANIA	1	97.669	130.552	74,81
PUGLIA	5	1.060.661	1.326.115	79,98
BASILICATA	2	159.083	247.603	64,25
CALABRIA	3	563.760	580.040	97,19
SICILIA	8	1.356.598	1.824.806	74,34
SARDEGNA	3	316.196	556.635	56,80
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>	<b>10.152.981</b>	<b>13.304.846</b>	<b>76,31</b>

**Tabella n. 4 – Comuni: Patrimonio immobiliare  
Incidenza % sul totale delle immobilizzazioni materiali**

(migliaia di euro)

Regioni	N enti	Totale regionale	Immobilizzazioni materiali	Incidenza %
PIEMONTE	55	4.321.160	5.884.030	73,44
LOMBARDIA	140	6.809.807	11.137.694	61,14
LIGURIA	22	3.036.278	3.919.221	77,47
TRENTINO A. ADIGE	8	563.881	645.639	87,34
VENETO	104	4.653.438	6.185.036	75,24
FRIULI V. GIULIA	15	1.557.721	1.785.245	87,26
EMILIA ROMAGNA	80	5.970.987	7.379.690	80,91
TOSCANA	73	4.039.139	4.633.266	87,18
UMBRIA	19	947.493	1.679.974	56,40
MARCHE	26	1.322.070	1.722.922	76,73
LAZIO	52	5.187.067	7.868.149	65,92
ABRUZZO	25	1.134.069	1.571.696	72,16
MOLISE	3	170.435	221.667	76,89
CAMPANIA	96	3.633.196	4.432.299	81,97
PUGLIA	111	4.651.808	5.651.143	82,32
BASILICATA	12	672.487	808.152	83,21
CALABRIA	33	1.274.535	1.645.542	77,45
SICILIA	90	4.256.378	6.804.342	62,55
SARDEGNA	26	872.830	1.122.390	77,77
<b>TOTALI</b>	<b>990</b>	<b>55.074.779</b>	<b>75.098.097</b>	<b>73,34</b>

I rapporti percentuali medi dei valori immobiliari rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali, su base nazionale, risultano del 76,31% per le Province e del 73,34% per i Comuni e si attestano, quindi, su valori assai simili a quelli rilevati per il 2002 (rispettivamente, 79,54% e 74,65%)<sup>156</sup>; permangono notevoli disomogeneità tra le diverse aree geografiche che non

<sup>156</sup> V. pagg.106-107 precedente Relazione.



assumono, tuttavia, valore significativo, dato che occorrerebbe aggiungere, alla somma totale dei valori immobiliari, i dati relativi alle immobilizzazioni in corso, non oggetto di rilevazione.

Le diversità riferite alla distribuzione geografica sul territorio, potrebbero tuttavia trovare spiegazione in una serie di cause, la cui matrice di fondo sarebbe pur sempre rappresentata dall'insufficiente grado di elaborazione della contabilità economico-patrimoniale; l'anomalia potrebbe infatti riferirsi al mancato o incompleto aggiornamento dei valori degli immobili, al persistente impiego del criterio del costo storico per i beni mobili, alla diversificazione dei sistemi informatici con riguardo sia alla misura degli investimenti sia al grado di utilizzazione, non ultimo, al maggiore o minore dinamismo delle immobilizzazioni in corso e alla disomogeneità dei trattamenti contabili dei componenti ad esse immobilizzazioni relative.

### La composizione degli incrementi relativi al patrimonio immobiliare

I valori dei beni demaniali rappresentano sempre, secondo l'andamento già rilevato nelle precedenti relazioni, una delle voci più consistenti del complessivo incremento del patrimonio netto. Dalle tabelle che seguono emerge una percentuale di incremento pari al 12,72% per le Province e dell'11,32% per i Comuni (nel precedente esercizio 2002 gli incrementi risultavano del 22,62% per le Province e dell'11,96% per i Comuni).

Tabella n. 5 Province. Esercizio 2002 - Beni demaniali - consistenze a inizio e fine esercizio  
(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti	Consistenza Iniziale	Consistenza Finale	Var. %
PIEMONTE	5	123.823	140.447	13,43
LOMBARDIA	8	340.460	420.098	23,39
LIGURIA	3	63.135	71.593	13,40
VENETO	5	295.135	329.842	11,76
FRIULI V. GIULIA	3	26.384	31.082	17,80
EMILIA ROMAGNA	7	272.018	332.558	22,26
TOSCANA	10	299.655	353.303	17,90
UMBRIA	2	223.348	227.888	2,03
MARCHE	3	122.580	145.916	19,04
LAZIO	3	162.412	176.625	8,75
ABRUZZO	2	46.474	60.171	29,47
MOLISE	2	42.506	54.401	27,98
CAMPANIA	1	18.857	60.904	222,98
PUGLIA	5	366.103	400.335	9,35
BASILICATA	2	47.408	53.095	12,00
CALABRIA	3	444.200	452.594	1,89
SICILIA	8	439.983	457.719	4,03
SARDEGNA	3	100.546	103.283	2,72
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>	<b>3435028,36</b>	<b>3871854,04</b>	<b>12,72</b>

**Tabella n. 6 Comuni. Esercizio 2002 - Beni demaniali - consistenze a inizio e fine esercizio**  
(migliaia di euro)

Regione	n. enti esaminati	Consistenza Iniziale	Consistenza Finale	Var. %
PIEMONTE	55	548.279	608.972	11,07
LOMBARDIA	140	2.395.614	2.641.421	10,26
LIGURIA	22	320.454	354.915	10,75
TRENTINO ALTO ADIGE	8	90.941	116.811	28,45
VENETO	104	1.222.907	1.372.105	12,20
FRIULI V. GIULIA	15	278.997	332.549	19,19
EMILIA ROMAGNA	80	1.887.033	1.906.294	1,02
TOSCANA	73	1.121.395	1.327.892	18,41
UMBRIA	19	217.308	244.368	12,45
MARCHE	26	240.814	287.932	19,57
LAZIO	52	984.061	1.058.335	7,55
ABRUZZO	25	224.250	265.639	18,46
MOLISE	3	71.178	79.401	11,55
CAMPANIA	96	811.000	904.787	11,56
PUGLIA	111	1.222.061	1.507.926	23,39
BASILICATA	12	189.351	201.679	6,51
CALABRIA	33	203.675	236.800	16,26
SICILIA	90	812.620	836.520	2,94
SARDEGNA	26	225.857	262.730	16,33
<b>TOTALE</b>	<b>990</b>	<b>13.067.793</b>	<b>14.547.076</b>	<b>11,32</b>

Il raffronto con le percentuali di incremento relative alle altre voci del patrimonio immobiliare (terreni e fabbricati del patrimonio indisponibile e del patrimonio disponibile, i cui andamenti sono esposti nelle tabelle riportate nel II Volume, che espongono altresì gli importi di inizio e fine esercizio in cifra assoluta), mostra che nessuna di tali voci è interessata da aumenti significativi, fatta eccezione per la voce terreni del patrimonio disponibile delle Province (ove la percentuale rilevata è del 16,81%), nonché per la voce terreni del patrimonio indisponibile dei Comuni (incremento dell'8,14%). Il primo di tali dati non può, peraltro, considerarsi significativo, risultando fortemente influenzato dall'eccezionale incremento recato dalle Province della Regione Sardegna (134,24%), mentre nelle Province di tutte le altre Regioni gli andamenti sono per lo più altalenanti. Quanto ai fabbricati del patrimonio disponibile, emerge una situazione di sostanziale staticità delle Province (0,54%), laddove per i Comuni si registra, per la prima volta su piano nazionale, una consistente diminuzione (-7,34%).

Nonostante il permanere di disomogeneità tra le diverse aree geografiche, trovano ancora conferma le precedenti rilevazioni. È confermata la rilevanza crescente dei valori dei beni demaniali, e la spiegazione è ancora nell'effetto di trascinamento determinato dalla scelta effettuata col d.lgs. n. 77 del 1995, in base alla quale il valore dei beni demaniali acquisiti anteriormente al decreto legislativo medesimo (e all'epoca erano certamente quasi tutti), era pressoché insignificante, in quanto ancorato all'ammontare "del residuo debito dei mutui ancora in estinzione" (se v'erano), di modo che l'attuale crescita sembra riferibile o a nuove acquisizioni (presumibilmente infrastrutture), o ad interventi di restauro e risistemazione di beni esistenti, quindi di investimento in opere di valorizzazione.

La riduzione del valore complessivo dei beni (soprattutto fabbricati) del patrimonio disponibile dovrebbe trovar causa nelle dismissioni di tali beni cui soprattutto i Comuni hanno proceduto sia per acquisire liquidità, sia per dirottare risorse verso impieghi più redditizi: nella misura in cui le dismissioni abbiano riguardato beni di scarsa redditività o, addirittura, in stato di degrado, il dato può considerarsi positivo, contribuendo da un lato a ridurre gli oneri di manutenzione, dall'altro a migliorare l'elasticità complessiva degli elementi dell'attivo. Quanto alla percentuale di riduzione, essa, come già visto, risulta alquanto notevole per i Comuni,

mentre per le Province si registra una situazione di sostanziale staticità; il dato appare quindi capovolto rispetto a quello dell'esercizio precedente, in cui<sup>157</sup> per le Province si registrava un decremento del -3,1%, mentre per i Comuni risultava un incremento pari allo 0,74%.

Per quanto concerne i fabbricati del patrimonio indisponibile, la relativa voce continua a presentare i valori in assoluto più elevati rispetto a tutte le altre voci del patrimonio immobiliare. Va però notato che il divario tra le consistenze di inizio e fine esercizio è assolutamente contenuto: per le Province, i valori assoluti, su piano nazionale, passano da 5.267.308 a 5.492.919; per i Comuni, gli stessi valori passano da 29.399.064 a 30.711.376. I corrispondenti incrementi percentuali, pari rispettivamente al 4,28 e al 4,46%, vanno inoltre ridimensionati, perché in effetti, avuto riguardo alla distribuzione geografica, si riscontra in quasi tutte le Regioni una situazione di staticità e in qualche caso di decremento, mentre i consistenti incrementi fatti registrare, in particolare, dalle Province della Regione Calabria (101,74%) e dai Comuni della Regione Toscana (61,23%) contribuiscono ad elevare le percentuali nazionali sopra riportate.

Resta il dubbio, già affacciato nella precedente relazione, di una crescita anomala e poco controllata degli Uffici pubblici degli enti e dei beni destinati a servizi; ma considerato il costante incremento delle funzioni affidate agli enti locali (per asili, scuole, servizi sociali, sanitari, veterinari, attività assistenziali, sportive, ricreative, culturali, oltre alle strutture ausiliarie e di supporto in genere per le attività commerciali e industriali) è difficile stabilire se la "provvista" di fabbricati del patrimonio indisponibile sia o meno esuberante rispetto alle esigenze. Una indagine in questo senso potrebbe richiedere, tra l'altro, accertamenti sulle singole gestioni che esulano dalla competenza della Sezione e sarebbero del tutto estranei all'indagine sugli andamenti finanziari.

### **Le immobilizzazioni finanziarie**

Le immobilizzazioni finanziarie sono rappresentate dagli investimenti finanziari destinati a permanere durevolmente nel patrimonio dell'ente locale. Nello schema previsto dal Mod. 20, la voce è suddivisa in cinque sottovoci, comprendenti partecipazioni, crediti (di medio-lungo termine, diversamente andrebbero esposti nell'attivo circolante), titoli, crediti di dubbia esigibilità, crediti per depositi cauzionali.

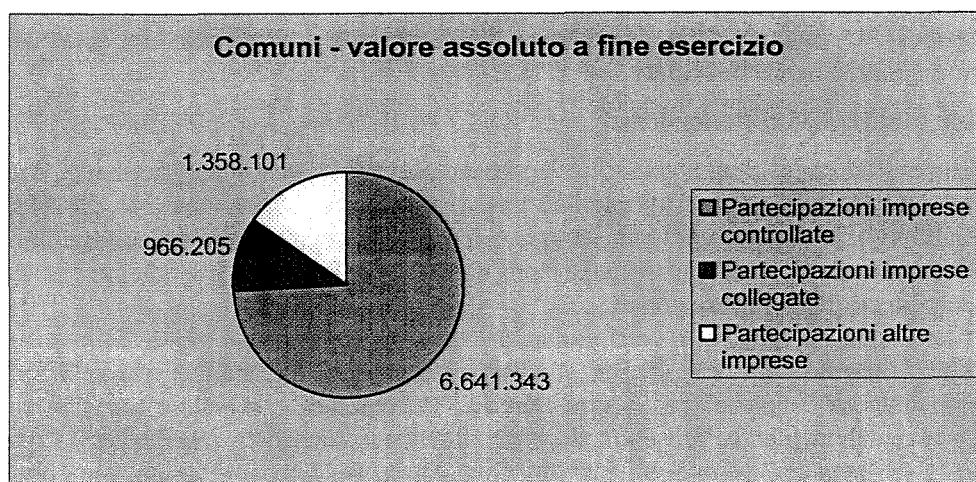
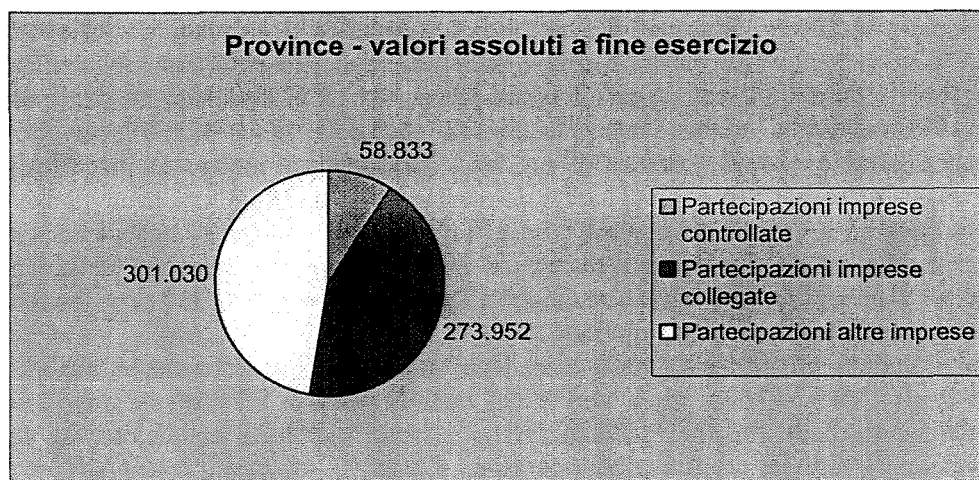
La rilevazione ha riguardato, oltre ai valori totali complessivi, i valori della sottovoce "partecipazioni", nonché delle tre ulteriori suddivisioni relative alle partecipazioni in imprese controllate, in imprese collegate<sup>158</sup> e in altre imprese; le consistenze in valore assoluto, con gli incrementi percentuali tra inizio e fine esercizio, sono riportate in due tabelle inserite nel II Volume.

Da esse si rileva che le immobilizzazioni finanziarie, nel loro complesso, sono cresciute del 24,34% per le Province e del 9,10% per i Comuni; le diverse percentuali di incremento non sono, di per sé, indicative di un minore dinamismo dei Comuni rispetto alle Province, in presenza di una diversificazione dei valori assoluti che, per i Comuni, risultano circa quindici volte superiori (10.024 milioni di euro rispetto a 691). Quanto alle ulteriori sottovoci, prevale di gran lunga, sia nelle Province che nei Comuni, la crescita delle partecipazioni in imprese collegate (rispettivamente, 35,97% per le Province e 21,12% per i Comuni); seguono, più contenute, le partecipazioni in altre imprese (gli incrementi percentuali risultano pari al 23,65% per le Province e al 10,26% per i Comuni); più contenuti ancora sono gli incrementi delle partecipazioni in imprese controllate (rispettivamente, 4,31% per le Province e 5,20% per i Comuni). Il dato sembra indicativo di una tendenza degli enti a ridurre l'area delle partecipazioni a carattere totalitario o quasi totalitario, consentendo, nell'amministrazione e gestione delle aziende partecipate, un maggiore coinvolgimento dei privati. Avuto riguardo, tuttavia, ai valori assoluti, la riferita tendenza dovrebbe considerarsi, almeno per i Comuni, appena agli inizi. In proposito si ritiene utile la rappresentazione grafica che segue, per un

<sup>157</sup> V. pag. 105 precedente Relazione.

<sup>158</sup> Ai fini della definizione dei rapporti tra ente locale e imprese controllate o collegate deve farsi riferimento all'art. 2359 del codice civile.

apprezzamento visivo della composizione attuale delle partecipazioni, rispettivamente nelle Province e nei Comuni.



Appare evidente che l'area delle imprese controllate dai Comuni copre all'incirca i tre quarti del totale delle partecipazioni, mentre nelle Province la partecipazione nelle imprese controllate è del tutto minoritaria.

#### **Gli elementi del passivo**

L'esame del conto del patrimonio, strutturato negli enti locali in due sezioni bilancianti, una per l'attivo e l'altra per il passivo, non può considerarsi completo se non esteso all'analisi degli elementi del passivo. Tale analisi è stata, in parte, già compiuta con l'esposizione dei dati del patrimonio netto, i cui valori rilevano infatti nel passivo secondo un modulo rappresentativo comune anche agli stati patrimoniali delle imprese. Anche secondo i principi contabili internazionali il patrimonio netto è considerato categoria residuale, costituita dalle attività dopo aver dedotto tutte le passività<sup>159</sup>, con la precisazione che tutte e tre tali categorie (attività,

<sup>159</sup> Per passività si intende una obbligazione corrente dell'impresa, riferita ad eventi passati, che darà luogo in futuro a benefici economici che saranno goduti dall'impresa. Da notare che le passività non vanno confuse con gli impegni, ossia con gli accordi che comportano di adempiere, in futuro, a certe obbligazioni od a svolgere determinate azioni, attività o comportamenti.

passività, patrimonio netto) si configurano come elementi del bilancio che riguardano direttamente “la misurazione della situazione patrimoniale-finanziaria nello stato patrimoniale”<sup>160</sup>.

La rappresentazione del debito fornita col Mod. 20 adotta una classificazione propria che in parte si discosta dalla tradizione contabile italiana (ove normalmente si distingue tra debiti di natura commerciale, debiti di natura finanziaria, debiti diversi), nonché dall'impostazione internazionale (che distingue tra passività correnti, non correnti e potenziali), ma aderisce meglio alle esigenze dell'istituzione pubblica e soprattutto consente di adattare i dati del conto del bilancio ai criteri di valutazione seguiti dalla contabilità economico-patrimoniale. Regola fondamentale è che i debiti sono valutati “secondo il valore residuo” (art. 230, comma 4, lett.h, del T.U. n. 267 del 2000), e la classificazione di maggior interesse è costituita dalla distinzione tra debiti di finanziamento e debiti di funzionamento: nella prima voce (a sua volta suddivisa in sottovoci) sono compresi i debiti contratti per il finanziamento degli investimenti, mentre rientrano tra i debiti di funzionamento tutte le posizioni debitorie assunte nell'attività corrente<sup>161</sup>.

Nelle tabelle che seguono (nn. 7 e 8) sono evidenziati, con riguardo allo stesso campione di enti considerato per le attività, gli importi in valore assoluto dei debiti di finanziamento, con le corrispondenti percentuali di variazione tra inizio e fine esercizio.

**Tabella 7 - Province es. 2003 – Debiti di finanziamento – consistenze a inizio e fine esercizio**  
(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	TOTALE DEBITI FINANZIAMENTO		
		inizio esercizio	fine esercizio	Var. %
PIEMONTE	5	212.140	230.086	8,46
LOMBARDIA	8	1.052.997	1.184.966	12,53
LIGURIA	3	92.902	96.506	3,88
VENETO	5	295.834	315.859	6,77
FRIULI V. G.	3	60.469	62.993	4,17
E.ROMAGNA	7	567.465	567.858	0,07
TOSCANA	10	519.737	607.525	16,89
UMBRIA	2	146.100	168.309	15,20
MARCHE	3	215.700	233.084	8,06
LAZIO	3	673.849	816.960	21,24
ABRUZZO	2	192.864	228.303	18,38
MOLISE	2	41.420	41.474	0,13
CAMPANIA	1	19.044	21.961	15,31
PUGLIA	5	346.214	383.529	10,78
BASILICATA	2	65.623	80.278	22,33
CALABRIA	3	235.131	243.122	3,40
SICILIA	8	357.055	395.319	10,72
SARDEGNA	3	174.173	209.981	20,56
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>	<b>5.268.716</b>	<b>5.888.112</b>	<b>11,76</b>

<sup>160</sup> Gli elementi che riguardano direttamente la misurazione dell'andamento economico nel conto economico sono invece i ricavi e i costi.

<sup>161</sup> La distinzione assume rilevanza fondamentale per verificare il rispetto del principio, posto dall'art. 202 del T.U. n. 267 del 2000 e ora trasfuso nel novellato art. 119 della Costituzione, secondo cui tutti gli enti di autonomia “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”.

**Tabella 8 – Comuni es. 2003 - Debiti di finanziamento – consistenze a inizio e fine esercizio**  
(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	TOTALE DEBITI FINANZIAMENTO		
		inizio esercizio	fine esercizio	Var. %
PIEMONTE	55	2.553.767	2.830.983	10,86
LOMBARDIA	140	4.717.596	4.830.507	2,39
LIGURIA	22	1.818.727	1.801.901	-0,93
TRENTINO A. A.	8	300.576	319.812	6,40
VENETO	104	2.027.199	2.156.332	6,37
FRIULI V. GIULIA	15	422.828	471.822	11,59
E. ROMAGNA	80	2.177.710	2.036.609	-6,48
TOSCANA	73	1.812.836	1.889.091	4,21
UMBRIA	19	535.103	577.764	7,97
MARCHE	26	609.110	644.958	5,89
LAZIO	52	6.848.582	7.281.454	6,32
ABRUZZO	25	505.139	545.297	7,95
MOLISE	3	46.264	46.142	-0,26
CAMPANIA	96	1.129.903	1.277.321	13,05
PUGLIA	111	1.673.005	1.701.201	1,69
BASILICATA	12	240.912	255.175	5,92
CALABRIA	33	467.569	503.979	7,79
SICILIA	90	1.394.824	1.502.363	7,71
SARDEGNA	26	238.538	264.250	10,78
<b>TOTALE</b>	<b>990</b>	<b>29.520.189</b>	<b>30.936.962</b>	<b>4,80</b>

Le percentuali di incremento più elevate si riscontrano nelle Province del Lazio (21,24%), della Basilicata (22,33%) e della Sardegna (20,56%); anche per i Comuni gli incrementi risultano diffusi, sebbene più contenuti (10,86% in Piemonte, 11,59% in Friuli-Venezia Giulia, 13,05% in Campania, 10,78% in Sardegna). A livello nazionale, l'incremento percentuale dell'11,76% per le Province e del 4,8% per i Comuni non è indicativo di una minore propensione agli investimenti, quanto piuttosto di una rallentata possibilità di crescita collegabile alla ben più consistente dimensione (circa sei volte maggiore) delle risorse impegnate. Soprattutto in un contesto di diffusa stasi economica, la diminuzione delle *chances* di crescita incide maggiormente sugli importi più elevati, riducendone il *trend* incrementativo.

Quanto alla composizione (debiti per finanziamenti a breve termine, per mutui e prestiti, per prestiti obbligazionari, per debiti pluriennali), si rinvia alle tabelle riportate nel II Volume: da esse si rileva che le variazioni (in aumento o in diminuzione) più significative interessano le seguenti voci:

1) *finanziamenti per debiti a breve termine*: a un forte incremento nelle Province dell'Emilia-Romagna (151,5%) e della Sicilia (41,38%), corrisponde un azzeramento dei debiti a breve termine nelle Province delle Marche (-100%) e una riduzione (-31,03%) nelle Province del Veneto; il dato aggregato nazionale presenterebbe un incremento del 3,82%, peraltro da riconsiderare in dipendenza del fatto che nelle Province di molte Regioni (Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria, Sardegna) manca del tutto la voce di debito in esame; quanto ai Comuni, i finanziamenti per debiti a breve termine risultano in fortissimo aumento nel Trentino Alto Adige (240,69%), mentre diminuiscono nei Comuni della Lombardia (-6,2%), dell'Emilia-Romagna (-21,56%), dell'Umbria (-89,17%), dell'Abruzzo (-24,82%), della Campania (-30,76%), della Puglia (-12,35%), della Sardegna (-11,7%); il dato complessivo nazionale (anche questo poco attendibile per le rilevate diversificazioni) registra un modesto decremento (-0,46%);

2) *debiti per mutui e prestiti*: gli incrementi maggiori si riscontrano nelle Province della Toscana (16,35%), del Lazio (21,24%), della Campania (15,31%), della Sardegna (21,37%); un

decremento (-4,4%) si riscontra invece nelle Province della Lombardia; quanto ai Comuni, risulta un incremento nelle Regioni Piemonte (18,22%), Campania (13,93%), Sardegna (11,28%), e un decremento nei Comuni della Liguria (-9,57%) e dell'Emilia Romagna (-10,07%); la percentuale nazionale risulta modestamente incrementata (2,2%) per i Comuni, più elevata (8,85%) per le Province;

3) *debiti per prestiti obbligazionari*: si registra un notevolissimo incremento (733,93%) per le Province della Sicilia, incrementi meno consistenti nelle Province di altre Regioni (Lombardia 65,73%, Toscana 44,86%); per i Comuni, i prestiti obbligazionari sono fortemente in crescita nel Lazio (362,08%) e in Friuli-Venezia Giulia (211,71%); le percentuali nazionali (incremento del 54,79% per le Province e del 31,98% per i Comuni), attese le diversificazioni sopra rilevate, non possono considerarsi significative;

4) *finanziamenti per debiti pluriennali*: risultano in aumento nelle Province delle Marche (26,13%) e in forte decremento in quelle dell'Emilia-Romagna (-96,15%); decrementi più contenuti compaiono per le Province del Piemonte (-13,27%), della Liguria (-20,87%) e del Veneto (-21,7%); quanto ai Comuni, la rilevazione presenta incongruenze e, per il momento, non può considerarsi disponibile.

Con riguardo, da ultimo, al totale dei debiti, non si ravvisa priva di interesse la costruzione, seppure primitiva, di alcuni indici di comparazione che potrebbero fornire spunti di riflessione anche in vista di ulteriori, più raffinate elaborazioni.

Un primo raffronto si ritiene di dover effettuare tra i totali dei debiti di finanziamento e di funzionamento con il totale complessivo del debito; le relative incidenze percentuali sono rilevabili nelle tabelle nn. 9 e 10 qui appresso presentate:

**Tabella n. 9 - Province - Conto del patrimonio es. 2003  
debiti di finanziamento e di funzionamento a fine esercizio**

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	totale debiti	tot. debiti finanziamento	tot. debiti funzionamento	debiti finanziamento inc. %	debiti funzionamento inc. %
PIEMONTE	5	412.363	230.086	144.013	55,80	34,92
LOMBARDIA	8	1.974.801	1.184.966	442.834	60,00	22,42
LIGURIA	3	189.806	96.506	80.807	50,84	42,57
VENETO	5	524.276	315.859	168.599	60,25	32,16
FRIULI V. GIULIA	3	105.131	62.993	25.601	59,92	24,35
EMILIA ROMAGNA	7	887.358	567.858	217.994	63,99	24,57
TOSCANA	10	1.364.649	607.525	578.448	44,52	42,39
UMBRIA	2	295.212	168.309	105.499	57,01	35,74
MARCHE	3	334.314	233.084	66.587	69,72	19,92
LAZIO	3	1.192.419	816.960	354.962	68,51	29,77
ABRUZZO	2	294.217	228.303	54.857	77,60	18,64
MOLISE	2	82.866	41.474	38.683	50,05	46,68
CAMPANIA	1	44.855	21.961	20.965	48,96	46,74
PUGLIA	5	866.483	383.529	266.162	44,26	30,72
BASILICATA	2	155.578	80.278	69.219	51,60	44,49
CALABRIA	3	362.045	243.122	89.163	67,15	24,63
SICILIA	8	862.335	395.319	289.044	45,84	33,52
SARDEGNA	3	288.542	209.981	64.716	72,77	22,43
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>	<b>10.237.251</b>	<b>5.888.112</b>	<b>3.078.155</b>	<b>57,52</b>	<b>30,07</b>

**Tabella n. 10 – Comuni - Conto del patrimonio es. 2003.  
debiti di finanziamento e di funzionamento a fine esercizio**

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	totale debiti	tot. debiti finanziamento	tot. debiti funzionamento	debiti finanziamento inc. %	debiti funzionamento inc. %
PIEMONTE	55	5.071.631	2.830.983	470.637	55,82	9,28
LOMBARDIA	140	6.990.286	4.830.507	1.762.910	69,10	25,22
LIGURIA	22	2.934.203	1.801.901	303.204	61,41	10,33
TRENTINO A. ADIGE	8	494.910	319.812	130.699	64,62	26,41
VENETO	104	2.840.026	2.156.332	531.956	75,93	18,73
FRIULI V. GIULIA	15	694.817	471.822	175.336	67,91	25,23
EMILIA ROMAGNA	80	3.033.531	2.036.609	714.671	67,14	23,56
TOSCANA	73	2.781.957	1.889.091	563.695	67,91	20,26
UMBRIA	19	999.189	577.764	189.549	57,82	18,97
MARCHE	26	902.668	644.958	151.523	71,45	16,79
LAZIO	52	9.602.479	7.281.454	1.787.409	75,83	18,61
ABRUZZO	25	746.403	545.297	152.121	73,06	20,38
MOLISE	3	112.562	46.142	22.175	40,99	19,70
CAMPANIA	96	2.472.428	1.277.321	874.051	51,66	35,35
PUGLIA	111	2.807.700	1.701.201	770.486	60,59	27,44
BASILICATA	12	400.729	255.175	115.041	63,68	28,71
CALABRIA	33	1.004.586	503.979	382.949	50,17	38,12
SICILIA	90	3.468.867	1.502.363	1.162.086	43,31	33,50
SARDEGNA	26	515.529	264.250	202.148	51,26	39,21
<b>TOTALE</b>	<b>990</b>	<b>47.874.502</b>	<b>30.936.962</b>	<b>10.462.645</b>	<b>64,62</b>	<b>21,85</b>

Si constata una situazione diversificata che vede, soprattutto nelle Province, percentuali alquanto più elevate dei debiti di funzionamento che potrebbero rappresentare un rischio tale da compromettere le opportunità di crescita e sviluppo; né sembra incida molto, su tali differenziazioni, la collocazione geografica. Come risulta dalle tabelle seguenti (nn. 11 e 12), in cui si effettua il calcolo dell'incidenza del debito in questione *pro-capite*, si passa da un debito minimo di 38 euro nelle Province del Friuli-Venezia Giulia, ad un picco massimo di 164 euro nelle Province della Toscana; per quanto concerne i Comuni, l'incidenza del debito di funzionamento sugli abitanti varia da euro 231 nelle Marche ad euro 711 nel Trentino Alto Adige.



**Tabella n. 11 – Province es. 2003 – Quota pro-capite debiti di funzionamento**  
(importi in euro)

REGIONE	N. ENTI	DEBITI FUNZIONAMENTO (fine esercizio)	POPOLAZIONE coinvolta	Quota annua pro-capite
PIEMONTE	5	144.013.270	1.074.497	134
LOMBARDIA	8	442.833.850	7.049.276	62
LIGURIA	3	80.807.480	693.701	115
VENETO	5	168.598.720	2.851.255	58
FRIULI V. GIULIA	3	25.600.630	664.924	38
EMILIA ROMAGNA	7	217.994.420	3.317.694	65
TOSCANA	10	578.448.450	3.497.806	164
UMBRIA	2	105.499.110	825.826	127
MARCHE	3	66.587.480	1.101.210	59
LAZIO	3	354.962.340	4.136.617	85
ABRUZZO	2	54.856.630	669.487	81
MOLISE	2	38.683.430	320.601	120
CAMPANIA	1	20.965.240	287.042	72
PUGLIA	5	266.162.350	4.020.707	65
BASILICATA	2	69.218.510	597.768	115
CALABRIA	3	89.163.430	908.091	97
SICILIA	8	289.044.100	3.914.213	73
SARDEGNA	3	64.716.030	871.569	73
<b>TOTALE</b>	<b>75</b>	<b>3.078.155.470</b>	<b>36.802.284</b>	<b>84</b>

**Tabella n. 12 – Comuni es. 2003 – Quota pro-capite debiti di funzionamento**  
(importi in euro)

REGIONE	N. ENTI	DEBITI FUNZIONAMENTO (fine esercizio)	POPOLAZIONE coinvolta	Quota annua pro-capite
PIEMONTE	55	470.637.067	1.990.792	236
LOMBARDIA	140	1.762.909.618	3.875.032	455
LIGURIA	22	303.204.000	972.877	312
TRENTINO ALTO ADIGE	8	130.699.214	183.832	711
VENETO	104	531.955.579	2.333.706	228
FRIULI V. GIULIA	15	175.335.741	469.980	373
EMILIA ROMAGNA	80	714.670.601	2.389.308	299
TOSCANA	73	563.694.954	1.711.017	329
UMBRIA	19	189.549.458	593.287	319
MARCHE	26	151.522.805	655.075	231
LAZIO	52	1.787.409.444	3.634.758	492
ABRUZZO	25	152.121.402	612.008	249
MOLISE	3	22.174.885	83.112	267
CAMPANIA	96	874.050.568	2.505.680	349
PUGLIA	111	770.485.859	3.247.111	237
BASILICATA	12	115.040.829	260.003	442
CALABRIA	33	382.948.500	769.598	498
SICILIA	90	1.162.086.352	3.016.030	385
SARDEGNA	26	202.148.363	516.735	391
<b>TOTALE</b>	<b>990</b>	<b>10.462.645.239</b>	<b>29.819.941</b>	<b>351</b>

Un ulteriore elemento di riflessione può essere fornito dal raffronto dei valori assoluti tra il totale del debito e il patrimonio netto. La rappresentazione è nelle tabelle nn. 13 e 14 che seguono:

**Tabella n. 13 Province es. 2003 - Patrimonio:-**  
raffronto dei valori assoluti tra patrimonio netto e debito totale a fine esercizio  
(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	patrimonio netto	totale debito
PIEMONTE	5	277.243	412.363
LOMBARDIA	8	1.771.826	1.974.801
LIGURIA	3	184.164	189.806
VENETO	5	934.381	524.276
FRIULI V. GIULIA	3	191.727	105.131
EMILIA ROMAGNA	7	1.211.614	887.358
TOSCANA	10	1.130.714	1.364.649
UMBRIA	2	448.257	295.212
MARCHE	3	298.068	334.314
LAZIO	3	830.029	1.192.419
ABRUZZO	2	143.801	294.217
MOLISE	2	404.701	82.866
CAMPANIA	1	88.002	44.855
PUGLIA	5	1.235.159	866.483
BASILICATA	2	247.055	155.578
CALABRIA	3	505.138	362.045
SICILIA	8	2.176.917	862.335
SARDEGNA	3	519.537	288.542
<b>Totale complessivo</b>	<b>75</b>	<b>12.598.334</b>	<b>10.237.251</b>

**Tabella n. 14 Comuni es. 2003 - Patrimonio: -**  
raffronto dei valori assoluti tra patrimonio netto e totale debito a fine esercizio  
(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	Patrimonio netto	totale debito
PIEMONTE	55	3.723.471	5.071.631
LOMBARDIA	140	10.267.268	6.990.286
LIGURIA	22	2.368.354	2.934.203
TRENTINO ALTO ADIGE	8	657.450	494.910
VENETO	104	4.367.500	2.840.026
FRIULI V. GIULIA	15	1.682.202	694.817
EMILIA ROMAGNA	80	7.269.560	3.033.531
TOSCANA	73	3.655.353	2.781.957
UMBRIA	19	992.501	999.189
MARCHE	26	1.640.452	902.668
LAZIO	52	4.600.026	9.602.479
ABRUZZO	25	1.297.050	746.403
MOLISE	3	198.056	112.562
CAMPANIA	96	4.228.870	2.472.428
PUGLIA	111	4.573.800	2.807.700
BASILICATA	12	699.842	400.729
CALABRIA	33	1.427.867	1.004.586
SICILIA	90	6.073.803	3.468.867
SARDEGNA	26	803.685	515.529
<b>Totale complessivo</b>	<b>990</b>	<b>60.527.110</b>	<b>47.874.502</b>

Il raffronto dovrebbe evidenziare una sorta di garanzia rappresentata dal patrimonio netto per il soddisfacimento del debito e fornire un primo elemento, anche se piuttosto grossolano, per la costruzione di un indice di *rating* (senza dimenticare, ovviamente, che valutazioni di questo tipo hanno senso solo con riguardo a singoli enti specificamente considerati)

Si constata comunque, con una certa sorpresa, l'amplessima copertura del complessivo stock del debito degli enti col solo patrimonio netto. Non assumendo rilevanza alcune situazioni, localmente circoscritte e sporadiche, di diversità, il fenomeno dovrà essere seguito con attenzione ma per il momento, possono solo formularsi riflessioni di carattere generale, esposte qui di seguito.

#### 4.3.4 Considerazioni conclusive

Si era detto, agli inizi di questo capitolo, che la finalità del conto del patrimonio è quella di rappresentare le variazioni delle componenti patrimoniali (attive e passive) conseguenti alla gestione dell'ente nel corso dell'esercizio.

È giunto il momento di chiedersi se, nell'attuale assetto contabile, tale finalità sia raggiunta, il che equivale pure a chiedersi fino a che punto i dati fin qui esposti, in modo forse anche troppo minuzioso, siano tutti effettivamente significativi.

Si è constatata una diffusa crescita del netto patrimoniale; si è pure constatato che tale crescita - a prescindere dalla non identità dei campioni, nell'analisi dei quali si è peraltro evitata qualsiasi sovrapposizione - è fenomeno ricorrente da diversi esercizi; infine, le componenti passive risultano ampiamente bilanciate con le attività.

Non si ha motivo di dubitare della correttezza delle scritture tenute in conformità alla normativa in vigore; occorre però essere certi che alla correttezza formale si accompagni il rispetto rigoroso dei principi e criteri propri della contabilità economico-patrimoniale.

In un numero ancora notevole di conti presentati a questa Sezione dagli enti di autonomia, non si riscontra la corrispondenza tra la variazione (positiva o negativa) del patrimonio netto con il risultato economico di esercizio. Il fenomeno è stato già rilevato da questa Sezione nella relazione sull'esercizio 2002 e, con riguardo al campione esaminato per l'esercizio 2003, riguarda circa il 28% delle Province e il 26% dei Comuni. Una percentuale di scostamento così elevata preclude la possibilità di comparazioni fra i dati aggregati del conto economico e del conto del patrimonio, desta preoccupazioni circa l'attendibilità delle rispettive scritture ed è indicativa quanto meno di scarsa attenzione ad un principio che è invece basilare nella contabilità d'impresa. Va quindi ribadita l'osservazione, già formulata nella precedente relazione, che sulla non coincidenza dei valori in esame debba essere fornita adeguata spiegazione nella relazione dell'organo esecutivo che, ai sensi dell'art. 231 del T.U., deve non solo esprimersi sull'efficacia dell'azione condotta, ma altresì evidenziare "i criteri di valutazione del patrimonio e delle componenti economiche"; se poi la non coincidenza sia determinata da metodologie o prassi contabili in base alle quali alcune appostazioni (immobilizzazioni in corso, ammortamenti, che come noto assumono valore e trattamento differente nel preventivo finanziario e nel conto economico, criteri di ripartizione sugli esercizi di utilità dei costi capitalizzati) siano oggetto di trattamento differenziato presso i diversi enti, sarebbe quanto meno necessario dare ragione dello specifico criterio adottato in difformità della normativa contabile: la deroga di per sé è possibile, attesa l'ampia autonomia degli enti in ordine alla scelta del sistema di contabilità economica (in casi eccezionali, nella contabilità di impresa può addirittura risultare obbligatoria in base al principio generale di rappresentazione corretta e fedele posto dall'art. 2423, quarto comma, del codice civile), ma deve essere espressamente indicata nella nota integrativa, motivandone le ragioni e con l'indicazione della "influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico".

Inoltre, per quanto possa risultare difficoltoso, negli enti di autonomia, il raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica, e per quanto possano risultare carenti le strutture e i modelli del conto economico, del conto del patrimonio e del prospetto di conciliazione, permane compito ineludibile del collegio dei revisori di valutare i chiarimenti forniti (nel quadro delle funzioni di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione) e, in ogni caso, di segnalare le anomalie nella relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione.

Permangono notevoli perplessità sul reale valore informativo delle scritture e, di conseguenza, sulla loro utilizzabilità. Dai dati in precedenza esposti, relativi in particolare alle componenti attive del patrimonio degli enti, non emergono elementi di criticità; eppure la rilevata crescita del patrimonio netto (se il *trend* di incremento riguardasse le imprese, si configurerebbe una situazione di quasi “miracolo economico”) non può certo considerarsi in linea con la ben nota situazione di ristagno economico generale che risulta affliggere, in varia misura, tutti i Paesi europei; è difficile, in conclusione, considerare la voce in esame come indice di adeguata e specifica *performance* degli enti locali. A parte le critiche sopra mosse a tale concezione esclusivamente utilitarista, ed a parte singole situazioni di irregolarità o di anomalia, ove si pongono solo problemi di controllo, valutazione ed eventuale sanzione, resta difficile istituire una valida comparazione tra le variazioni (positive o negative) del patrimonio netto delle imprese con le variazioni del patrimonio netto degli enti territoriali.

Non si vuole concludere nel senso che la crescita ormai costante dei valori del patrimonio netto costituisca una anomalia del sistema; essa, invero, potrebbe trovare spiegazione (probabilmente non l'unica) in una sopravvalutazione degli elementi dell'attivo, oltretutto crescente con riguardo, in primo luogo, ai beni del demanio. In questo caso la crescita (oggetto essa pure di dettagliata osservazione nelle precedenti relazioni) sarebbe collegabile al fatto che i beni del demanio (sostanzialmente a valore zero *ante* decreto legislativo n. 77 del 1995), vengono poi valutati al costo se acquisiti dopo tale data. Independentemente, poi, dalla data di acquisizione, la valutazione deve comprendere “le relative manutenzioni straordinarie”, il cui importo finisce col diventare elemento aggiuntivo all'intera spesa sostenuta.

Non è fuori luogo osservare che il criterio in proposito seguito per il conto del patrimonio dello Stato è totalmente diverso. La riforma avviata dalla legge n. 94 del 1997 all'insegna di una “maggiore significatività in riferimento alla gestione economica del patrimonio” (cui ha fatto seguito il decreto delegato n. 279 del 1997), ha infine trovato compiuta espressione nel decreto interministeriale 18 aprile 2002 che, da un lato, ha abbandonato la classificazione secondo categorie giuridiche (è scomparsa, in particolare, la distinzione tra beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile), dall'altro ha introdotto una distinzione che privilegia, con riguardo a tutto il patrimonio immobiliare, il momento produttivo (che può sussistere o meno) su quello acquisitivo (aspetto che attiene al regime di circolazione del bene e che, sul piano economico, non assume rilevanza). I beni immobili pubblici, nel loro complesso, possono rientrare tra le attività non finanziarie *prodotte* (abitazioni, fabbricati non residenziali, infrastrutture) ovvero tra le attività non finanziarie *non prodotte* (beni del demanio in senso stretto o anche naturale). Ma soprattutto con riguardo a tali ultime categorie di beni, la valutazione –in conformità del resto ai criteri del SEC 95– viene effettuata esclusivamente con riguardo alle *possibilità di sfruttamento economico*: la valutazione dei beni del demanio marittimo è basata “sulla capitalizzazione del canone concessorio”; identico è il criterio di valutazione per i beni del demanio idrico; le foreste sono valutate “in base al valore attuale dei proventi futuri che si prevede si ricaveranno da detti beni naturali”. Con riguardo, in generale, alle infrastrutture, la valutazione è da collegarsi al costo sostenuto per l'acquisizione, ma “ponderato con una raccolta di dati inerenti al determinato bene o ai beni cui possa assimilarsi (costo eventuale di produzione, costo di riproduzione attuale, presunto reddito medio prospettico del bene stesso)”. La riferita normativa, volta a soddisfare l'esigenza di valorizzare l'impiego di tutte le risorse dell'istituzione pubblica, e quindi di sottoporre a valutazione anche i beni del demanio, introduce un criterio di prudenza che consente di attribuire un valore significativo ai beni in questione, iscrivendoli nel conto del patrimonio senza creare distorsioni di rappresentazione.

Nei conti degli enti locali, potrebbero anche configurarsi soprastime con riguardo ad altre voci delle immobilizzazioni materiali (lo stesso criterio del costo storico potrebbe dar luogo a divergenze valutative di vario segno), e così pure con riguardo ad altre macroclassi dell'attivo. In particolare, pressoché tutte le voci delle immobilizzazioni finanziarie potrebbero risultare

sopravalutate: le partecipazioni, ove inserite nel conto secondo il valore di libro e non in relazione al valore di mercato ovvero alle potenzialità dell'impresa partecipata; i crediti di medio e lungo termine, i crediti di dubbia esigibilità ed i crediti per depositi cauzionali potrebbero in parte corrispondere ad importi conservati nel conto finanziario come residui attivi (trattatizamente o vischiosamente), nonostante la loro difficile realizzabilità.

Le anomalie sopra brevemente prospettate sarebbero in gran parte superabili, senza ricorrere a "troppo studiate" modifiche normative che potrebbero presentare il difetto dell'eccessiva rigidità e non risultare idonee allo scopo, ove venissero formulati principi contabili condivisi, valevoli in generale per tutti i conti delle Amministrazioni pubbliche (le quali, considerate nel loro insieme, rappresentano solo un settore della contabilità nazionale, e non certo il più importante per dimensioni).

In definitiva, un criterio di collegamento tra i conti dello Stato, degli enti territoriali e delle relative aziende già esiste ed è espressamente previsto dall'art. 25 della legge 5 agosto 1978, n. 468; esso coinvolge tutto il sistema di contabilità ed i relativi bilanci, con la finalità di "consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico".

Si potrà rilevare che la contabilità degli enti di autonomia non può adeguarsi agli stessi schemi del conto del patrimonio dello Stato, ostandovi ben gravi difficoltà operative prima ancora che profili di palese non conformità alla Costituzione; nei termini riferiti il problema sembra però mal posto, perché quello che si richiede non è mero recepimento o adeguamento di norme puntualmente definite, ma solo condivisione degli obiettivi e adeguamento del sistema (generale) di contabilità non per fini pianificatori, ma per esigenze comuni e irrinunciabili, di cooperazione, integrazione e reciproca confrontabilità.

Del resto, l'individuazione (a livello tecnico) di principi contabili seguiti e condivisi dalla generalità degli "addetti ai lavori" e degli "utilizzatori" sembra strumento più adatto e duttile rispetto alla formale regolamentazione normativa, oltre che in linea con gli orientamenti più recenti della contabilità internazionale.

## **5 Equilibri di parte corrente**

### **5.1 Entrata**

#### **5.1.1 Evoluzione delle entrate**

L'evoluzione del sistema delle entrate correnti è stata caratterizzata nel periodo recente da una costante tendenza verso l'autonomia finanziaria degli enti locali, a partire dalle riforme dei primi anni 90 e poi nel quadro del decentramento istituzionale attuato dalla legge n. 59 del 1997, tendenza confermata e consolidata infine dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla successiva legge ordinaria 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla predetta riforma della Legge fondamentale.

Il nuovo articolo 119 della Costituzione stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Il secondo comma afferma che i predetti enti istituiscono ed applicano tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione nonché secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tenuto conto anche del testo del nuovo articolo 117 della Legge fondamentale e dell'equiordinazione dei livelli istituzionali costitutivi della Repubblica (art.114), al legislatore nazionale spetta fissare i principi guida del sistema tributario e contabile dello Stato nonché i criteri della perequazione delle risorse finanziarie, mentre la legislazione regionale può in certa misura armonizzare i bilanci pubblici "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119 Cost.). In sostanza restano riservate allo Stato l'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, la scelta dei soggetti passivi e del livello massimo del prelievo da imporre.

Nell'esercizio della propria autonomia gli enti, attraverso la potestà regolamentare, possono stabilire nel nuovo sistema le entrate da attivare, il livello della pressione fiscale locale e la forma di gestione delle fasi di acquisizione delle entrate stesse.

A fronte di tale quadro di riferimento istituzionale, non risulta agevole definire le regole per il funzionamento della rete di rapporti delicati tra Stato, Regioni ed Istituzioni locali, in modo da costruire concreti ordinamenti autonomi in armonia con la Costituzione e con la nuova configurazione della Repubblica.

Per la realizzazione del federalismo fiscale, sancito dall'articolo 119 della Costituzione, è necessario che il prelievo fiscale sia maggiormente radicato nel territorio dove si genera il gettito e, comunque, occorre pensare a nuovi assetti della materia tributaria più rispettosi della facoltà degli enti di applicare tributi ed entrate propri nel rispetto dei limiti posti dai vari livelli istituzionali sovraordinati.

Chiamata a precisare i contorni della potestà residuale delle Regioni nei confronti del sistema tributario degli enti locali, la Corte Costituzionale con la sentenza del 20 gennaio 2004 n. 37 ha emesso una decisione di grande portata giuridica, in quanto praticamente sancisce la permanenza del complesso di norme attualmente vigente fino a che non intervenga una legge statale di coordinamento dell'intera finanza pubblica, compresa una disciplina transitoria per l'ordinato passaggio dall'attuale sistema di finanza locale in gran parte derivata a quello voluto dal vigente articolo 119 della Costituzione, centrato sulla nozione di tributo proprio. Ciò significa che l'attuazione del disegno costituzionale non può passare attraverso interventi sporadici e forzati da parte delle Regioni, ma richiede anzitutto l'intervento del legislatore statale, a cui spetterà non solo di fissare i principi a cui la normativa regionale dovrà attenersi ma anche di determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario definendo esattamente spazi e limiti entro cui potrà esplicarsi la potestà impositiva dello Stato medesimo, delle Regioni e degli enti locali.

Secondo il Giudice delle leggi, allo stato attuale, sono pochi e marginali i tributi definibili a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali nel senso che siano frutto della loro autonoma potestà impositiva e quindi da disciplinare con leggi regionali ovvero regolamenti locali.

Il legislatore statale, nel contesto generale delineato, ha tra l'altro il compito di calibrare al meglio l'equilibrio tra i vari prelievi gravanti sull'unica capacità contributiva del cittadino, in guisa tale da assicurare una effettiva equità fiscale, evitare duplicazioni ed impedire la violazione di altri valori del cittadino tutelati dalla Costituzione (in materia di lavoro, famiglia, risparmio e così via).

Consapevole di queste difficoltà la legge n. 131 del 2003 non affronta l'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali di cui ai principi dell'art. 119 della Costituzione, ma ha rimesso ad uno specifico provvedimento delegato la disciplina idonea a garantire il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. L'attesa normativa sarà adottata a conclusione dei lavori dell'Alta Commissione di studio costituita appositamente per la soluzione dei problemi tecnici e giuridici posti da detto coordinamento (art. 3 legge finanziaria 27.12.2002, n. 289).

È appena il caso di rammentare che anche per quanto riguarda i trasferimenti finanziari, le risorse erariali assegnate agli enti locali dovranno essere di entità tale da consentire l'espletamento delle funzioni attribuite entro un quadro sistematico di perequazione territoriale. Infatti le entrate acquisite con le risorse autonome –tributi ed entrate proprie– nonché con le compartecipazioni ed addizionali ad imposte erariali determineranno situazioni diverse fra soggetti istituzionali ed i rispettivi gettiti derivanti da tali fonti risulteranno inevitabilmente sbilanciati tra di loro per le caratteristiche dell'economia, del livello di occupazione, della presenza di insediamenti produttivi o di attività turistiche che concorrono a caratterizzare le risorse complessive di ciascun ente.

A questa situazione dovrà quindi porre rimedio la normativa statale con l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il riferimento indefinito ai "territori" nell'articolo 119 della Legge fondamentale, che altrove ripete l'elencazione specifica di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni ha significato e finalità peculiari che hanno già aperto la strada a interpretazioni contrastanti.

### **5.1.2 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2003-2004**

Si premette che all'art. 149 del T.U. delle Autonomie locali sono elencate le entrate correnti di Comuni e Province costituite da: imposte proprie; addizionali e compartecipazioni ad imposte statali e regionali; tasse e diritti per i servizi pubblici; trasferimenti erariali e regionali; altre entrate proprie, anche di natura patrimoniale.

Nel corrispondente capitolo del Referto della Sezione pubblicato lo scorso anno e relativo all'esercizio 2002, la Sezione ha sintetizzato in un apposito paragrafo, a cui basta fare riferimento nella presente sede, le caratteristiche delle principali entrate correnti di pertinenza degli enti locali, in particolare di Province e Comuni.

La legge finanziaria 28 dicembre 2001, n. 448 assegnava i trasferimenti erariali per l'anno 2002 confermando, a parte pochi correttivi, la ripartizione dei fondi statali secondo la disciplina della legge n. 504 del 1992, salvi gli incrementi dovuti al tasso di inflazione programmata. Infatti l'art. 24, in correlazione al rispetto del patto di stabilità interno per Province e Comuni, prevedeva che i trasferimenti a valore sui fondi ordinari venissero ridotti dell'1% in ciascuno degli anni 2002, 2003 e 2004. D'altra parte veniva disposto un incremento delle risorse da distribuire agli enti sottodotati sulla base del tasso di inflazione programmato; aumentavano di circa 103 milioni di euro i trasferimenti erariali correnti a favore del Comune di Roma; erano previsti 20 milioni di euro a sostegno delle unioni di Comuni e delle Comunità montane (art. 27).

Sul fronte delle entrate tariffarie era prevista l'esenzione dal canone sulla pubblicità per le insegne fino a 5 metri quadrati di superficie, con compensazione della minore entrata attraverso il contributo statale.

Il comma 5 dell'art. 25 incideva in modo notevole sulle entrate correnti, istituendo per gli anni 2002 e 2003 a favore dei Comuni una compartecipazione al gettito dell'IRPEF in misura pari al 4,5% del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato per l'esercizio precedente.

La compartecipazione non costituisce, tuttavia, un'entrata aggiuntiva dei bilanci comunali, in quanto i trasferimenti erariali vengono ridotti in misura corrispondente al gettito

così conseguito. L'applicazione del nuovo tributo non si risolve comunque in aumento della pressione fiscale sul contribuente.

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003) all'articolo 31 ha confermato ancora il vigente sistema dei trasferimenti statali di parte corrente, salvo l'incremento di 151 milioni di euro derivante dall'applicazione del tasso d'inflazione programmata per detto anno. Ha inoltre attribuito 20 milioni di euro alle unioni di Comuni, 5 milioni alle Comunità montane, 137,5 milioni ad incremento del fondo ordinario, altri 137,5 milioni a Comuni e Province sottodotati. Ha poi incrementato di 25 milioni il contributo spettante ad unioni di Comuni e Comunità montane per l'esercizio associato di funzioni comunali, assegnando infine al Comune di Roma 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2003, 2004 e 2005. È stata poi confermata la riduzione dell'1% dei trasferimenti di cui all'art. 24 della precedente legge finanziaria.

Le novità più importanti sono tuttavia l'elevazione dal 4,5% al 6,5% della compartecipazione dei Comuni al gettito IRPEF; l'istituzione di un'analoga compartecipazione per le Province nella misura dell'1% (art. 18); la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF deliberati dopo il 29 settembre 2002. Restano prorogati di un anno i termini per accertamento e liquidazione dell'ICI scadenti il 31 dicembre 2002 e quelli per il passaggio dalla TARSU alla TARI.

La legge finanziaria per il 2004 (l. 24 dicembre 2003 n. 350) ha confermato ancora con aggiustamenti il sistema dei trasferimenti dallo Stato disciplinato nelle precedenti leggi finanziarie per il 2002 e per il 2003 ( art.3, commi 27, 35, 36, 37, 141). In particolare sono destinati 180 milioni di euro, derivanti dall'applicazione del tasso d'inflazione programmata, per il 50% ai Comuni sottodotati e per l'altra metà alla generalità dei Comuni. Sono attribuiti 50 milioni ai Comuni con meno di tremila abitanti (art.13, commi 35, 36). Viene confermata la riduzione dell'1% dei trasferimenti, come previsto dalla legge finanziaria per il 2002; sono aumentate di 20 milioni di euro le risorse destinate alle unioni dei Comuni, riservandole agli enti che abbiano effettivamente attivato l'esercizio associato di servizi (co. 27). I trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane sono aumentati di 5 milioni di euro e di 5 milioni quelli destinati alle Province.

In punto di leva fiscale, l'art. 2, co. 18 conferma le disposizioni sulla compartecipazione all'IRPEF dei Comuni (aliquota 6,5%) e delle Province (aliquota 1%), richiamando l'art. 31 della precedente legge finanziaria 2003. È stato prorogato il blocco dell'istituzione dell'addizionale IRPEF e la possibilità di elevarne la quota (art. 2, co. 21). È previsto il rimborso dell'IVA erogata dagli enti locali in anni precedenti e relativa ai servizi esternalizzati (art. 2, co. 25). Si stabilisce nell'importo di circa 100 milioni di euro il contributo per il rimborso dei minori introiti a titolo di ICI, derivanti dai ricorsi accolti per la diminuzione della base imponibile. È prorogato ancora di un anno il passaggio dalla tassa alla tariffa per la gestione dei rifiuti solidi urbani.



### 5.1.3 Quadro complessivo delle entrate correnti

Attraverso l'esame dei dati tratti dai conti consuntivi pervenuti alla Sezione, previa aggregazione degli stessi in relazione alle principali voci contabili (titoli, categorie ed alcune risorse), anche 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 facendo riferimento all'esercizio 2003. Vengono inoltre evidenziati gli aspetti contabili più rilevanti della gestione seguendo la traccia del programma di cui al piano delle rilevazioni.

Si rammenta che per gli esercizi 2002-2003 sono stati sottoposti ad esame 98 Province, 1360 Comuni e 280 Comunità montane, i cui consuntivi erano a disposizione della Sezione, in modo da poter ricostruire gli andamenti finanziari biennali sulla base di elementi omogenei e confrontabili. I dati finanziari sono quelli relativi ai primi tre titoli delle entrate.

Per quanto riguarda le Comunità montane occorre tenere presente, come di consueto, che i dati finanziari di loro pertinenza devono essere valutati con prudenza a causa dei complessi procedimenti di ristrutturazione anche territoriale che le riguarda a partire dagli anni 90.

Prima di esaminare analiticamente i dati raccolti per ogni categoria di enti, si ritiene opportuno illustrarli nei seguenti quadri complessivi, che riportano anche il tasso di realizzazione delle entrate in conto competenza ed il tasso di smaltimento dei residui attivi. Ciò al fine di valutare gli andamenti dell'intero settore delle tradizionali autonomie locali.

Si fa presente in via generale, infine, che gli importi nominali delle entrate 2003 espone nel capitolo vanno considerati alla luce del tasso di inflazione reale dell'anno (indice nazionale per l'intera collettività) pari al 2,7% e con un aumento di 2 decimi rispetto al 2002.<sup>162</sup>

#### Accertamenti in conto competenza

ENTİ	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variaz.%
Province	8.397.924	8.961.803	6,71
Comuni	35.807.417	36.104.724	0,83
Comunità montane	671.290	725.870	8,13
<b>Totale</b>	<b>44.876.631</b>	<b>45.792.397</b>	<b>2,04</b>

#### Riscossioni in conto competenza

ENTİ	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variaz.%
Province	6.002.070	6.914.916	15,21
Comuni	24.097.076	24.769.864	2,79
Comunità montane	470.020	500.576	6,50
<b>Totale</b>	<b>30.569.166</b>	<b>32.185.356</b>	<b>5,29</b>

#### Residui in conto competenza

ENTİ	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variaz.%
Province	2.395.854	2.046.886	-14,57
Comuni	11.710.340	11.334.860	-3,21
Comunità montane	201.270	225.294	11,94
<b>Totale</b>	<b>14.307.464</b>	<b>13.607.040</b>	<b>-4,89</b>

#### Accertamenti in conto residui

ENTİ	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variaz.%
Province	5.105.353	5.896.814	15,50
Comuni	20.129.257	20.896.291	3,81
Comunità montane	303.852	288.764	-4,97
<b>Totale</b>	<b>25.538.462</b>	<b>27.081.869</b>	<b>6,04</b>

<sup>162</sup> Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2004, vol. I, pag. 76.

**Riscossioni in conto residui**

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variaz. %
Province	1.543.335	1.581.484	2,47
Comuni	10.505.903	10.162.438	-3,27
Comunità montane	202.852	180.716	-10,91
<b>Totale</b>	<b>12.252.090</b>	<b>11.924.638</b>	<b>-2,67</b>

**Residui in conto residui**

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variaz. %
Province	3.562.018	4.315.330	21,15
Comuni	9.623.355	10.733.853	11,54
Comunità montane	101.000	108.049	6,98
<b>Totale</b>	<b>13.286.373</b>	<b>15.157.232</b>	<b>14,08</b>

**Riscossioni totali**

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variaz. %
Province	7.545.405	8.496.401	12,60
Comuni	34.602.979	34.932.302	0,95
Comunità montane	672.872	681.292	1,25
<b>Totale</b>	<b>42.821.256</b>	<b>44.109.995</b>	<b>3,01</b>

**Residui totali**

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variaz. %
Province	5.957.872	6.362.217	6,79
Comuni	21.333.695	22.068.713	3,45
Comunità montane	302.270	333.342	10,28
<b>Totale</b>	<b>27.593.837</b>	<b>28.764.272</b>	<b>4,24</b>

**Entrate correnti - Tasso di realizzazione (Riscosso in c/comp. su accertato in c/comp.)**

(migliaia di euro)

ENTI	Acc. c/comp. 2002	Risc c/ comp. 2002	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %
Province	8.397.924	6.002.070	71,47	8.961.803	6.914.916	77,16
Comuni	35.807.417	24.097.076	67,30	36.104.724	24.769.864	68,61
Comunità montane	671.290	470.020	70,02	725.870	500.576	68,96
<b>Totale</b>	<b>44.876.631</b>	<b>30.569.166</b>	<b>68,12</b>	<b>45.792.397</b>	<b>32.185.356</b>	<b>70,29</b>

**Entrate correnti - Tasso di smaltimento (Riscosso in c/residui su accertato in c/residui )**

(migliaia di euro)

ENTI	Accertamenti c/residui 2002	Riscossi c/residui 2002	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %
Province	5.105.353	1.543.335	30,23	5.896.814	1.581.484	26,82
Comuni	20.129.257	10.505.903	52,19	20.896.291	10.162.438	48,63
Comunità montane	303.852	202.852	66,76	288.764	180.716	62,58
<b>Totale</b>	<b>25.538.462</b>	<b>12.252.090</b>	<b>47,97</b>	<b>27.081.869</b>	<b>11.924.638</b>	<b>44,03</b>

Anche per il 2003 si conferma la tendenza consolidata alla crescita nominale moderata delle entrate correnti totali sotto il profilo degli accertamenti e riscossioni, entrate che sono la trasposizione sul piano contabile delle risorse nuove acquisite dalle amministrazioni locali nell'esercizio di riferimento.

Si rinvia per valutazioni sulle cause degli andamenti delle varie tipologie di entrata all'esame specifico dei dati relativi a ciascuna categoria di enti, limitandosi in questa sede a poche considerazioni globali quantitative.

Tenuto conto anzitutto del tasso di inflazione appena citato, l'evoluzione delle entrate dei Comuni non è positiva. Come segnalato negli anni precedenti, il ritmo di crescita è più elevato nelle Province (oltre il 15% in più per le riscossioni). Il valore assoluto degli accertamenti e delle riscossioni di competenza è comunque per la massima parte influenzato dalle entrate dei Comuni, data la loro preponderante incidenza complessiva.

Le Comunità montane a loro volta realizzano un apprezzabile incremento delle entrate, pur in carenza di tributi propri, di cui non è facile valutare la natura congiunturale o strutturale.

Va anche considerata favorevolmente la diminuzione totale dei residui accertati in conto competenza, mentre l'accumulo dei residui in conto residui richiede qualche spiegazione che sarà fornita nelle successive analisi dei dati per ciascuna categoria di enti.

Il tasso di realizzazione complessivo delle entrate nuove nel 2003 risulta di circa il 70%, e costituisce un modesto indice migliorativo rispetto all'esercizio precedente (68,12%).

Se si tiene conto della natura delle entrate correnti suscettibili in buona parte di essere rimosse nell'esercizio di competenza, i tassi di realizzazione restano ad un livello ancora poco soddisfacente. In via generale gli andamenti in esame, quanto ai trasferimenti erariali sono anche influenzati dalle note deficienze di cassa dello Stato e delle Regioni, che impongono ritardi nel versamento delle rate delle contribuzioni; quanto agli introiti derivanti dall'ICI, dalle quote di tributi statali devoluti, dalla TARSU e TARI, i ritardi dipendono dai meccanismi procedurali di assegnazione e trasferimento dei fondi ovvero di riscossione.

Il tasso di smaltimento dei residui accertati in conto residui, cioè delle voci attive che sovente si trascinano per anni in attesa di effettiva realizzazione, espone l'apprezzabile diminuzione di oltre 3 punti, che peraltro è relativamente coerente con l'aumento dei residui totali (+4,24%).

In conclusione, per il periodo in esame si possono enucleare (con fisiologiche oscillazioni specifiche di ciascuna categoria di enti) alcune tendenze fondamentali, che sembrano derivare prevalentemente dalla crescente autonomia finanziaria degli enti, dalle difficoltà della finanza pubblica statale e regionale, nonché dalla struttura e dai meccanismi di funzionamento del vigente sistema delle entrate correnti degli enti locali.

#### 5.1.4 Amministrazioni provinciali

L'esame delle entrate correnti relative ai primi tre titoli viene preceduto, per una migliore comprensione, dall'illustrazione tramite prospetti riepilogativi dei risultati complessivi conseguiti nel biennio di riferimento.

##### Accertamenti in conto competenza

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	3.694.135	4.381.435	18,61
Trasferimenti	4.297.006	4.084.255	-4,95
Entrate extratributarie	406.783	496.113	21,96
<b>Totale</b>	<b>8.397.924</b>	<b>8.961.803</b>	<b>6,71</b>

##### Riscossioni in conto competenza

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	3.373.936	4.066.628	20,53
Trasferimenti	2.331.756	2.512.331	7,74
Entrate extratributarie	296.377	335.958	13,35
<b>Totale</b>	<b>6.002.069</b>	<b>6.914.917</b>	<b>15,21</b>

**Riscossioni totali**

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	3.705.495	4.387.836	18,41
Trasferimenti	3.452.525	3.685.220	6,74
Entrate extratributarie	387.385	423.344	9,28
<b>Totale</b>	<b>7.545.405</b>	<b>8.496.400</b>	<b>12,60</b>

**Residui totali**

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	361.116	360.587	-0,15
Trasferimenti	5.305.658	5.647.122	6,44
Entrate extratributarie	291.098	354.508	21,78
<b>Totale</b>	<b>5.957.872</b>	<b>6.362.217</b>	<b>6,79</b>

Le entrate correnti delle Province crescono sensibilmente nel biennio 2002-2003 per gli accertamenti (+ 6,71%) e ancora di più in punto di riscossioni (+15,21%).

I due dati complessivi sono in gran parte influenzati dalle variazioni positive delle entrate tributarie accertate (+ 18,61%) e riscosse (+ 20,53%). In proposito si osserva che il fenomeno è dovuto in gran parte alla legge finanziaria del 2003, che ha istituito una compartecipazione provinciale al gettito IRPEF nella misura dell'1% a partire proprio dall'esercizio in esame.

L'andamento ora evidenziato delle riscossioni di competenza determina anche l'aumento delle riscossioni totali (+12,60%), a cui si accompagna però una massa di residui totali (+6,79%) determinata in gran parte dai ritardi nell'acquisizione alle casse degli enti di quote dei trasferimenti erariali.

In conclusione, le tendenze emerse per il 2003 evidenziano una situazione complessivamente positiva per le Province sul versante delle entrate correnti.

Il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento espone negli ultimi cinque anni, quanto agli accertamenti in conto competenza, i valori percentuali riportati nel seguente prospetto. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale se letti nella sequenza orizzontale degli anni di riferimento. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza delle varie entrate nell'ambito del singolo esercizio.

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

(migliaia di euro)

TITOLI	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	52,22	58,26	48,87	43,99	48,89
Trasferimenti	42,91	35,91	46,23	51,17	45,57
Entrate extratributarie	4,87	5,83	4,90	4,84	5,54
<b>Totale</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>enti esaminati</b>	<b>98</b>	<b>86</b>	<b>96</b>	<b>98</b>	<b>98</b>

Si osserva anzitutto che negli esercizi 1999-2000 si era verificata una cospicua crescita delle entrate tributarie in conseguenza dell'attribuzione alle Province dell'intero gettito dell'imposta sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e dell'imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico. I risultati di entrambe saranno analizzati tra breve. Negli anni immediatamente successivi, esaurendosi l'impatto della devoluzione dei nuovi tributi, le entrate hanno seguito la dinamica fisiologica delle basi imponibili e nel 2003 risentono positivamente degli introiti della compartecipazione all'IRPEF fissata all'1%. Gli altri tributi e le tasse incidono limitatamente sul Titolo I delle entrate. Le fonti di finanziamento extratributarie restano anch'esse di moderato peso, anche se gli introiti provenienti dall'amministrazione del patrimonio provinciale sono apprezzabili.

La graduale ripresa del volume dei trasferimenti a partire dal 2001 deriva principalmente dalle risorse attribuite da Stato e Regioni per lo svolgimento di nuove funzioni decentrate. Si

tratta di un fenomeno che comunque non si pone in contrasto con la politica economico-finanziaria generale e con i mutamenti istituzionali degli ultimi anni, diretti ad una contrazione degli interventi erariali a vantaggio di una maggiore autonomia finanziaria degli enti locali. Basti ricordare infatti che la manovra dei trasferimenti statali ordinari implica tagli corrispondenti all'erogazione della quota di compartecipazione IRPEF.

L'andamento biennale del tasso di realizzazione delle entrate e del tasso di smaltimento dei residui attivi è riportato nei due prospetti sottostanti.

#### Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2002	Risc c/ comp. 2002	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	3.694.135	3.373.936	91,33	4.381.435	4.066.628	92,81
Trasferimenti	4.297.006	2.331.756	54,26	4.084.255	2.512.331	61,51
Entrate extratributarie	406.783	296.377	72,86	496.113	335.958	67,72
<b>Totale</b>	<b>8.397.924</b>	<b>6.002.069</b>	<b>71,47</b>	<b>8.961.803</b>	<b>6.914.917</b>	<b>71,16</b>

#### Tasso di smaltimento (Riscosso in c/residui su accertato in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2002	Riscossi c/residui 2002	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	372.477	331.559	89,01	366.989	321.209	87,52
Trasferimenti	4.461.177	1.120.769	25,12	5.248.087	1.172.890	22,35
Entrate extratributarie	271.700	91.007	33,49	281.739	87.386	31,02
<b>Totale</b>	<b>5.105.354</b>	<b>1.543.335</b>	<b>30,23</b>	<b>5.896.815</b>	<b>1.581.485</b>	<b>26,82</b>

L'indice delle riscossioni tributarie si può considerare elevato, mentre continuano a restare insoddisfacenti gli incassi dei trasferimenti e delle entrate extra tributarie, ma le cause – si è già accennato – derivano sostanzialmente dalla struttura e dai meccanismi di funzionamento del sistema erariale.

Desta preoccupazioni la situazione del tasso di smaltimento nello stesso periodo, perché l'indice complessivo è diminuito rispetto a quello già negativo del 2002, fatto salvo l'andamento positivo delle entrate tributarie.

#### *Entrate tributarie*

Nei due prospetti sottostanti sono esposti i dati biennali delle entrate derivanti dall'imposta sulla responsabilità civile da circolazione degli autoveicoli e dall'imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico, devolute interamente alle Province dal 1999.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Imposta sulle assicurazioni rc auto

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	ACCERTAMENTI IN C. COMPETENZA				RISCOSSIONI IN C. COMPETENZA				RISCOSSIONI TOTALI				TOTALE RESIDUI ATTIVI			
		2002		2003		2002		2003		2002		2003		2002		2003	
			VAR %		VAR %		VAR %		VAR %		VAR %		VAR %		VAR %		VAR %
PIEMONTE	8	141.213	4,17	147.105	3,95	117.186	121.816	3,95	138.091	145.245	5,18	24.027	26.013	8,27			
LOMBARDIA	11	340.950	7,68	367.145	6,33	316.360	336.393	6,33	349.943	360.984	3,16	24.721	30.882	24,92			
LIGURIA	4	56.074	-0,94	55.546	5,34	47.227	49.751	5,34	55.900	58.598	4,83	8.847	5.795	-34,50			
VENETO	7	184.263	5,58	194.539	4,58	174.993	190.152	8,66	188.681	199.419	5,69	9.270	4.387	-52,68			
E. ROMAGNA	9	169.008	8,14	176.754	6,07	149.256	154.364	3,42	167.963	173.996	3,59	19.857	22.615	13,89			
TOSCANA	10	145.843	4,10	157.716	2,63	130.562	138.492	6,07	147.099	153.889	4,62	15.454	19.375	25,37			
UMBRIA	2	30.991	5,91	32.263	6,37	27.974	28.710	2,63	29.922	31.727	6,03	3.850	4.386	13,92			
MARCHE	4	55.485	7,80	58.762	1,62	54.382	57.847	6,37	55.577	58.950	6,07	2.228	2.039	-8,48			
LAZIO	5	199.159	4,62	214.701	0,72	162.666	189.916	16,75	188.101	226.410	20,37	36.494	24.784	-32,09			
ABRUZZO	4	37.566	3,06	39.301	11,07	36.682	37.275	1,62	38.878	38.159	-1,85	884	2.026	129,19			
MOLISE	2	6.512	10,13	6.711	12,26	6.424	6.470	0,72	6.759	7.163	5,98	87	241	177,01			
CAMPANIA	5	153.739	11,60	169.318	0,17	141.108	156.732	11,07	153.763	169.363	10,15	13.333	13.288	-0,34			
PUGLIA	4	87.624	17,14	97.787	23,64	80.399	90.257	12,26	88.264	97.703	10,69	7.389	7.694	4,13			
BASILICATA	2	13.743	80,62	13.767	95,17	12.751	13.451	5,49	12.751	14.443	13,27	992	316	-68,15			
CALABRIA	5	34.736	80,62	40.689	23,64	31.777	39.288	23,64	35.366	42.248	19,46	3.059	1.501	-50,93			
SICILIA	8	62.734	9,642,73	113.313	10,931,36	56.280	109.840	95,17	56.280	119.324	112,02	6.455	3.501	-45,76			
SARDEGNA	4	454	12,18	44.232	13,80	354	39.051	10.931,36	380	39.151	10.202,89	100	5.182	5.082,00			
Totale complessivo	98	1.720.094	12,18	1.929.648	13,80	1.546.379	1.759.804	13,80	1.713.717	1.936.772	13,02	177.048	174.026	-1,71			

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Imposta sulle formalità di trascrizione

(migliaia di euro)

REGIONE	N. ENTI	ACCERTAMENTI IN C. C. COMPETENZA			RISCOSSIONI IN C. C. COMPETENZA			RISCOSSIONI TOTALI			TOTALE RESIDUI ATTIVI		
		2002	2003	VAR %	2002	2003	VAR %	2002	2003	VAR %	2002	2003	VAR %
PIEMONTE	8	85.863	91.010	5,99	81.845	86.721	5,96	84.336	90.493	7,30	5.015	5.331	6,31
LOMBARDIA	11	197.527	201.919	2,22	191.920	196.251	2,26	196.918	201.599	2,38	5.606	5.667	1,09
LIGURIA	4	29.419	29.426	0,02	26.911	27.017	0,39	29.834	29.507	-1,10	2.591	2.428	-6,29
VENETO	7	72.608	76.195	4,94	72.117	74.215	2,91	72.901	74.660	2,41	490	1.980	303,77
FRIULI V. GIULIA	4	25.224	25.293	0,27	24.174	24.130	-0,18	24.905	24.859	-0,19	1051	1.602	52,43
EMILIA ROMAGNA	9	92.457	93.786	1,44	88.641	90.408	1,99	91.132	94.037	3,19	3.840	3.402	-11,41
TOSCANA	10	83.277	84.976	2,04	79.817	81.394	1,98	82.562	84.854	2,75	3.504	3.627	3,50
UMBRIA	2	17.736	18.710	5,49	16.620	17.841	7,35	17.877	18.961	6,06	1.194	947	-20,71
MARCHE	4	29.585	30.443	2,90	27.182	28.287	4,06	28.878	30.366	5,15	2.403	2.480	3,21
LAZIO	5	117.835	125.870	6,82	115.472	123.134	6,64	118.633	126.192	6,37	2.363	2.737	15,80
ABRUZZO	4	21.525	23.277	8,14	20.303	22.161	9,15	21.721	23.382	7,65	1.221	1.116	-8,64
MOLISE	2	4.424	10.322	133,30	4.053	10.153	150,52	4.413	10.839	145,62	372	169	-64,55
CAMPANIA	5	72.961	74.910	2,67	59.791	70.038	17,14	67.251	85.568	27,24	16.186	70.014	332,56
PUGLIA	4	46.562	51.436	10,47	42.274	49.161	16,29	46.284	54.998	18,83	4.487	2.491	-44,49
BASILICATA	2	7.139	7.334	2,73	6.609	7.243	9,59	7.398	7.773	5,06	529	91	-82,82
CALABRIA	4	19.967	21.745	8,90	17.061	18.669	9,42	23.293	21.279	-8,64	3.044	3.153	3,58
SICILIA	9	61.188	68.693	12,27	59.112	66.059	11,75	62.219	69.304	11,39	2.125	2.684	26,31
SARDEGNA	4	24.712	26.212	6,07	22.136	22.595	2,07	24.926	24.588	-1,36	2.576	4.200	63,04
<b>Totale complessivo</b>	<b>98</b>	<b>1.010.008</b>	<b>1.061.558</b>	<b>5,10</b>	<b>956.040</b>	<b>1.015.477</b>	<b>6,22</b>	<b>1.005.501</b>	<b>1.073.258</b>	<b>6,74</b>	<b>58.597</b>	<b>51.116</b>	<b>-12,77</b>

In virtù del particolare ordinamento istituzionale che caratterizza questi enti, non vengono richiesti dalla Sezione i conti consuntivi alle Province autonome di Trento e Bolzano. Non vi sono Province nella Regione a statuto speciale Valle d'Aosta.

Mancano i dati delle Province della Regione Friuli-Venezia Giulia relativi all'imposta R.C.A., in quanto questa viene devoluta appunto all'ente Regione.

L'anomalia dei dati delle Province della Regione Sardegna, sempre per l'imposta R.C.A., trova spiegazione nella circostanza che in base ad una particolare disciplina, ancora nell'esercizio 2002 gli introiti relativi erano di spettanza dello Stato.

In via generale i flussi finanziari derivanti dalle predette imposte sono influenzati nel periodo esaminato da vari fattori concomitanti non governabili dagli enti, quali la crisi del mercato dell'auto, i provvedimenti statali volti a stimolare l'acquisto di nuovi autoveicoli, l'andamento del concorrente mercato dell'usato, gli oneri finanziari gravanti sui passaggi di proprietà e così via.

Si osserva comunque che il gettito complessivo e quello distribuito per Regioni di entrambe le imposte rappresenta una importante entrata per le amministrazioni provinciali, pur tenendo conto del tasso di inflazione reale 2003, pari al 2,7%.

Quanto all'imposta sulle assicurazioni R.C.A., i totali nazionali evidenziano andamenti biennali positivi in termini di accertamenti e riscossioni in conto competenza, anche dovuti all'aumento delle tariffe assicurative. A livello di aggregazioni regionali le situazioni sono ovviamente variegata e legate all'azione congiunta di fattori generali e locali di non facile identificazione.

L'imposta sulle formalità di trascrizione mostra una tendenza complessiva di segno positivo, in cui si inquadra anche la diminuzione dei residui totali (-12,77%). Le oscillazioni nell'ambito delle singole Regioni non trovano agevole spiegazione.

Nel volume degli allegati sono riportate apposite tabelle analitiche elaborate dalla Sezione dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione delle Province per Regioni ed aree geografiche.

### 5.1.5 Amministrazioni comunali

L'esame delle entrate correnti relative ai primi tre titoli, viene preceduto, per una migliore comprensione, dall'illustrazione tramite prospetti riepilogativi dei risultati complessivi conseguiti nel biennio di riferimento.

#### Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	16.996.606	18.780.553	10,50
Trasferimenti	11.669.722	9.938.542	-14,83
Entrate extratributarie	7.141.089	7.385.629	3,42
<b>Totale</b>	<b>35.807.417</b>	<b>36.104.724</b>	<b>0,83</b>

#### Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	11.262.422	13.383.913	18,84
Trasferimenti	8.428.973	6.675.326	-20,80
Entrate extratributarie	4.405.681	4.710.625	6,92
<b>Totale</b>	<b>24.097.076</b>	<b>24.769.864</b>	<b>2,79</b>

#### Riscossioni totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz.%
Entrate tributarie	15.863.193	18.547.961	16,92
Trasferimenti	12.256.438	9.409.045	-23,23
Entrate extratributarie	6.483.349	6.975.296	7,59
<b>Totale</b>	<b>34.602.980</b>	<b>34.932.302</b>	<b>0,95</b>



## Residui totali

TITOLI	(migliaia di euro)		
	2002	2003	Variatz. %
Entrate tributarie	9.036.222	9.068.304	0,36
Trasferimenti	5.737.862	6.194.391	7,96
Entrate extratributarie	6.559.611	6.806.019	3,76
<b>Totale</b>	<b>21.333.695</b>	<b>22.068.714</b>	<b>3,45</b>

Gli accertamenti totali in conto competenza, cioè le risorse correnti "fresche" sono stazionari nel 2003 in termini nominali e addirittura in regresso se si tiene conto del tasso di inflazione reale del 2,7%. Anche le riscossioni complessive si presentano stazionarie sotto quest'ultimo profilo.

Le entrate tributarie mostrano una considerevole crescita (oltre il 10% quanto agli accertamenti e quasi il 19% quanto alle riscossioni). L'allocazione nel titolo I del bilancio della compartecipazione al gettito IRPEF ha implicato anche nel 2003 notevoli effetti sugli indici di autonomia finanziaria e tributaria degli enti con riduzione delle entrate trasferite dallo Stato, effetti che perdureranno sia pure in misura meno vistosa negli esercizi successivi. Va poi tenuto conto anche degli introiti derivanti dall'addizionale facoltativa IRPEF, introdotta da gran parte dei Comuni e già applicata negli anni in esame.

Per quanto riguarda in generale i flussi di cassa, crescono poco nel 2003 le riscossioni complessive in conto competenza (+2,79%), mentre quelle totali ristagnano (+0,95%) a causa soprattutto dell'andamento negativo dei trasferimenti introitati (-20,80% per la competenza e -23,23% per le riscossioni totali).

La forte diminuzione delle risorse trasferite (accertamenti e riscossioni) deriva sostanzialmente da quelle provenienti dallo Stato e compensa la compartecipazione IRPEF. D'altra parte procedono a rilento i trasferimenti di nuovi compiti ai Comuni e quindi le corrispondenti assegnazioni di risorse finanziarie da parte dello Stato e delle Regioni.

La massa dei residui totali aumenta complessivamente del 3,45%.

Il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento evidenzia negli ultimi cinque anni i valori percentuali riportati nei seguenti due prospetti. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale se letti nella sequenza orizzontale degli anni. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza dei vari titoli di entrata nell'ambito del singolo esercizio.

## Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

TITOLI	(migliaia di euro)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	41,01	43,32	39,33	47,47	52,01
Trasferimenti	38,40	34,65	39,22	32,59	27,53
Entrate extratributarie	20,59	22,03	21,45	19,94	20,46
<b>Totale</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>enti esaminati</b>	<b>1.169</b>	<b>1.073</b>	<b>1.255</b>	<b>1.360</b>	<b>1.360</b>

## Riscossioni totali (incidenza % su entrate correnti)

TITOLI	(migliaia di euro)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate tributarie	40,76	40,41	36,37	45,84	53,10
Trasferimenti	38,38	39,48	41,63	35,42	26,93
Entrate extratributarie	20,86	20,11	20,00	18,74	19,97
<b>Totale</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<b>enti esaminati</b>	<b>1.169</b>	<b>1.073</b>	<b>1.255</b>	<b>1.360</b>	<b>1.360</b>

L'incidenza delle entrate tributarie, ormai fondamentali per il finanziamento delle spese correnti dei Comuni, oscilla di anno in anno e nel 2003 supera il 52%. I trasferimenti erariali continuano a rappresentare un'importante risorsa degli enti, ma coerentemente alla crescente

autonomia finanziaria dei Comuni tendono a contrarsi, in particolare quelli provenienti dallo Stato, come si vedrà tra poco con gli appositi prospetti.

Mantengono una posizione stabile anche se limitata, le entrate extratributarie da proventi e servizi. Il fenomeno si spiega, in quanto nella gran parte dei casi non vengono ancora applicate le disposizioni che prevedono la trasformazione della tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU) in tariffa.

È analogo il rapporto di composizione in termini di riscossioni totali (competenza e residui).

L'andamento biennale del tasso di realizzazione delle entrate e del tasso di smaltimento dei residui attivi è riportato nei prospetti sottostanti.

#### Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2002	Risc c/ comp. 2002	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	16.996.606	11.262.422	66,26	18.780.553	13.383.913	71,26
Trasferimenti	11.669.722	8.428.973	72,23	9.938.542	6.675.326	67,17
Entrate extratributarie	7.141.089	4.405.681	61,69	7.385.629	4.710.625	63,78
<b>Totale</b>	<b>35.807.417</b>	<b>24.097.076</b>	<b>67,30</b>	<b>36.104.724</b>	<b>24.769.864</b>	<b>68,61</b>

L'indice di realizzazione dei trasferimenti è peggiorato a causa dei complessi meccanismi che regolano le assegnazioni di spettanza di ciascun ente. Le altre due percentuali sono migliorate di poco.

#### Tasso di smaltimento (Riscossi in c/residui su accertati in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2002	Riscossi c/residui 2002	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	7.902.809	4.600.770	58,22	8.835.712	5.164.048	58,44
Trasferimenti	6.324.578	3.827.465	60,52	5.664.894	2.733.719	48,26
Entrate extratributarie	5.901.871	2.077.667	35,20	6.395.685	2.264.671	35,41
<b>Totale</b>	<b>20.129.258</b>	<b>10.505.902</b>	<b>52,19</b>	<b>20.896.291</b>	<b>10.162.438</b>	<b>48,63</b>

Preoccupa la situazione dei tassi di smaltimento, perché gli indici complessivi e parziali sono peggiorati (salvo quello stazionario delle entrate tributarie) rispetto a quelli già non soddisfacenti del 2002.

Diminuisce l'incidenza dei trasferimenti dello Stato sul totale del titolo I come risulta dal prospetto seguente. La situazione è ancora più negativa se i dati sono presi in considerazione alla luce del tasso d'inflazione reale 2003.

#### Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria I (trasf.correnti dello Stato) sul totale del titolo

(migliaia di euro)

TITOLO II	2002		2003	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA I	7.767.115	5.823.017	6.281.149	4.263.462
TOTALE TITOLO II	11.669.722	8.428.973	9.938.542	6.675.326
INCIDENZA IN %	66,56	69,08	63,20	63,87

Poiché l'importo dei trasferimenti dalle Regioni ai Comuni (categoria 2<sup>a</sup>) incide notevolmente sul totale del titolo II, è utile riportare i seguenti prospetti specifici di facile lettura, dove sono evidenziati per il biennio in riferimento i valori assoluti e percentuali dei contributi regionali in termini di accertamenti e riscossioni, il rispettivo tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui nonché l'incidenza sul totale del titolo II.

**Titolo II - entrate da trasferimenti e contributi dalle Regioni****Accertamenti in conto competenza**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2002	2003	Variaz. %
	3.101.226	2.877.925	-7,20

**Riscossioni in conto competenza**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2002	2003	Variaz. %
	2.111.473	1.948.861	-7,70

**Riscossioni totali**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2002	2003	Variaz. %
	2.842.950	2.815.587	-0,96

**Residui totali**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2002	2003	Variaz. %
	1.403.288	1.428.011	1,76

**Titolo II - tasso di realizzazione****Riscosso c/comp. su accertato c/comp.**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Acc. c/comp. 2002	Risc c/ comp. 2002	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %
		3.101.226	2.111.473	68,08	2.877.925	1.948.861

**Titolo II - Tasso di smaltimento****Riscosso c/residui su accertati c/residui**

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Accertamenti c/residui 2002	Riscossi c/residui 2002	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %
		1.145.012	731.477	63,88	1.365.673	866.726

**Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria II sul totale del titolo**

(migliaia di euro)

TITOLO II	2002		2003	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA II	3.101.226	2.111.473	2.877.925	1.948.861
TOTALE TITOLO II	11.669.722	8.428.973	9.938.542	6.675.326
INCIDENZA IN %	26,57	25,05	28,96	29,19

Si rammenta che i trasferimenti regionali correnti ai Comuni sono generalmente a destinazione specifica, per esempio finalizzati all'erogazione di determinati servizi alla cittadinanza.

A proposito dei prospetti precedenti è sufficiente segnalare la diminuzione in termini nominali di oltre il 7% degli accertamenti e degli introiti di competenza nel 2003 (ancora più vistosa, tenuto conto del tasso di inflazione reale) nonché le variazioni poco significative nel volume delle riscossioni e dei residui totali.

Il tasso di realizzazione e quello di smaltimento, a loro volta, si mantengono stazionari a riprova dei ritardi del sistema dei trasferimenti di cui si è detto.

L'incidenza della categoria II sul totale del titolo è, come già accennato, ancora aumentato fino a sfiorare il 30% quanto alle riscossioni, anche se il volume degli accertamenti nel 2003 si è contratto.

La Sezione ha infine predisposto un prospetto recante l'incidenza di accertamenti e riscossioni di contributi regionali ai Comuni per lo svolgimento di funzioni delegate (categoria 3<sup>a</sup>) sul totale del Titolo. I valori, stabili, sono di limitata importanza.

**Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria III  
(contributi e trasferimenti della Regione per funzioni delegate) sul totale del titolo**  
(migliaia di euro)

TITOLO II	2002		2003	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA III	510.155	361.287	476.511	326.034
TOTALE TITOLO II	11.669.722	8.428.973	9.938.542	6.675.326
INCIDENZA IN %	4,37	4,29	4,79	4,88

Nel volume degli allegati sono riportate apposite tabelle analitiche elaborate dalla Sezione dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione dei Comuni per Regioni ed aree geografiche.

#### **Addizionale facoltativa IRPEF**

Il decreto legislativo 28 settembre 1998 n. 360, in attuazione della legge delega 16 giugno 1998 n. 191, istituiva a decorrere dall'anno successivo l'addizionale provinciale e comunale all'IRPEF, attribuendo agli enti una sia pur limitata capacità impositiva di tipo personale, che colpisce cioè l'insieme dei redditi del contribuente, tenendo conto delle sue condizioni soggettive. Gli enti, in sostanza, potevano deliberare entro il 31 dicembre ed entro certi limiti l'aliquota dell'addizionale da applicare sui redditi dell'anno successivo. Questa non può eccedere complessivamente 0,5 punti percentuali da raggiungere in tre anni con un incremento annuo non superiore allo 0,2%.

L'istituzione dell'imposta resta in definitiva rimessa alle scelte politiche degli enti ed è espressione di un ulteriore sforzo fiscale diretto al raggiungimento dell'autonomia finanziaria complessiva, dato che non è volta al finanziamento di compiti e servizi specifici e non incide sul livello dei trasferimenti erariali. Il meccanismo di ripartizione del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota opzionale comprende due erogazioni:

- a) a titolo di acconto, entro il medesimo anno di versamento, sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 giugno e relativi ai redditi imponibili dei contribuenti con domicilio fiscale nei singoli Comuni;
- b) a conguaglio, entro l'anno successivo a quello di versamento. Il Ministero dell'Interno provvede così all'attribuzione definitiva degli importi dovuti sulla base dei predetti dati statistici.

Le leggi finanziarie per il 2003 e 2004 hanno peraltro disposto la sospensione degli aumenti, rispetto alle aliquote in vigore per il 2002, delle addizionali deliberate dopo il 29 settembre 2002.<sup>163</sup>

#### **Analisi finanziaria**

Dopo alcuni anni dall'istituzione, l'addizionale in argomento risulta applicata da gran parte degli enti ed ha evidenziato un andamento espansivo complessivo, anche per il frequente ricorso all'incremento dell'aliquota.

Nel 2002 dei 1360 enti esaminati 1002 avevano istituito l'imposta. Nel 2003 sono diventati 1005, perché 3 nuovi Comuni si sono aggiunti.

Si osserva che, in occasione del presente Referto, la Sezione rilevava per alcuni enti la necessità di ulteriori chiarimenti da parte degli uffici comunali circa le poste contabili in esame. A seguito di verifiche anche per le vie brevi i dati sono stati asseverati d'intesa coi predetti uffici.

<sup>163</sup> Con circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 1/DPF del 12 febbraio 2003 è stata esclusa la possibilità di introdurre l'addizionale da parte dei Comuni che non l'avevano ancora applicata, penalizzando così gli Enti che avevano condotto una politica di contenimento della pressione fiscale.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il volume in valori assoluti e percentuali degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui dell'imposta nel biennio 2002-2003 risulta dal seguente prospetto.

(migliaia di euro)			
1.360 enti	2002	2003	Var. %
Accertamenti c/residui	726.982	1.024.434	40,92
Accertamenti. c/competenza	1.018.219	1.130.491	11,03
<b>Accertamenti totali</b>	<b>1.745.201</b>	<b>2.154.925</b>	<b>23,48</b>
Residui da residui	84.024	54.014	-35,72
Residui da competenza	931.589	931.953	0,04
<b>Residui attivi totali</b>	<b>1.015.613</b>	<b>985.967</b>	<b>-2,92</b>
Riscossioni c/residui	642.958	970.420	50,93
Riscossioni c/competenza	86.630	198.539	129,18
<b>Riscossioni totali</b>	<b>729.588</b>	<b>1.168.958</b>	<b>60,22</b>

La situazione indica una ragguardevole evoluzione positiva, anche in presenza dell'inflazione reale al 2,7% nel 2003. Infatti gli accertamenti totali sono cresciuti del 23,48% rispetto al 2002, i residui da residui sono diminuiti del 35,72% con la conseguente diminuzione dei residui totali (-2,92%), confermando così la capacità espansiva dell'imposta, che si ritiene possa ancora aumentare nei prossimi esercizi sia pure a ritmo inferiore.

A causa delle modalità di accreditamento dell'addizionale da parte dello Stato stabilite normativamente, gran parte delle riscossioni avvengono nell'anno successivo al periodo di imposizione e di accertamento. Ciò spiega l'elevato volume delle partite iscritte a residui.

Il prospetto seguente espone i dati degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui distribuiti per Regioni.

(migliaia di euro)						
REGIONI	Accert. c/comp. 2002	Accert. c/res. 2003	Accert. c/comp. 2003	Riscoss. c/res. 2003	Riscoss. c/comp. 2003	Totale res. attivi 2003
PIEMONTE	104.135	111.536	109.024	105.467	9.622	105.470
LOMBARDIA	124.818	131.327	128.600	124.648	8.344	126.934
LIGURIA	49.706	52.017	59.625	48.894	14.768	47.980
VENETO	94.331	82.675	103.225	81.221	22.455	82.224
TRENTINO A. A.	3.568	4.338	3.540	733	0,00	7.145
FRIULI V. GIULIA	7.700	9.120	8.968	8.914	111	9.063
EMILIA ROMAGNA	82.457	85.054	84.125	83.588	1.785	83.805
TOSCANA	99.419	104.886	122.244	99.094	28.977	99.060
UMBRIA	13.827	15.834	15.282	15.154	645	15.316
MARCHE	37.111	40.110	44.022	39.166	7.756	37.209
LAZIO	103.099	98.208	120.657	96.528	20.919	101.417
ABRUZZO	17.417	17.611	19.614	16.333	4.489	16.402
MOLISE	4.421	4.452	5.091	4.376	342	4.825
CAMPANIA	88.145	84.861	105.704	78.976	37.816	73.773
PUGLIA	89.565	74.290	89.437	65.649	25.654	72.423
BASILICATA	8.124	9.689	8.973	8.329	1.152	9.181
CALABRIA	16.978	15.978	22.637	15.319	5.299	17.998
SICILIA	53.008	55.589	56.733	53.967	4.689	53.666
SARDEGNA	20.390	26.860	22.993	24.062	3.715	22.075
<b>TOTALE</b>	<b>1.018.219</b>	<b>1.024.434</b>	<b>1.130.491</b>	<b>970.420</b>	<b>198.539</b>	<b>985.967</b>

I Comuni che si sono avvalsi di questo strumento fiscale si trovano in tutte le Regioni e sono più numerosi nelle aree geografiche dove si addensano maggiormente gli enti soggetti

all'esame della Sezione. A sua volta, l'entità del gettito prodotto è naturalmente collegato alla distribuzione territoriale dei diversi livelli di reddito presenti nel Paese.

I valori massimi degli accertamenti in conto competenza nel 2003 si rilevano nei Comuni della Lombardia (128.600 migliaia di euro), della Toscana (122.244 migliaia di euro) e del Lazio (120.657 migliaia di euro).

Nel volume degli allegati sono riportate tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'addizionale relative agli enti esaminati, aggregati per Regione e per aree geografiche.

### ***Compartecipazione IRPEF***

La compartecipazione IRPEF è stata istituita a favore dei Comuni nelle 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 aumentata poi al 6,5% dalla legge finanziaria 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, è ripartito dal medesimo Ministero in proporzione all'ammontare dell'imposta netta dovuta dai contribuenti ed è distribuito territorialmente in funzione del domicilio fiscale degli stessi risultante presso l'anagrafe tributaria. La determinazione della quota di spettanza per ogni Comune è avvenuta nel 2003, sulla base dei dati più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i bilanci comunali, in quanto i trasferimenti statali ordinari di ciascun ente sono ridotti in misura corrispondente al gettito così conseguito. La decurtazione è effettuata prioritariamente sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza degli stessi anche sui contributi statali spettanti ad altro titolo.

Il Ministero dell'Interno ha provveduto entro il 15 marzo 2003 all'erogazione della prima rata della compartecipazione ed entro il successivo 15 luglio 2003 all'erogazione del saldo di competenza.<sup>164</sup>

Anche se in termini logico-sistematici i proventi della compartecipazione IRPEF potrebbero essere intesi come una forma di trasferimento erariale, 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.

### ***Analisi finanziaria***

Si premette che, come già osservato in altre parti del presente Referto, i notevoli introiti derivanti dall'istituzione della compartecipazione hanno implicato per un certo numero di Comuni l'azzeramento o quasi dei trasferimenti correnti ordinari dello Stato.

In relazione all'esercizio 2003, secondo anno di applicazione dell'entrata, la Sezione aveva rilevato ad un primo esame la necessità per un certo numero di enti –vuoi nell'esercizio 2002, vuoi in quello 2003– di ulteriori chiarimenti da parte degli uffici comunali circa le partite contabili in esame. A seguito di verifiche anche per le vie brevi i dati sono stati asseverati d'intesa con i predetti uffici.

Si fa inoltre presente che la Sezione ha confrontato, con esito positivo, gli importi degli accertamenti ricavati dai conti consuntivi con quelli corrispondenti rinvenuti nella banca dati del Ministro dell'Interno.

Si è provveduto a differenziare con due distinti prospetti i dati degli esercizi 2002 e 2003, in quanto il numero dei Comuni esaminati varia nei due anni. Alcuni enti, infatti, non hanno usufruito di detta imposta perché debitori verso lo Stato di somme introitate a vario titolo in misura maggiore del dovuto negli esercizi precedenti.

<sup>164</sup> Circolari F.L. n. 5 del 4 marzo 2003 e n. 24 del 16 luglio 2003.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/ comp. 2002	Riscossioni c/comp. 2002	Residui c/comp. 2002	Tasso % di realizzazione
PIEMONTE	78	311.166	310.358	808	99,75
LOMBARDIA	219	778.263	774.828	3.435	99,56
LIGURIA	29	126.773	126.374	399	99,69
VENETO	140	322.728	322.111	617	99,81
EMILIA ROMAGNA	106	365.515	365.050	465	99,88
TOSCANA	104	293.808	292.902	906	99,70
UMBRIA	21	56.699	56.699	0	100,00
MARCHE	39	89.091	88.256	835	99,07
LAZIO	76	474.063	473.684	379	99,93
ABRUZZO	29	53.865	53.836	29	99,95
MOLISE	5	9.158	9.158	00	100,00
CAMPANIA	133	228.630	227.437	1.193	99,48
PUGLIA	123	178.946	175.585	3.361	98,13
BASILICATA	13	16.579	16.579	00	100,00
CALABRIA	43	54.780	53.004	1.776	96,76
<b>TOTALE</b>	<b>1.158</b>	<b>3.360.064</b>	<b>3.345.861</b>	<b>14.203</b>	<b>99,58</b>

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/comp. 2003	Riscossioni c/comp. 2003	Residui c/competenza 2003	Tasso % di realizzazione
PIEMONTE	78	428.824	428.784	40	99,99
LOMBARDIA	219	1.059.454	1.055.090	4.364	99,59
LIGURIA	27	156.786	155.269	1.517	99,04
VENETO	140	444.657	444.470	187	99,96
EMILIA ROMAGNA	106	512.450	512.434	16	99,99
TOSCANA	103	408.786	408.786	0	100,00
UMBRIA	21	82.007	82.007	0	100,00
MARCHE	39	125.620	124.821	799	99,36
LAZIO	76	689.420	689.033	387	99,94
ABRUZZO	29	80.125	80.125	0	100,00
MOLISE	5	13.395	13.242	153	98,85
CAMPANIA	135	334.400	333.030	1.370	99,59
PUGLIA	123	264.098	263.321	777	99,70
BASILICATA	13	23.720	23.578	142	99,40
CALABRIA	45	83.332	83.332	0	100,00
<b>TOTALE</b>	<b>1.159</b>	<b>4.707.074</b>	<b>4.697.322</b>	<b>9.752</b>	<b>99,79</b>

La lettura dei due prospetti è agevole ed in proposito basta richiamare l'attenzione su due aspetti: anzitutto l'importanza di questa fonte di finanziamento per i Comuni e poi gli elevatissimi tassi di realizzazione già rilevati nell'anno precedente, che attestano l'efficienza del sistema di ripartizione ed assegnazione degli importi dovuti. La modesta percentuale di residui di competenza deriva dal meccanismo delle stime poste a base della determinazione dei fondi poi assegnati. In altre parole il Ministero delle Finanze e dell'Economia ha elaborato le stime per successive approssimazioni, tenendo conto di vari fattori, come per esempio la diminuzione della popolazione residente in ogni Comune e gli spostamenti di domicilio fiscale.

Nel volume degli allegati sono riportate apposite tabelle analitiche elaborate dalla Sezione dove sono esposti i dati contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione dei Comuni per Regioni ed aree geografiche. Mancano, peraltro, le tabelle relative alla gestione dei residui, che espongono cifre e percentuali irrilevanti a causa del meccanismo di distribuzione della

compartecipazione agli enti concentrata al massimo, come si è visto, nell'esercizio di competenza.

*Indicatori finanziari delle entrate correnti comunali*

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 indicatori finanziari elaborati per una serie storica di cinque anni e raccolti nel prospetto che segue.

Esercizi finanziari	Numero enti trattati	Autonomia finanziaria %	Autonomia tributaria %	Pressione tributaria (in euro)	Realizzazione entrate proprie %
1999	1169	62	41	332	60
2000	1073	65	43	355	60
2001	1255	61	39	337	61
2002	1360	67	47	423	65
2003	1360	72	52	467	69

*a) Indicatore dell'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 biennio 2002-2003 risulta confermata la tendenza generale positiva in atto da svariati esercizi, conseguenza della crescita delle entrate tributarie ed extratributarie.

*b) Indicatore dell'autonomia tributaria*

Il secondo indicatore, dato dal rapporto tra gli accertamenti delle entrate del titolo I ed il totale delle entrate correnti, conferma a sua volta lo sviluppo dei livelli di autonomia tributaria raggiunti dai Comuni grazie alla leva fiscale.

*c) Indicatore della pressione tributaria*

Tale indicatore, in aumento, fornisce la misura di quanto gravano i tributi comunali (titolo I), in termini di accertamenti, su ciascun cittadino, avendo calcolato la popolazione in base ai dati del censimento ISTAT del 2001.

*d) Indicatore della capacità di realizzazione delle entrate proprie*

L'indagine si conclude esaminando il 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 medio nazionale mostra percentuali in lenta crescita nel quinquennio, suscettibili tuttavia di migliorare ancora.



## ICI, TARSU e TARI

### *Imposta comunale sugli immobili (ICI)*

Il sistema fiscale dei Comuni si basa principalmente sull'ICI, l'imposta patrimoniale sugli immobili istituita con d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504. Ad integrazione di quanto stabilito in tale sede, l'art. 59 del d.lgs. n. 446 del 1997 ha disciplinato la potestà regolamentare facoltativa dei Comuni in materia. Il peso più rilevante dell'imposizione locale grava così sui proprietari o sui possessori di immobili, indipendentemente dalla loro residenza e quindi dall'utilizzo da parte degli stessi dei servizi erogati dall'ente impositore.

Presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati urbani e rurali, di aree fabbricabili e di terreni agricoli a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali rispetto allo svolgimento di attività imprenditoriali.

I Comuni sono in sostanza in grado di sfruttare le potenzialità di gettito del tributo con modalità applicative (aliquote, riduzioni e detrazioni) da adattare alle caratteristiche del patrimonio immobiliare ed alle condizioni socio-economiche di proprietari e possessori dei beni.

La deliberazione di approvazione delle aliquote, riduzioni e detrazioni deve essere adottata entro il termine di approvazione del bilancio preventivo dell'anno in riferimento, per potere esplicitare i propri effetti nel corrispondente periodo.

Le difficoltà dei Comuni nel definire l'accertamento e la liquidazione dell'imposta di tutti gli immobili situati nei rispettivi territori è evidenziata anche dalle leggi statali che, negli anni, prevedono deroghe al divieto di proroga dei termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti di imposta contenuti nello statuto dei diritti del contribuente. Così, in base all'art. 31 comma 16 della legge finanziaria per il 2003 (l. 27 dicembre 2002, n. 289), i termini di accertamento e liquidazione del tributo che scadevano il 31 dicembre 2002 sono stati prorogati al 31 dicembre 2003 limitatamente alle annualità 1998 e successive. Anche il successivo decreto legge 30 dicembre 2004, n. 314 coordinato con la legge di conversione 1° marzo 2005, n. 26, proroga i medesimi termini in scadenza al 31 dicembre 2004 fino al 31 dicembre 2005 per l'imposta dal 2002 in poi.

Sulla delicata materia dell'ICI è intervenuta la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV n. 485 del 10 febbraio 2004, con la quale si forniscono chiare indicazioni sui limiti invalicabili che incontrano in materia tributaria i regolamenti comunali anche a seguito della riforma costituzionale. In sostanza dove sussiste riserva di legge come nel caso dell'imposizione fiscale, gli enti non possono dettare norme di rango regolamentare che oltrepassino i confini segnati dalla norma statale. Il legislatore primario, nell'esercizio della potestà riservatagli dalla Costituzione, detiene il potere discrezionale di definire la facoltà impositiva fino al dettaglio ovvero di lasciare espressamente ai regolamenti spazi normativi anche notevoli di completamento. I Comuni non possono cioè ampliare il loro potere di determinare le aliquote ICI fino a stabilire differenze all'interno delle tre categorie previste dalla legge (immobili destinati ad usi diversi dall'abitazione, immobili posseduti in aggiunta all'abitazione principale, alloggi non locati). In caso contrario, gli enti avrebbero il potere di tassare nella misura voluta questa o quella categoria di immobili, in violazione della riserva di legge statale in materia di imposizione fiscale. In via di esempio si potrebbero introdurre aliquote differenziate per uffici, studi privati, negozi, magazzini e depositi, laboratori artigianali, impianti sportivi, alberghi, teatri, cinema.

### *Analisi finanziaria*

Ai fini di una migliore comprensione dei risultati di seguito riportati, è utile ricordare ancora l'apprezzabile incidenza sui dati numerici del fenomeno del recupero degli importi ICI di pertinenza degli anni precedenti a quello in riferimento e relativi a modifiche di classamenti catastali o a risultati di lotta all'evasione fiscale. Si fa quindi riferimento all'indagine condotta

dalla Sezione nel Referto sugli esercizi 2000-2001, con riserva di ripetere l'analisi, se utile, in occasione del prossimo Referto per verificare la nuova situazione emergente.

Su 1255 Comuni allora esaminati, 897 avevano comunicato di aver accertato in conto competenza 2001 importi ICI relativi ad anni precedenti, non accertati appunto negli anni di effettivo riferimento. L'importo globale dell'ICI recuperata rappresentava il 5,91% dell'intera imposta accertata in conto competenza nell'anno. Approfondendo l'analisi risultava poi che in 333 Comuni degli 897 interessati al fenomeno la medesima incidenza era superiore al 10% ed in 102 questa superava il 20%.

Si osserva anzitutto che gli usuali confronti biennali di cui ai prospetti seguenti sono stati condotti su 1360 Comuni, con una base più ampia rispetto ai 1309 enti oggetto delle indagini effettuate nel precedente biennio 2001-2002.

(migliaia di euro)			
1.360 enti esaminati	2002	2003	Var. %
Accertamenti c/comp.	7.975.287	8.247.452	3,41

L'importo totale degli accertamenti in conto competenza del 2003 è aumentato in misura apprezzabile rispetto all'anno precedente in termini nominali, confermando una costante tendenza alla crescita.

Considerata la relativa inelasticità dell'imposta, l'aumento dell'importo totale degli accertamenti in esame sembra possa attribuirsi principalmente alla sempre maggiore cura rivolta dai Comuni a ridurre aree di evasione ed a recuperare importi arretrati.

#### Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)				
REGIONE	N. enti esaminati	2002	2003	Var. %
PIEMONTE	78	593.716	607.328	2,29
LOMBARDIA	219	1.240.935	1.291.221	4,05
LIGURIA	29	345.097	351.962	1,99
VENETO	140	612.393	649.550	6,07
TRENTINO ALTO ADIGE	13	66.411	67.246	1,26
FRIULI VENEZIA GIULIA	30	146.989	146.577	-0,28
EMILIA ROMAGNA	106	868.863	915.543	5,37
TOSCANA	104	685.616	707.609	3,21
UMBRIA	21	115.013	119.060	3,52
MARCHE	39	173.954	185.058	6,38
LAZIO	76	1.275.776	1.280.256	0,35
ABRUZZO	29	127.794	138.077	8,05
MOLISE	5	22.726	21.251	-6,49
CAMPANIA	135	544.527	560.610	2,95
PUGLIA	123	477.908	492.647	3,08
BASILICATA	13	32.096	32.186	0,28
CALABRIA	45	97.525	104.424	7,07
SICILIA	121	408.596	433.783	6,16
SARDEGNA	34	139.352	143.064	2,66
<b>TOTALE</b>	<b>1.360</b>	<b>7.975.287</b>	<b>8.247.452</b>	<b>3,41</b>

Nel prospetto mancano gli enti della Regione Valle d'Aosta, in quanto per il Comune di Aosta non è stato possibile effettuare il confronto 2002-2003 dei dati specifici in esame e gli altri enti di appartenenza hanno meno di 8000 abitanti.

Dall'esame dei dati distinti per 19 Regioni si evince che l'aumento degli accertamenti in conto competenza dell'ICI è generalizzato, con l'eccezione peraltro della situazione stazionaria nel Friuli - Venezia Giulia e della notevole diminuzione intervenuta nel Molise (-6,49%). A

proposito di quest'ultima situazione la Sezione ha accertato che per l'anno 2003 il Ministero delle Finanze ha disposto l'abbassamento delle rendite catastali degli immobili in un certo numero di Comuni –peraltro non localizzati solo in Molise– a seguito di ricorsi vittoriosi presentati nel 1998 alla Commissione censuaria centrale per la riduzione degli estimi, produttivi di effetti a partire proprio dal 1° gennaio 2003.

**Incidenza degli accertamenti regionali in c/competenza sul totale**

(migliaia di euro)

REGIONE	2002	Rapporto % su totale	2003	Rapporto % su totale
PIEMONTE	593.716	7,44	607.328	7,36
LOMBARDIA	1.240.935	15,55	1.291.221	15,65
LIGURIA	345.097	4,32	351.962	4,26
VENETO	612.393	0,84	649.550	0,82
TRENTINO ALTO ADIGE	66.411	7,67	67.246	7,87
FRIULI VENEZIA GIULIA	146.989	1,85	146.577	1,78
EMILIA ROMAGNA	868.863	10,89	915.543	11,10
TOSCANA	685.616	8,59	707.609	8,57
UMBRIA	115.013	1,45	119.060	1,45
MARCHE	173.954	2,18	185.058	2,25
LAZIO	1.275.776	15,99	1.280.256	15,52
ABRUZZO	127.794	1,61	138.077	1,68
MOLISE	22.726	0,29	21.251	0,26
CAMPANIA	544.527	6,82	560.610	6,79
PUGLIA	477.908	5,99	492.647	5,97
BASILICATA	32.096	0,41	32.186	0,40
CALABRIA	97.525	1,23	104.424	1,27
SICILIA	408.596	5,13	433.783	4,26
SARDEGNA	139.352	1,75	143.064	1,74
<b>TOTALE</b>	<b>7.975.287</b>	<b>100,00</b>	<b>8.247.452</b>	<b>100,00</b>

Risulta evidente la stabilità sostanziale nel biennio delle incidenze regionali sul totale nazionale, poiché come già accennato l'ICI è un'imposta abbastanza rigida. Si osserva poi che, come negli anni immediatamente precedenti, le Regioni Lombardia, Emilia Romagna e Lazio concorrono nel periodo considerato con oltre il 40% all'importo totale degli accertamenti in conto competenza su base nazionale. Alcune Regioni presentano nel 2003 una diminuzione della propria incidenza percentuale, peraltro poco significativa perché inferiore all'1%.

Segue l'esposizione dei dati ICI elaborati in base alle classi demografiche degli enti ed agli accertamenti in conto competenza.

(migliaia di euro)

enti Esaminati	Classi demografiche	ICI 2002	ICI 2003	Variazioni %
275	5	395.752	417.464	5,48
623	6	1.447.130	1.510.213	4,35
368	7	2.041.605	2.122.010	3,93
52	8	685.207	722.329	5,41
29	9	906.283	943.737	4,13
7	10	530.523	550.496	3,76
6	11	1.968.787	1.981.203	0,63
1.360	<b>TOTALE</b>	<b>7.975.287</b>	<b>8.247.452</b>	<b>3,41</b>

La distribuzione evidenzia che l'aumento complessivo nominale del 3,41% (rispetto all'1,83% rilevato nel biennio precedente, peraltro su 1.309 Comuni) è determinato da variazioni positive per tutte le classi ad eccezione della situazione statica dei Comuni della 11<sup>a</sup>.

La crescita più consistente si è verificata nella 5<sup>a</sup> classe (+5,48%) e nell'8<sup>a</sup> (+5,41%).

**Accertamenti in c/competenza - incidenza di ogni classe demografica sul totale**

enti esaminati	Classi demografiche	2002	2003	Diff.
275	5	4,97	5,07	0,10
623	6	18,15	18,31	0,16
368	7	25,60	25,72	0,12
52	8	8,59	8,76	0,17
29	9	11,36	11,44	0,08
7	10	6,65	6,68	0,03
6	11	24,68	24,02	-0,66
1.360	TOTALE	100,00	100,00	

Nel biennio considerato gli accertamenti per gli enti della 7<sup>a</sup> ed 11<sup>a</sup> classe rappresentano in percentuale circa la metà dell'importo totale riferito ai 1.360 Comuni in esame. Inoltre l'incidenza dei dati relativi ad ogni singola classe demografica sul totale si è mantenuta quasi inalterata nel periodo con variazioni praticamente insignificanti.

**Accertamenti in c/competenza. Importo pro-capite**

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Popolazione	Accertam. Es.2002	Accertam. Es.2003	Pro capite 2002 in euro	Pro capite 2003 in euro	Var. %
PIEMONTE	78	2.608.633	593.716	607.328	227,60	232,82	2,30
LOMBARDIA	219	5.687.123	1.240.935	1.291.221	218,21	227,05	4,06
LIGURIA	29	1.188.822	345.097	351.962	290,29	296,06	1,99
VENETO	140	2.973.126	612.393	649.550	205,98	218,48	6,07
TRENTINO A. ADIGE	13	391.116	66.411	67.246	169,80	171,94	1,27
FRIULI V. GIULIA	30	702.649	146.989	146.577	209,20	208,61	-0,29
E. ROMAGNA	106	3.084.562	868.863	915.543	281,69	296,82	5,38
TOSCANA	104	2.876.685	685.616	707.609	238,34	245,99	3,21
UMBRIA	21	640.157	115.013	119.060	179,67	185,99	3,52
MARCHE	39	962.879	173.954	185.058	180,67	192,20	6,39
LAZIO	76	4.312.268	1.275.776	1.280.256	295,85	296,89	0,36
ABRUZZO	29	710.398	127.794	138.077	179,90	194,37	8,05
MOLISE	5	121.679	22.726	21.251	186,78	174,65	-6,50
CAMPANIA	135	4.360.115	544.527	560.610	124,89	128,58	2,96
PUGLIA	123	3.406.917	477.908	492.647	140,28	144,61	3,09
BASILICATA	13	271.961	32.096	32.186	118,02	118,35	0,28
CALABRIA	45	1.038.411	97.525	104.424	90,02	96,39	7,08
SICILIA	121	3.897.358	408.596	433.783	104,84	111,31	6,18
SARDEGNA	34	903.681	139.352	143.064	154,21	158,32	2,67
<b>TOTALE</b>	<b>1.360</b>	<b>40.183.540</b>	<b>7.975.287</b>	<b>8.247.452</b>	<b>196,81</b>	<b>198,48</b>	<b>3,41</b>

Il numero degli abitanti dei 1.360 Comuni esaminati, pari a 40.183.540 unità, è quello riportato nel censimento generale della popolazione effettuato nell'anno 2001.

Si rileva nel 2003 (come d'altra parte nel 2002 rispetto all'anno precedente) un aumento diffuso e diversificato dell'incidenza dell'ICI sui contribuenti, rappresentata dal 3,41% in più su base nazionale. Non è significativa la diminuita pressione in Friuli - Venezia Giulia (-0,29%).

Quanto alla diminuzione nel Molise, si è già accennato alla causa da rinvenire principalmente nell'abbassamento delle rendite catastali degli immobili disposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Accertamenti in c/competenza degli enti della 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> classe demografica.

(in migliaia di euro)

REGIONE	COMUNE	CL.	1999	2000	2001	2002	2003
PIEMONTE	TORINO	11	244.376	244.382	253.960	248.585	251.353
LOMBARDIA	MILANO	11	378.482	378.608	381.176	385.130	393.433
VENETO	VENEZIA	10	70.154	64.518	64.431	63.883	64.016
VENETO	VERONA	10	61.246	61.933	62.966	66.238	75.564
LIGURIA	GENOVA	11	155.059	160.101	164.726	164.099	166.016
E. ROMAGNA	BOLOGNA	10	132.161	131.567	130.818	130.982	135.600
TOSCANA	FIRENZE	10	125.409	130.715	130.147	126.449	132.600
LAZIO	ROMA	11	882.003	899.178	937.795	939.468	935.428
CAMPANIA	NAPOLI	11	169.298	169.155	173.631	165.783	167.469
PUGLIA	BARI	10	60.941	70.109	73.302	79.893	75.050
SICILIA	PALERMO	11	58.204	60.449	58.028	65.723	67.504
SICILIA	CATANIA	10	53.406	65.131	59.356	44.246	44.801
<b>TOTALE</b>			<b>2.390.709</b>	<b>2.435.846</b>	<b>2.490.336</b>	<b>2.480.479</b>	<b>2.508.834</b>

La rilevazione estesa ad un quinquennio ha riguardato i Comuni delle dimensioni più grandi, i quali ovviamente forniscono i dati più cospicui e quindi molto significativi delle entrate raccolte nei grandi centri urbani, che di per sé non riflettono peraltro l'andamento nazionale con le sue multiformi realtà locali.

Dopo gli incrementi degli importi totali fino al 2001, si è verificato un lieve regresso del medesimo valore assoluto nel 2002, compensato poi dalla ripresa nel 2003. Alla fine del biennio in esame, infatti, solo per Roma (11<sup>a</sup> classe) e Bari (10<sup>a</sup> classe) si rilevano accertamenti diminuiti. Se si considera poi la dinamica del tasso d'inflazione reale negli anni, risulta ancora meglio la stasi –in qualche caso il regresso– della capacità espansiva dell'ICI. Poiché l'imposta –così com'è oggi modulata– grava notevolmente sui contribuenti, si ritiene che solo perseguendo sempre più puntualmente l'evasione sia possibile ampliare la base imponibile nazionale.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti dell'imposta secondo le consuete voci contabili nonché in base all'incidenza del tasso di realizzazione e del tasso di smaltimento dei residui.

## Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1.360 enti	2002	2003	Var. %
Accertamenti c/residui	2.791.431	3.112.325	11,50
Accertamenti c/competenza	7.975.288	8.247.452	3,42
<b>Accertamenti totali</b>	<b>10.766.719</b>	<b>11.359.778</b>	<b>5,51</b>
Residui da residui	613.105	688.920	12,37
Residui da competenza	2.547.828	2.413.753	-5,27
<b>Residui attivi totali</b>	<b>3.160.933</b>	<b>3.102.673</b>	<b>-1,85</b>
Riscossioni c/residui	2.178.326	2.423.406	11,26
Riscossioni c/competenza	5.427.459	5.833.699	7,49
<b>Riscossioni totali</b>	<b>7.607.785</b>	<b>8.257.105</b>	<b>8,57</b>

## Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

enti esaminati	Riscossioni C/comp. 2002	Accertamenti C/comp. 2002	Tasso di Realizzazione 2002	Riscossioni C/comp. 2003	Accertamenti C/comp. 2003	Tasso di Realizzazione 2003	Diff.
1.360	5.427.459	7.795.288	68,06 %	5.833.699	8.247.452	70,74 %	2,68 %

**Tasso di smaltimento residui**

(migliaia di euro)

enti esaminati	Riscossioni C/res. 2002	Accertamenti C/res. 2002	Tasso di Smalt. 2002	Riscossioni C/res. 2003	Accertamenti C/res. 2003	Tasso di Smalt. 2003	Diff.
1.360	2.178.326	2.791.431	78,04 %	2.423.406	3.112.325	77,87%	0,17%

La situazione esposta nel primo prospetto evidenzia un apprezzabile andamento delle riscossioni totali (tenuto anche conto degli accertamenti totali) a compensazione dei corrispondenti dati non soddisfacenti nel precedente biennio 2001-2002. Parimenti positiva è la diminuzione del volume dei residui da competenza.

Venendo ora al tasso di realizzazione, derivante dal rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto competenza, l'indice alla fine del 2003 è aumentato dal 68% circa al 70,74% per ragioni certamente derivanti da varie cause, che potrebbero emergere solo a seguito di indagini condotte ente per ente su un notevole campione.

Il tasso di smaltimento, derivante dal rapporto tra riscossioni ed accertamenti in conto residui, è rimasto praticamente stazionario.

Nel volume degli allegati sono riportate tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'ICI relative agli enti esaminati, aggregati per Regione e per aree geografiche.

***Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU)***

La tassa in argomento fu introdotta dal Capo III del decreto legislativo n. 507 del 1993. L'art. 61 fissava le norme da osservare per la determinazione dei costi del servizio a cui commisurare il tributo. Il gettito complessivo della tassa non può comunque superare il costo di esercizio del servizio.

La TARSU ha per presupposto l'occupazione di locali a qualsiasi uso adibiti o di aree scoperte ad uso privato ove possano prodursi rifiuti. Tuttavia la tassa viene variamente modulata a seconda di zone in cui il servizio è reso in via continuativa, di zone dove è assente la raccolta ovvero il servizio è effettuato in modo irregolare, di zone, infine, esterne al centro abitato con servizio di raccolta stagionale. I Comuni disciplinano con apposito regolamento la materia per la parte lasciata alla propria discrezionalità.

Il costo di esercizio del servizio di smaltimento comprende tutti gli oneri diretti ed indiretti, ivi compresi quelli relativi al tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, alle quote di ammortamento degli impianti e delle attrezzature utilizzate, nonché alle quote di ammortamento dei mutui per la costituzione di consorzi finalizzati allo smaltimento dei medesimi rifiuti (v. art. 229 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Ai sensi del comma 39 del medesimo art. 3 della legge n. 549 fu disposto poi che a decorrere dal 1996 i proventi dell'addizionale ex-ECA, applicata alla tassa di smaltimento, fossero devoluti direttamente ai Comuni dai concessionari della riscossione. L'utenza paga la tassa per l'esercizio in corso.

Peraltro, il noto decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 (decreto Ronchi) aveva disposto il passaggio dal sistema della tassa, (TARSU) commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (TARI) commisurata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti.

L'introduzione della tariffa, ai sensi della predetta normativa era originariamente prevista per tutti i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999, ma come si vedrà nel successivo paragrafo dedicato ad una indagine effettuata dalla Sezione sulla TARI i termini sono stati differiti di anno in anno.

Per completezza di trattazione si fa presente che l'art. 49 del predetto d.lgs. n. 22 del 1997 faceva salva l'applicazione del "tributo ambientale" (detto anche addizionale provinciale) a favore appunto delle Province ed a fronte dell'esercizio di funzioni amministrative riguardanti l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, il rilevamento, la disciplina ed il controllo di scarichi ed emissioni nonché la tutela, difesa e valorizzazione del suolo. Il tributo è determinato con deliberazione di giunta provinciale in misura compresa tra l'1% ed il 5% delle tariffe per unità di superficie stabilite ai fini della TARSU; il medesimo viene liquidato, iscritto a ruolo e riscosso insieme con la citata TARSU.

***Analisi finanziaria***

Come nel precedente caso dell'ICI, ai fini di una migliore comprensione dei risultati di seguito riportati, è utile ricordare ancora l'apprezzabile incidenza sui dati numerici del fenomeno del recupero, indagato approfonditamente nello scorso Referto della Sezione per il biennio 2000-2001, degli importi della TARSU di pertinenza di anni precedenti, non accertati appunto negli anni di riferimento e relativi principalmente ai risultati conseguiti nella lotta all'evasione tributaria.

Su un totale di 1255 Comuni esaminati, 575 avevano comunicato di avere accertato in conto competenza nell'anno 2001 importi TARSU relativi ad anni precedenti e non accertati negli esercizi nei quali la tassa era effettivamente dovuta. L'importo dei recuperi in termini di accertamenti rappresentava il 5,81% del totale degli accertamenti in conto competenza della TARSU dell'anno 2001. L'incidenza degli importi riscossi in termini di recuperi rispetto ai medesimi importi accertati nel 2001 risultava su scala nazionale del 31,29%.

Si fa riserva di ripetere l'analisi, se utile, in occasione del prossimo Referto per verificare la nuova situazione emergente.

(migliaia di euro)			
1.360 ENTI	2002	2003	Variazione %
Accertamenti c/competenza	3.655.348	3.371.107	-7,78

Si fa presente anzitutto che i 1360 Comuni esaminati comprendono anche enti che nel 2002 e nel 2003 hanno applicato la tariffa. Si spiega così la flessione del 7,78% in termini nominali della TARSU rispetto al 2002, mentre fino ad allora si era consolidato un andamento positivo delle entrate derivanti dalla tassa in esame da un esercizio all'altro.

Nel successivo paragrafo la Sezione darà conto di una prima indagine sulla TARI. È opportuno precisare subito che nel 2003 sono risultati 218 gli enti che hanno applicato la tariffa, di cui 172 con servizio esternalizzato, cioè senza introiti in bilancio. Tra le grandi città solo Roma e Venezia non hanno entrate accertate in conto TARSU, poiché la gestione del servizio dei rifiuti solidi è stato appunto esternalizzato in regime TARI.

#### Accertamenti in c/competenza

(migliaia di euro)			
Regione	Anno 2002	Anno 2003	Variazione %
PIEMONTE	267.030	283.973	6,35
LOMBARDIA	607.036	587.017	-3,30
LIGURIA	165.597	179.678	8,51
VENETO	159.202	100.870	-36,65
TRENTINO ALTO ADIGE	7.948	4.606	-42,05
FRIULI VENEZIA GIULIA	49.934	48.464	-2,95
EMILIA ROMAGNA	272.447	223.240	-18,07
TOSCANA	328.434	298.453	-9,13
UMBRIA	59.726	62.011	3,83
MARCHE	78.360	79.163	1,03
LAZIO	508.687	193.319	-62,00
ABRUZZO	60.045	60.957	1,52
MOLISE	8.041	8.352	3,87
CAMPANIA	357.192	396.818	11,10
PUGLIA	264.578	284.405	7,50
BASILICATA	21.468	21.815	1,62
CALABRIA	65.400	67.968	3,93
SICILIA	282.310	372.496	31,95
SARDEGNA	91.910	97.505	6,09
<b>TOTALE</b>	<b>3.655.348</b>	<b>3.371.107</b>	<b>-7,78</b>

Dall'esame dei dati distinti per 19 Regioni si rileva che l'importo degli accertamenti in conto competenza è diminuito in 7 Regioni (localizzate nelle aree settentrionali e centrale del Paese, si ritiene in grande prevalenza a causa appunto del passaggio al regime tariffario di un numero crescente di Comuni).

L'elevato decremento del 62% rilevato nel Lazio deriva dal fatto che nel 2003 la TARSU è scomparsa dal bilancio del comune di Roma. Dai documenti che accompagnano il conto consuntivo dell'ente e, in particolare, dalla relazione dei revisori dei conti, risulta infatti che la diminuzione dell'entrata in questione dipende esclusivamente dalla trasformazione della TARSU in tariffa, che viene a costituire entrata propria dell'AMA, mentre continuano ad affluire nelle casse dell'ente le quote di recupero di arretrati TARSU relativi alle annualità 2002 e precedenti.



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Incidenza degli accertamenti in c/competenza regionali sul totale

(migliaia di euro)

Regione	2002	Rapporto su totale	2003	Rapporto su totale
PIEMONTE	267.030	7,30	283.973	8,42
LOMBARDIA	607.036	16,60	587.017	17,41
LIGURIA	165.597	4,53	179.678	5,32
VENETO	159.202	4,36	100.870	3,00
TRENTINO ALTO ADIGE	7.948	0,22	4.606	0,14
FRIULI V. GIULIA	49.934	1,37	48.464	1,44
EMILIA ROMAGNA	272.447	7,45	223.240	6,62
TOSCANA	328.434	8,98	298.453	8,85
UMBRIA	59.726	1,64	62.011	1,84
MARCHE	78.360	2,15	79.163	2,35
LAZIO	508.687	13,91	193.319	5,74
ABRUZZO	60.045	1,65	60.957	1,81
MOLISE	8.041	0,22	8.352	0,25
CAMPANIA	357.192	9,77	396.818	11,77
PUGLIA	264.578	7,23	284.405	8,43
BASILICATA	21.468	0,59	21.815	0,65
CALABRIA	65.400	1,79	67.968	2,02
SICILIA	282.310	7,72	372.496	11,04
SARDEGNA	91.910	2,52	97.505	2,90
<b>TOTALE</b>	<b>3.655.348</b>	<b>100,00</b>	<b>3.371.107</b>	<b>100,00</b>

Tre Regioni, Lombardia, Toscana e Lazio, che rappresentavano da sole quasi il 40% dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza per il 2002, sono scese insieme al 32% alla fine del 2003. Il fenomeno deriva come già visto dalla forte riduzione dell'incidenza della Regione Lazio, a causa dell'introduzione della TARI a Roma.

Quattro Regioni, localizzate nell'Italia settentrionale e centrale (Veneto, Trentino-Alto Adige, Emilia-Romagna e Toscana), evidenziano una diminuzione limitata della propria incidenza percentuale nel 2003.

## Accertamenti in c/competenza per classi demografiche

(migliaia di euro)

enti Esaminati	classi demografiche	2002	2003	Variazione %
275	5	167.659	157.467	-6,08
623	6	646.888	638.359	-1,32
368	7	991.486	992.203	0,08
52	8	344.494	341.523	-0,87
29	9	368.334	310.078	-15,82
7	10	204.852	226.425	10,54
6	11	931.635	705.052	-24,33
1.360	<b>TOTALE</b>	<b>3.655.348</b>	<b>3.371.107</b>	<b>-7,78</b>

La composizione degli accertamenti in relazione alle classi demografiche mostra come la variazione negativa interessi la maggior parte di esse, in particolare l'11<sup>a</sup> classe e la 9<sup>a</sup>. Resta notevole la percentuale in aumento di oltre il 10 % degli enti appartenenti alla 10<sup>a</sup> classe.

**Accertamenti in c/competenza – incidenza di ogni classe demografica sul totale**

enti esaminati	Classi demografiche	2002	2003	Variazione %
275	5	4,59	4,68	0,09
623	6	17,69	18,93	1,24
368	7	27,12	29,43	2,31
52	8	9,43	10,13	0,70
29	9	10,08	9,20	-0,88
7	10	5,61	6,72	1,11
6	11	25,48	20,91	-4,57
1.360	TOTALE	100,00	100,00	

Nel considerare l'incidenza degli accertamenti in conto competenza in base alle classi demografiche, si rileva nel 2003 una diminuzione percentuale dell'importo accertato negli enti della 11<sup>a</sup> classe e nella 9<sup>a</sup>, peraltro ben lieve quest'ultima.

Come negli anni precedenti, gli accertamenti presso gli enti della 7<sup>a</sup> e della 11<sup>a</sup> classe demografica rappresentano in percentuale nel biennio oltre la metà dell'importo totale della tassa..

**Accertamenti in c/competenza. Importo pro capite**  
(migliaia di euro)

Regione	N. enti	Popolaz.	Accertam. Es.2002	Accertam. Es. 2003	Pro.capite anno 2002 in euro	Pro.capite anno 2003 in euro	Diff.
PIEMONTE	78	2.608.633	267.030	283.973	102,37	108,86	6,49
LOMBARDIA	219	5.687.123	607.036	587.017	106,74	103,22	-3,52
LIGURIA	29	1.188.822	165.597	179.678	139,30	151,14	11,84
VENETO	140	2.973.126	159.202	100.870	53,55	33,93	-19,62
TRENTINO A.A.	13	391.116	7.948	4.606	20,33	11,78	-8,55
FRIULI V. GIULIA	30	702.649	49.934	48.464	71,07	68,98	-2,09
E. ROMAGNA	106	3.084.562	272.447	223.240	88,33	72,38	-15,95
TOSCANA	104	2.876.685	328.434	298.453	114,18	103,75	-10,43
UMBRIA	21	640.157	59.726	62.011	93,30	96,87	3,57
MARCHE	39	962.879	78.360	79.163	81,39	82,22	0,83
LAZIO	76	4.312.268	508.687	193.319	117,97	44,84	-73,13
ABRUZZO	29	710.398	60.045	60.957	84,53	85,81	1,28
MOLISE	5	121.679	8.041	8.352	66,09	68,64	2,55
CAMPANIA	135	4.360.115	357.192	396.818	81,93	91,02	9,09
PUGLIA	123	3.406.917	264.578	284.405	77,66	83,48	5,82
BASILICATA	13	271.961	21.468	21.815	78,94	80,22	1,28
CALABRIA	45	1.083.411	65.400	67.968	60,37	62,74	2,37
SICILIA	121	3.897.358	282.310	372.496	72,44	95,58	23,14
SARDEGNA	34	903.681	91.910	97.505	101,71	107,90	6,19
TOTALE	1.360	40.183.540	3.655.348	3.371.107	90,97	83,90	-7,07

L'importo medio pro-capite su base nazionale è di circa 91 euro nel 2002 e diminuisce a quasi 84 nel 2003. Il fenomeno deriva dalla contrazione dei dati numerici in 7 Regioni localizzate nell'Italia settentrionale e centrale. Si tratta di un andamento già osservato, che dipende in massima parte dalla graduale introduzione della TARI.

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.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Situazione di accertamenti, residui e riscossioni**

(migliaia di euro)

1360 enti	2002	2003	Variazione %
Accertamenti c/residui	3.364.435	3.615.022	7,45
Accertamenti c/competenza	3.655.348	3.371.107	-7,78
<b>Accertamenti totali</b>	<b>7.019.783</b>	<b>6.986.129</b>	<b>-0,48</b>
Residui dai residui	1.853.410	2.160.479	16,57
Residui dalla competenza	1.891.177	1.688.150	-10,74
<b>Residui attivi totali</b>	<b>3.744.586</b>	<b>3.848.629</b>	<b>2,78</b>
Riscossioni c/residui	1.511.026	1.454.542	-3,74
Riscossioni c/competenza	1.764.171	1.682.957	-4,60
<b>Riscossioni totali</b>	<b>3.275.197</b>	<b>3.137.500</b>	<b>-4,20</b>

Tenendo presente il lento ma costante passaggio della gestione del servizio dalla tassa alla tariffa, si spiega agevolmente il fenomeno della sensibile riduzione degli accertamenti e dei residui in conto competenza con la conseguente contrazione delle riscossioni totali, derivanti appunto da competenza e dai residui.

**Tasso di realizzazione**

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/comp. 2002	Accertamenti c/comp. 2002	Tasso % di realizzaz. 2002	Riscossioni c/comp. 2003	Accertamenti c/comp. 2003	Tasso % di realizzaz. 2003	Diff. in %
PIEMONTE	132.208	267.030	49,52	174.101	283.973	61,31	11,79
LOMBARDIA	355.725	607.036	58,61	370.624	587.017	63,14	4,53
LIGURIA	119.311	165.597	72,05	126.046	179.678	70,16	-1,89
VENETO	116.219	159.202	73,01	79.074	100.870	78,40	5,39
TRENTINO. A A.	3.563	7.948	44,83	668	4.606	14,51	-30,32
FR. V. GIULIA	25.589	49.934	51,25	28.963	48.464	59,77	8,52
E. ROMAGNA	236.449	272.447	86,79	186.315	223.240	83,46	-3,33
TOSCANA	216.645	328.434	65,97	204.451	298.453	68,51	2,54
UMBRIA	39.551	59.726	66,23	45.117	62.011	72,76	6,53
MARCHE	55.346	78.360	70,64	60.618	79.163	76,58	5,94
LAZIO	225.026	508.687	44,23	87.698	193.319	45,37	1,14
ABRUZZO	24.007	60.045	39,99	37.541	60.957	61,59	21,60
MOLISE	3.517	8.041	43,74	3.782	8.352	45,29	1,55
CAMPANIA	45.164	357.192	12,65	91.812	396.818	23,14	10,49
PUGLIA	125.241	264.578	47,34	130.559	284.405	45,91	-1,43
BASILICATA	3.275	21.468	15,26	4.066	21.815	18,64	3,38
CALABRIA	4.958	65.400	7,59	7.261	67.968	10,69	3,10
SICILIA	13.239	282.310	4,69	19.671	372.496	5,29	0,60
SARDEGNA	19.140	91.910	20,83	24.591	97.505	25,23	4,40
<b>TOTALE</b>	<b>1.764.171</b>	<b>3.655.348</b>	<b>48,27</b>	<b>1.682.957</b>	<b>3.371.107</b>	<b>49,93</b>	<b>1,66</b>

In quattro Regioni, di cui una localizzata nel Mezzogiorno, gli indici di realizzazione di questa fondamentale fonte di entrata sono variamente diminuiti. È particolare la situazione dei Comuni del Trentino-Alto Adige, contrassegnata nel 2003 da accertamenti e riscossioni in notevole diminuzione e da un tasso di realizzazione più basso di oltre il 30%. La contrazione delle entrate di competenza deriva naturalmente dall'applicazione diffusa della TARI, mentre il ridotto tasso di realizzazione è fisiologico in quanto è risultato che gli enti del Trentino in base al meccanismo gestionale prescelto incassano la tassa nell'esercizio successivo a quello di competenza.

Il tasso di realizzazione complessivo aumenta appena dell'1,66% nel biennio e resta praticamente stazionario in Sicilia.

L'indice di realizzazione è superiore alla media nazionale in 12 Regioni, localizzate in tutte le aree geografiche.

#### Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/residui 2002	Accertamenti c/residui 2002	Tasso % smaltimento 2002	Riscossioni c/residui 2003	Accertamenti c/residui 2003	Tasso % smaltimento 2003	Diff. %
PIEMONTE	98.686	167.754	58,83	112.613	197.168	57,12	-1,71
LOMBARDIA	260.443	414.336	62,86	221.869	399.371	55,56	-7,30
LIGURIA	38.358	81.158	47,27	34.073	87.786	38,82	-8,45
VENETO	48.055	78.911	60,90	39.390	71.309	55,24	-5,66
TREN. A. A.	5.592	8.251	67,78	4.318	6.954	62,10	-5,68
FRIULI V. G.	31.928	44.128	72,36	21.652	32.677	66,27	-6,09
EMILIA R.	34.345	59.329	57,89	32.928	58.713	56,09	-1,80
TOSCANA	97.496	194.523	50,13	89.946	199.356	45,12	-5,01
UMBRIA	22.004	38.527	57,12	14.881	35.644	41,75	-15,37
MARCHE	24.889	35.976	69,18	17.816	33.617	53,00	-16,18
LAZIO	207.009	545.736	37,94	167.409	616.532	27,16	-10,78
ABRUZZO	27.617	50.594	54,58	32.586	58.634	55,58	1,00
MOLISE	4.619	7.690	60,07	4.978	7.572	65,75	5,68
CAMPANIA	210.423	641.617	32,80	226.168	734.975	30,78	-2,02
PUGLIA	111.676	213.002	52,43	115.931	223.731	51,82	-0,61
BASILICATA	11.105	23.411	47,44	17.442	30.029	58,09	10,65
CALABRIA	31.956	98.740	32,37	43.451	120.567	36,04	3,67
SICILIA	187.705	535.061	35,09	194.317	564.155	34,45	-0,64
SARDEGNA	57.123	125.691	45,45	62.775	136.232	46,07	0,62
<b>TOTALE</b>	<b>1.511.026</b>	<b>3.364.435</b>	<b>44,92</b>	<b>1.454.542</b>	<b>3.615.022</b>	<b>40,24</b>	<b>-4,68</b>

Non occorre spendere molte parole per rilevare che questo indice negli ultimi anni, ed anche nel biennio in esame, si presenta complessivamente in termini poco soddisfacenti. Alla fine del 2003 il tasso di smaltimento residui è ulteriormente peggiorato con una riduzione media nazionale del 4,68%. Infatti solo in cinque Regioni si manifesta un miglioramento della percentuale, peraltro ben modesto in Abruzzo e Sardegna.

Nel volume degli allegati sono riportate apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della TARSU, per gli enti esaminati, aggregati per Regione ed aree geografiche.

### ***Tariffa per il servizio dei rifiuti urbani (TARI)***

Le norme del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi) e le successive disposizioni in materia emanate in conseguenza delle direttive comunitarie sui rifiuti, ispirate alle sentite esigenze di tutela dell'ambiente, hanno profondamente innovato tutto il sistema che disciplina il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani, avendo come obiettivi l'applicazione di tecnologie più avanzate rivolte alla preselezione dei materiali, al riciclaggio dei rifiuti raccolti, all'eliminazione di abusivismi ed illegalità nel settore, nonché al totale autofinanziamento del servizio anche attraverso il riutilizzo dei materiali ricavati dai rifiuti.

Per il finanziamento del servizio stesso è previsto il passaggio dal sistema della tassa (TARSU), commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (TARI o TIA, cioè tariffa di igiene ambientale) parametrata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta.

La normativa prevede l'applicazione della tariffa al servizio di raccolta (meglio se differenziata), trasporto, recupero, smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati nonché dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade o aree pubbliche soggette ad uso pubblico, compreso il controllo di queste operazioni, delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura.

L'introduzione della tariffa, ai sensi del già citato d.lgs. n. 22, era originariamente prevista per tutti i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999. Peraltro, di fronte alle difficoltà di applicare repentinamente in modo corretto ed efficace la tariffa e di fronte alle preoccupazioni manifestate dai Comuni sia per la previsione di aggravio dell'onere sostenuto dai cittadini, sia per le esigenze di bilancio e per il carattere per certi versi lacunoso della normativa di riferimento, sono stati via via differiti i termini per l'applicazione del nuovo sistema.

L'articolo 33 della legge finanziaria per il 2000 disponeva le seguenti dilazioni: dal 1° gennaio 2003 per gli enti che nell'anno 1999 avevano raggiunto un grado di copertura dei costi superiore all'85%; dal 1° gennaio 2005 per gli enti che nel 1999 avevano raggiunto una copertura tra il 55 e l'85%; infine dal 1° gennaio 2008 per gli enti che nel 1999 avevano raggiunto una copertura inferiore al 55% e per tutti gli enti con meno di 5000 abitanti a prescindere dal grado di copertura dei costi raggiunto, sempre nel 1999. Negli anni successivi e fino ad oggi sono state disposte ulteriori dilazioni annuali all'applicazione del programma iniziale. In ogni caso i Comuni hanno facoltà di introdurre anticipatamente la tariffa rispetto ai termini appena visti e basati sul livello di copertura dei costi.

Nei Comuni della Provincia autonoma di Bolzano non trova applicazione il decreto "Ronchi", 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". La disciplina è attualmente integrata dal decreto di attuazione n. 50 del 2000 del Presidente della Provincia.

In punto infine di determinazione della tariffa, il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158 elaborava la complessa metodologia di definizione delle componenti dei costi in una con la "tariffa di riferimento", intesa come insieme di criteri e condizioni applicative. Nella presente sede è utile evidenziare soltanto che la tariffa è composta da:

- a- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio e riferita in particolare agli investimenti per opere, attrezzature tecniche e relativi ammortamenti;
- b- una parte variabile, rapportata alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione.

*Analisi dei dati*

La Sezione, partendo dai dati contabili disponibili, ha svolto quest'anno una prima indagine di approfondimento sull'applicazione della TARI nell'ambito dei 1.360 Comuni esaminati per l'esercizio 2003.

Il passaggio graduale al regime della tariffa, si è accennato, è previsto dalla normativa statale vigente, nonostante la dilazione dei termini concessa di anno in anno. La TARI, comunque, è già applicata da un notevole numero di enti, che peraltro nella gestione del servizio rifiuti, e nel quadro della normativa vigente, operano scegliendo autonomamente tra un'ampia gamma di opzioni tecniche ed organizzative, come si vedrà tra poco.

La Sezione ha proceduto anzitutto ad individuare i Comuni che al titolo I, categoria 2 delle entrate tributarie non indicavano introiti in conto TARSU ovvero esponevano cifre di scarso peso. Inoltre, per i medesimi enti così selezionati, si è provveduto ad accertare se al titolo III, categoria I ci fossero entrate congrue imputabili alla tariffa. Ciò fatto, con successiva indagine svolta per le vie brevi ed ente per ente, sono stati rilevati i Comuni che, applicando la TARI in regime esternalizzato, non riportavano entrate in bilancio, ovvero presentavano voci attive ridotte.

Il prospetto sottostante mostra il numero degli enti, ripartiti per Regione, che nel 2003 hanno applicato la TARI, quelli col servizio esternalizzato nonché l'incidenza di questi ultimi sul totale.

REGIONE	Numero enti	Numero enti con servizio esternalizzato	% Esternalizzazione
PIEMONTE	10	6	60,00
LOMBARDIA	41	30	73,17
VENETO	81	62	76,54
TRENTINO ALTO ADIGE	9	6	66,67
FRIULI VENEZIA GIULIA	6	5	83,33
EMILIA ROMAGNA	35	31	88,57
TOSCANA	23	23	100,00
MARCHE	4	4	100,00
LAZIO	3	2	66,67
CAMPANIA	4	2	50,00
CALABRIA	1	1	100,00
PUGLIA	1	0	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>218</b>	<b>172</b>	<b>78,90</b>

Si rileva anzitutto che il 16% circa dei 1360 Comuni esaminati applica il regime tariffario e la massima parte si addensa nelle Regioni settentrionali e centrali. In particolare, essi ammontano al 12,80% degli enti in Piemonte, al 18,70% in Lombardia, a quasi il 58% in Veneto, al 33% in Emilia Romagna e al 22,10% in Toscana. In termini assoluti ben 81 Comuni su 140 del Veneto adottano la tariffa. Infine, quasi il 79% degli enti ha esternalizzato il servizio.

Il prospetto che segue espone ora la ripartizione dei Comuni per Regione e per classe di appartenenza.

REGIONE	Numero enti	Classe						
		5	6	7	8	9	10	11
PIEMONTE	10	1	3	6	=	=	=	=
LOMBARDIA	41	14	17	8	=	2	=	=
VENETO	81	30	35	13	=	2	1	=
TRENTINO A. ADIGE	9	1	5	2	1	=	=	=
FRIULI VENEZIA GIULIA	6	1	3	1	1	=	=	=
EMILIA ROMAGNA	35	14	10	4	2	5	=	=
TOSCANA	23	3	11	6	3	=	=	=
MARCHE	4	1	1	1	1	=	=	=
LAZIO	3	=	=	2	=	=	=	1
CAMPANIA	4	=	1	2	1	=	=	=
CALABRIA	1	=	1	=	=	=	=	=
PUGLIA	1	=	1	=	=	=	=	=
<b>TOTALE</b>	<b>218</b>	<b>65</b>	<b>88</b>	<b>45</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Nella 10<sup>a</sup> classe è presente solo Venezia e nell'11<sup>a</sup> Roma. Si constata poi che gli enti col servizio rifiuti a tariffa si vanno rarefacendo in direzione del Mezzogiorno e delle classi demografiche più elevate. L'introduzione della TARI implica infatti un servizio più complesso ed articolato anche dal punto di vista tecnico e delle apparecchiature (raccolta differenziata, piattaforme ecologiche, incenerimento, compostaggio, riciclaggio, ecc.), che non è oggettivamente agevole attivare nelle grandi aree urbane.

Allo scopo di esaminare poi altri aspetti della gestione del servizio rifiuti in regime tariffario, sono stati selezionati tutti i Comuni che comunque al titolo III categoria 1 riportavano entrate in conto TARI, ivi compresi gli enti con poste contabili poco significative e quindi presuntivamente con introiti di varia provenienza, collegati al servizio rifiuti, ma non congrui rispetto all'intero ciclo gestionale svolto. È così risultato un elenco di 65 Comuni, a cui è stata inviata una richiesta di dati quantitativi e qualitativi, idonei ad illustrare in forma sintetica alcune caratteristiche specifiche del servizio rifiuti a tariffa adottato.

Le risposte hanno consentito di accertare che 45 enti hanno effettive entrate da TARI in bilancio, a prescindere da gestione esternalizzata totale o parziale del servizio, mentre i rimanenti 20 applicano la TARSU, pur presentando al titolo III, categoria 1 voci attive (solitamente di modesto importo) derivanti da varie cause: 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 del mercato settimanale; applicazione di sanzioni amministrative alla ditta appaltatrice per inadempimenti contrattuali e così via.

Il prospetto che ora si riporta espone la distribuzione dei 45 Comuni per Regione con gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza nonché con il tasso di realizzazione dell'entrata.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	N.enti	Acc c/comp.	Risc.c/comp.	Tasso %di realizz.
PIEMONTE	4	10.446	5.826	55,78
LOMBARDIA	11	12.422	7.750	62,39
VENETO	19	23.585	13.343	56,58
TRENTINO A.ADIGE	3	3.367	1.515	45,00
FRIULI V.GIULIA	1	1.444	170	11,78
EMILIA ROMAGNA	3	3.908	3.078	78,77
LAZIO	1	2.131	0	0,00
CAMPANIA	2	5.459	101	1,86
PUGLIA	1	902	9	1,00
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>63.664</b>	<b>31.802</b>	<b>49,95</b>

Il tasso di realizzazione sia nazionale che regionale è 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.

Poiché la TARI a regime deve coprire integralmente i costi gestionali del servizio stesso, è stato chiesto ai Comuni di precisare quale sia stato il grado effettivo di copertura nel 2003. Le risposte sono visualizzate nel prospetto seguente, secondo scaglioni dall'80 al 100% ed oltre.

REGIONE	N.enti	80-85%	86-90%	91-95%	96-100% ed oltre
PIEMONTE	4	1	=	1	2
LOMBARDIA	11	=	=	1	10
VENETO	19	1	2	3	13
TRENTINO A.ADIGE	3	=	=	1	2
FRIULI V. GIULIA	1	=	=	=	1
EMILIA ROMAGNA	3	=	=	1	3
LAZIO	1	=	1	=	=
CAMPANIA	2	2	=	=	=
PUGLIA	1	=	=	1	=
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>31</b>

Ai 45 Comuni è stato chiesto anche di indicare l'esercizio in cui avevano applicato per la prima volta la TARI. Le risposte sono compendiate nel prospetto seguente.

REGIONE	N.enti	Anno 2000	Anno 2001	Anno 2002	Anno 2003
PIEMONTE	4	1	=	2	1
LOMBARDIA	11	2	1	=	8
VENETO	19	7	5	=	7
TRENTINO A.ADIGE	3	3	=	=	=
FRIULI V. GIULIA	1	=	1	=	=
EMILIA ROMAGNA	3	1	=	2	=
LAZIO	1	=	1	=	=
CAMPANIA	2	=	1	=	1
PUGLIA	1	1	=	=	=
<b>TOTALE</b>	<b>45</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>17</b>



Nelle risposte volte a chiarire le principali caratteristiche della gestione tecnica ed economica adottata, gli enti hanno descritto soluzioni molto diversificate (adattate alle proprie dimensioni, alla situazione geografica e climatica, all'eventuale vocazione turistica e così via), sicché nella presente sede non è agevole dare conto di tutte le varianti emerse, mentre la Sezione ritiene utile riportare sinteticamente le principali tipologie raccolte.

Sono così risultati pochissimi gli enti che gestiscono il servizio a tariffa in economia, comprendendo nel numero anche quelli che, pur adoperando sostanzialmente mezzi e dipendenti propri, affidano ad un concessionario la riscossione degli introiti ovvero realizzano solo qualche operazione, come la raccolta differenziata, tramite organismi esterni ed a titolo oneroso.

Le soluzioni adottate normalmente prevedono invece l'esternalizzazione totale o largamente prevalente di tutte le fasi del servizio, che vengono affidate ad uno o più organismi estranei alla struttura istituzionale dell'ente, cioè a consorzi pubblici ovvero a società a capitale misto (con partecipazione o meno del Comune interessato) o interamente privato.

Anche in regime di esternalizzazione totale o parziale si rilevano modalità molto diversificate del servizio. È sufficiente accennare a poche fattispecie: servizio completamente esternalizzato tanto che non figura alcuna entrata in conto TARI, ma le operazioni di spazzamento del centro storico sono effettuate con personale del Comune, le cui prestazioni vengono pagate dalla ditta affidataria su fattura e l'importo è poi riversato in bilancio come voce attiva al titolo III; servizio esterno, ma gestione del ruolo degli utenti da parte dell'ente e con conseguente introito in bilancio a carico dell'appaltatore. In analogia poi a quanto visto a proposito di alcuni Comuni con la TARSU, anche gli enti a tariffa possono presentare introiti al titolo III categoria 1 per contributi CONAI, attività di riciclaggio, compostaggio ed incenerimento svolte per conto terzi.

Concludendo ora l'indagine ed a conferma dell'estensione dei servizi che possono essere offerti alla cittadinanza nel quadro della gestione del ciclo dei rifiuti urbani in regime tariffario per una migliore tutela dell'ambiente, si ritiene utile sintetizzare qui di seguito, a titolo esemplificativo, il contenuto dei chiarimenti forniti alla Sezione da alcuni Comuni.

Ai sensi delle convenzioni con una o più società esterne le operazioni comprendono raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (r.s.u.), dei rifiuti solidi ingombranti (r.s.i.), dei rifiuti differenziati (carta, plastica, vetro e lattine), di quelli vegetali e a frazione organica nonché di quelli urbani pericolosi (r.u.p.), cioè pile e farmaci. Vanno aggiunti la gestione del centro multiraccolta rifiuti (recupero-smaltimento), la raccolta porta a porta delle materie seconde presso le attività produttive, il ritiro a domicilio dei rifiuti solidi ingombranti presso le utenze civili, lo spazzamento di strade e piazze; lo spalamento della neve quando necessario.

Per la raccolta dei r.s.u. sono impiegati anche elettrocompattatori presso i presidi ospedalieri; i rifiuti ingombranti vengono conferiti alle isole ecologiche; i rifiuti differenziabili sono raccolti nei relativi cassonetti ovvero presso i centri multiraccolta (carta, plastica varia, vetro, lattine, pile e farmaci, vegetali, abiti e scarpe, pneumatici, oli esausti, componenti elettroniche, prodotti infiammabili e beni durevoli). Infine, la raccolta della frazione organica presso ristoranti, mense, fruttivendoli è svolta a domicilio con una frequenza ponderata in base alle esigenze. Idem per quanto riguarda toner e cartucce presso le utenze dove il consumo è notevole (studi professionali, scuole, banche, uffici in genere).

### 5.1.6 Comunità montane

Anche per le Comunità montane si fa precedere l'esame della gestione finanziaria dall'esposizione delle risultanze dei primi due titoli delle entrate correnti, rammentando che gli enti non dispongono di tributi propri.

Giova poi ripetere che i dati relativi alle Comunità vanno valutati con cautela. Questa categoria di enti gode infatti attualmente di una configurazione istituzionale e di un ordinamento più chiaro che nel passato, ma si trova a partire dagli anni 90 in una situazione di processi di riforma regolati da leggi statali "accavallate", che trovano per di più realizzazione molto lenta a causa dell'uso differenziato che le Regioni hanno fatto e fanno dei propri poteri in materia.

#### Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz. %
Trasferimenti	516.636	556.566	7,73
Entrate extratributarie	154.654	169.304	9,47
<b>Totale</b>	<b>671.290</b>	<b>725.870</b>	<b>8,13</b>

#### Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz. %
Trasferimenti	376.775	401.688	6,61
Entrate extratributarie	93.246	98.888	6,05
<b>Totale</b>	<b>470.021</b>	<b>500.576</b>	<b>6,50</b>

#### Riscossioni totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz. %
Trasferimenti	530.424	525.772	-0,88
Entrate extratributarie	142.449	155.520	9,18
<b>Totale</b>	<b>672.873</b>	<b>681.292</b>	<b>1,25</b>

#### Residui totali

(migliaia di euro)

TITOLI	2002	2003	Variaz. %
Trasferimenti	214.209	234.982	9,70
Entrate extratributarie	88.060	98.360	11,70
<b>Totale</b>	<b>302.269</b>	<b>333.342</b>	<b>10,28</b>

Dai dati esposti si rileva che gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza aumentano tutti in termini nominali ed anche in termini reali (tasso d'inflazione effettivo del 2,7% nel 2003): In particolare, accertamenti di competenza e riscossioni totali delle entrate extratributarie crescono più sensibilmente cioè dei proventi derivanti da beni e servizi. Seguono due prospetti relativi al tasso di realizzazione delle entrate ed al tasso di smaltimento dei residui.

#### Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2002	Risc c/ comp. 2002	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2003	Risc c/ comp. 2003	Tasso di realizzazione %
Trasferimenti	516.636	376.775	72,93	556.566	401.688	72,17
Entrate extratributarie	154.654	93.246	60,29	169.304	98.888	58,41
<b>Totale</b>	<b>671.290</b>	<b>470.021</b>	<b>70,02</b>	<b>725.870</b>	<b>500.576</b>	<b>68,96</b>

**Tasso di smaltimento (Riscossi in c/residui su accertati in c/residui )**

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2002	Riscossi c/residui 2002	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2003	Riscossi c/residui 2003	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	227.997	153.649	67,39	204.188	124.084	60,77
Entrate extratributarie	75.855	49.203	64,86	84.577	56.632	66,96
<b>Totale</b>	<b>303.852</b>	<b>202.852</b>	<b>66,76</b>	<b>288.765</b>	<b>180.716</b>	<b>62,58</b>

L'indice complessivo di realizzazione delle entrate si mantiene relativamente stabile nel biennio, oscillando poco sotto la soglia del 70%. Tale situazione riguarda sia i trasferimenti che i proventi di natura extratributaria.

Risulta a prima vista che l'andamento complessivo del tasso di smaltimento tende al ribasso, a causa delle diminuite riscossioni nel settore dei trasferimenti.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti negli ultimi cinque anni è rappresentato nel prospetto che segue. Si tratta in sostanza di valori tendenziali a carattere generale, se letti nella sequenza orizzontale degli anni. Più puntuale è certamente il risultato dell'incidenza dei vari titoli di entrata nell'ambito del singolo esercizio.

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

(migliaia di euro)

TITOLI	1999	2000	2001	2002	2003
Trasferimenti	80,41	80,11	81,49	76,96	76,68
Entrate extratributarie	19,59	19,89	18,51	23,04	23,32
<b>Totale</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<i>enti esaminati</i>	232	205	200	280	280

Diminuisce gradualmente il peso dei trasferimenti, che resta comunque preponderante, mentre cresce sia pure con oscillazioni quello delle entrate extratributarie.

Nel volume degli allegati sono riportate apposite tabelle analitiche elaborate dalla Sezione dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione delle Comunità per Regioni ed aree geografiche.

## 5.2 Spesa

### 5.2.1 La spesa degli enti locali tra dinamiche espansive e di contrazione

Con le riforme della fine degli anni '90 ha preso l'avvio un processo di devoluzione di funzioni e di risorse agli enti territoriali, che ultimamente ha segnato il passo; ciò ha comportato il progressivo spostamento dell'asse della spesa pubblica verso gli enti decentrati.

Le dinamiche della spesa degli enti locali risultano, quindi, determinate in senso espansivo, dalle variazioni di consistenza e numero delle funzioni di cui gli enti sono o divengono titolari, conferendo alle Province un ruolo più significativo al quale ha fatto riscontro un aumentato volume di spesa. La normazione ad effetti espansivi è naturalmente rappresentata, in misura preponderante, dall'attuazione della c.d. riforma *Bassanini*. Il conferimento agli enti locali di funzioni già statali e regionali, posto in essere con il d.lgs. n. 112/1998, ha comportato, infatti, l'assunzione di numerose e nuove competenze, alcune implicanti la disponibilità di una quantità di risorse (trasferite per disposizione statale) particolarmente consistente, quali quelle in materia catastale per i Comuni (artt. 65 ss.) e in fatto di viabilità per le Province (artt. 99 ss.)<sup>165</sup>.

Per altro verso, costituisce una costante nelle recenti manovre di finanza pubblica il contenimento della spesa corrente, in quanto ciò può, da un lato, liberare risorse per lo sviluppo e dall'altro consentire l'allentamento della pressione tributaria.

Operano, quindi, nel senso di un controllo delle dinamiche di spesa corrente i vincoli ultimamente imposti con il c.d. *patto di stabilità interno* e, per i suoi sviluppi più recenti, dal c.d. "decreto tagliaspese" (d.l. n. 168/2004, conv. con legge n. 191/2004).

Il *patto di stabilità interno*, introdotto con l'art. 28 della legge n. 448/1998 (legge finanziaria per il 1999)<sup>166</sup> per regolare il concorso delle Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito dall'UE, comporta l'impegno degli enti stessi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo (PIL).

Il patto ha introdotto vincoli via via più stretti alla finanza locale, diversamente determinati e declinati dalle *leggi finanziarie* degli anni a seguire. Inizialmente (art. 28, co. 2, legge n. 448/1998; art. 30, co. 1, legge n. 488/1999), il vincolo ha riguardato la riduzione o la stabilità del disavanzo riportato dagli enti, rispetto alla dinamica del PIL, calcolato quale differenza fra le entrate finali effettivamente riscosse e le uscite di parte corrente.

Successivamente si è tradotto in un tetto massimo alla crescita del disavanzo (art. 53, co. 1, legge n. 388/2000; art. 24, co. 1, legge n. 448/2001, rispettivamente leggi finanziarie per il 2001 e per il 2002). L'art. 24, co. 1 della legge n. 448/2001<sup>167</sup>, in particolare, ha stabilito che per l'anno 2002 il disavanzo di ciascun ente locale, computato ai sensi del co. 1 dell'art. 28 legge n. 448/1998, non dovesse essere superiore a quello dell'anno 2000 aumentato del 2,5%. I commi 2, 3 e 4, avevano poi aggiunto un limite massimo alla crescita delle spese correnti, con talune esclusioni, sia in termini di impegni di spesa (co. 2), sia in termini di pagamenti (co. 4)<sup>168</sup>. Il complesso degli impegni ovvero dei pagamenti per la spesa corrente, rilevanti per l'anno 2002, non doveva superare l'ammontare degli impegni o dei pagamenti a tale titolo assunti nell'anno 2000 aumentati del 6%; le esclusioni riguardavano le spese correnti connesse all'esercizio di

<sup>165</sup> Cfr. anche d.P.C.M. 22 dicembre 2000, G.U. 21 febbraio 2001, n. 43; D.P.C.M. 21 marzo 2001, G.U. 25 giugno 2001, n. 145; d.P.C.M. 14 dicembre 2000, G.U. 2 febbraio 2001, n. 27.

<sup>166</sup> Peraltro, già prima, l'art. 48 della legge n. 449/1997 (*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*), stabiliva obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale e locale, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

<sup>167</sup> L'art. 24 è stato più volte modificato, con d.l. n. 13/2002, convertito con l. n. 75/2002; con la legge n. 289/2002; con d.l. n. 50/2003, convertito con legge n. 116/2003.

<sup>168</sup> Al mancato rispetto di tale ultimo limite il c. 9, secondo, terzo e quarto periodo, faceva conseguire, originariamente, un sistema di sanzioni in termini di riduzione ulteriore dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e a favore degli Enti locali. L'art. 29, c. 9, della successiva legge finanziaria per il 2003 (l. n. 289/2002) ha soppresso tale previsione sanzionatoria.

funzioni statali e regionali trasferite o delegate sulla base di modificazioni legislative, intervenute a decorrere dall'anno 2000 o negli anni successivi, nei limiti dei corrispondenti finanziamenti statali o regionali <sup>169</sup>.

La legge n. 448/2001 ha anche introdotto importanti regole per d'acquisto di beni e servizi al di fuori delle convenzioni *Consip* <sup>170</sup>, orientate al contenimento delle spese, ancorché aggiuntive rispetto alle misure del patto di stabilità interno.

Con la legge n. 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), il vincolo del patto di stabilità si è nuovamente concentrato sulla riduzione, per le Province, ovvero la stabilità del disavanzo (art. 29, co. 4 e 6, legge n. 289/2002). Alle detrazioni dalla spesa già previste ne è stata aggiunta una, volta a compensare gli effetti del rinnovo del contratto del personale in quanto si prevedeva, per gli esercizi 2003 e 2004, che gli incrementi generati dai maggiori oneri per tale intervento avrebbero potuto determinare difficoltà nel rispetto dei limiti al disavanzo.

Per l'anno 2004, invece, la stessa legge n. 289/2002 prevedeva che il disavanzo finanziario di ciascun ente non avrebbe potuto essere superiore a quello dell'anno 2003, determinato secondo quanto previsto per tale esercizio, incrementato del tasso d'inflazione programmato indicato nel Documento di programmazione economico-finanziaria (co. 7).

Rilevanti sono i vincoli derivanti dal mancato conseguimento degli obiettivi di rispetto del patto. In tal caso, le Amministrazioni inadempienti in primo luogo dovevano ridurre almeno del 10%, rispetto all'anno 2001, le spese per l'acquisto di beni e servizi (misure che operavano per ciascun anno successivo a quello per il quale è stato accertato il mancato conseguimento degli obiettivi). Gli stessi enti erano, altresì, impossibilitati a ricorrere all'indebitamento per gli investimenti. Inoltre, essi non potevano procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo: fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, le assunzioni non potevano superare il 50% delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso del 2002, tenuto conto, in relazione alla tipologia di enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, dell'essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti <sup>171</sup>.

La legge n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004) ha lasciato per la prima volta intatto il quadro dei vincoli, non andando oltre la fissazione di limiti alle assunzioni a tempo indeterminato, per le Amministrazioni che avessero rispettato il patto nell'anno precedente (art.60) <sup>172</sup>.

<sup>169</sup> Ai fini del rispetto dei limiti di cui ai commi 2 e 4, per gli Enti che hanno esternalizzato i servizi negli anni 1997, 1998, 1999 e 2000, la spesa corrente per l'anno 2000, relativa a tali servizi, è convenzionalmente commisurata alla spesa corrente sostenuta nell'anno precedente l'esternalizzazione, nel caso in cui tale spesa sia stata superiore.

<sup>170</sup> La legge ha stabilito che il prezzo della convenzione sia assunto come base d'asta al ribasso. La legge finanziaria per il 2004 ha innovato profondamente la disciplina, abrogando e modificando varie norme contenute nelle precedenti leggi finanziarie: in particolare è eliminato l'obbligo per la PA di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla *Consip* per l'acquisto di beni e l'approvvigionamento di pubblici servizi, nonché l'obbligo di utilizzare i prezzi delle convenzioni quali base d'asta per gli acquisti effettuati autonomamente; è inoltre abrogato l'obbligo di trasmettere all'organo di revisione contabile gli atti conseguenti; le procedure per il ricorso alle convenzioni quadro vengono limitate ai soli ordinativi di fornitura di beni e servizi che abbiano rilevanza nazionale; le amministrazioni dello Stato hanno la facoltà (e non più l'obbligo) di fare ricorso a tali convenzioni, ovvero, di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento

<sup>171</sup> Con d.P.R. del 12. 9. 2003 (G.U. 14. 10. 2003) si sono stabiliti, per gli Enti non inadempienti alle norme sul patto di stabilità, criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato, insieme con i criteri per la rideterminazione delle piante organiche.

<sup>172</sup> Il c. 60 prevede che le Province e i Comuni con oltre 5.000 abitanti, che abbiano rispettato il patto per il 2003, attendano l'emanazione di un d.P.C.M. entro il 28 febbraio 2004, per conoscere le modalità di copertura dei posti resisi vacanti nel 2003. In ogni caso tali assunzioni, fatta salva la possibilità di ricorrere alla mobilità, non possono superare il 50% delle cessazioni dal servizio nel 2003, percentuale che si riduce al 20% per Enti con particolari situazioni. Viene, inoltre, ribadito il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato per Province e Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, che non abbiano rispettato il patto di stabilità per l'anno 2003. Unica eccezione le assunzioni collegate a passaggio di funzioni e di competenze, con oneri coperti da trasferimenti erariali compensativi della mancata assegnazione di unità di personale. Il comma 53 pone per le Amministrazioni pubbliche un divieto generalizzato alle assunzioni di personale a tempo indeterminato, facendo salve le assunzioni relative a figure professionali non fungibili la cui consistenza organica non sia superiore all'unità, nonché quelle relative alle cosiddette categorie protette.

Peraltro, permane un regime che stabilisce vincoli alle assunzioni di personale a tempo indeterminato che devono comunque essere disposte secondo i criteri di contenimento della spesa indicati nei documenti di finanza pubblica.

Le condizioni che si sono realizzate nell'esercizio 2004 hanno, tuttavia, richiesto interventi ulteriori rispetto a quelli stabiliti nella legge finanziaria mirati alla riduzione della spesa corrente. Il decreto legge n. 168 del 2004 c.d. "tagliaspese", ha assoggettato a nuovi limiti le possibilità di spesa degli enti locali, l'applicazione di tali misure è posta in relazione all'avvenuto rispetto del *patto di stabilità interno*.

Con l'articolo 1 si è stabilito che la spesa annua del 2004 degli enti locali per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, non dovesse superare la spesa annua mediamente sostenuta nel biennio 2001 e 2002, ridotta del 15%<sup>173</sup> (il vincolo sembra riguardare anche le società a totale partecipazione dagli enti, i quali, nell'esercizio dei diritti dell'azionista, devono adottare le opportune direttive)<sup>174</sup>. Analogamente, la spesa annua sostenuta nel 2004, per missioni all'estero e spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni, non deve superare la spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 15% (limite che può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente).

Inoltre, il decreto impone agli enti di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2004-2006, assicurando che la spesa per l'acquisto di beni e servizi, esclusa quella dipendente dalla prestazione di servizi correlati a diritti soggettivi dell'utente, sostenuta nell'anno 2004 non sia superiore alla spesa annua mediamente sostenuta negli anni dal 2001 al 2003, ridotta del 10%<sup>175</sup>. Tuttavia, per gli enti locali che hanno rispettato, nell'anno 2003 e fino al 30 giugno 2004, gli obiettivi previsti relativamente al patto di stabilità interno, la riduzione del 10% non si applica con riferimento alle spese che siano già state impegnate alla data di entrata in vigore del decreto.

### 5.2.2 Metodologia della rilevazione

Premesse queste brevi note sui più recenti limiti e vincoli introdotti dalle leggi finanziarie sulla spesa degli enti locali e prima di esaminare i dati esposti nelle tabelle di seguito riportate, si illustrano brevemente la metodologia e gli obiettivi perseguiti.

I dati elaborati sono tratti dal titolo I della spesa dei rendiconti che Province, Comuni e Comunità montane inviano annualmente a questa Sezione ai sensi dell'art. 13, co. 5, della legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modifiche.

Per l'esercizio 2003 sono stati esaminati i rendiconti di 98 Province (su 100), di 1.360 Comuni con popolazione superiore ad 8.000 abitanti (su 1.395), con una popolazione totale dei Comuni esaminati di 40.183.540 abitanti (su 40.872.347), e di 280 Comunità montane (su 355).

La quantità dei rendiconti presi in considerazione consente di ricostruire i flussi finanziari e l'andamento della spesa corrente nell'ambito del comparto enti locali nel suo insieme e nelle sue articolazioni. In questa ottica vengono esaminati i rapporti tra le principali fasi della spesa corrente e le variazioni tra il 2003 e il 2002, anche per verificare i limiti posti agli impegni e pagamenti delle spese correnti dalla legge finanziaria 2003.

<sup>173</sup> Inoltre, l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, va preventivamente comunicato agli organi di controllo ed agli organi di revisione di ciascun ente. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale

<sup>174</sup> La disposizione non si applica agli organismi collegiali previsti per legge o per regolamento, ovvero dichiarati comunque indispensabili ai sensi dell'art. 18 della legge n. 448/2001.

<sup>175</sup> La riduzione "si applica anche alla spesa per missioni all'estero e per il funzionamento di uffici all'estero, nonché alle spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni ed alla spesa per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, inclusi quelli ad alto contenuto di professionalità conferiti ai sensi del comma 6 dell'articolo 110 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, i cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Nella prospettiva indicata il rendiconto viene utilizzato come un primo ed essenziale strumento di comunicazione/informazione sia di tipo istituzionale (esterna), sia di tipo gestionale (interna), fornendo elementi conoscitivi essenziali alla ricostruzione dell'entità e degli andamenti della spesa del comparto e contribuendo così al monitoraggio della spesa pubblica e alla verifica degli equilibri di bilancio complessivi.

Nelle tabelle inserite nel testo sono riportati i dati finanziari relativi alle principali fasi del procedimento di spesa (stanziamenti/impegni/pagamenti), le variazioni che emergono dal confronto tra esercizio 2003 e 2002, distinguendone la gestione in c/competenza da quella in c/residui e alcuni indicatori che ricostruiscono i flussi procedurali. In particolare, tali indicatori hanno l'obiettivo di completare l'analisi finanziaria della spesa corrente, evidenziando gli scostamenti tra previsioni e valori effettivi<sup>176</sup>.

La compilazione dei quadri di bilancio dettata dal d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194, relativamente alle spese degli enti, è fondata su diversi criteri di classificazione. La scomposizione delle spese per interventi prende in considerazione elementi (individuati dall'art.2, co. 6) differenti a seconda dei titoli (titolo I - spese correnti; titolo II - spese in conto capitale; titolo III - spese per rimborso di prestiti; ecc.).

La denominazione e la numerazione degli *interventi*, limitatamente al titolo I - *spese correnti*, risulta omogenea per Province, Comuni, Comunità montane, unioni di Comuni e Città metropolitane.<sup>177</sup>

Tale scomposizione prescinde sostanzialmente dal quadro delle funzioni assegnate alle singole categorie di enti e tiene conto di criteri "trasversali", che permettono di avere una panoramica delle spese in relazione alla natura economica dei fattori produttivi, per così dire, vengono posti in evidenza gli strumenti impiegati per il funzionamento dell'ente e per l'attività istituzionale (personale, beni e servizi acquistati, utilizzo di beni di terzi, ecc.).

L'analisi per interventi consente quindi valutazioni sulle modalità attraverso le quali l'ente organizza la propria attività attraverso l'impiego dei fattori produttivi, ad esempio utilizzando direttamente la propria organizzazione e struttura per rendere i servizi oppure affidandoli ad altri, oppure provvedendo tramite il finanziamento di altri soggetti mediante trasferimenti.

La scomposizione in base alle *funzioni*, e ai servizi in cui esse si articolano (art. 2, co. 3, lett. d), viceversa, prende in considerazione il *set* di competenze, variabili in funzione della legislazione e dei conferimenti, proprie degli enti limitatamente al periodo considerato. Non a caso esse vengono individuate diversamente a seconda che si parli di Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane<sup>178</sup>.

<sup>176</sup> Per un ulteriore approfondimento dei dati a livello regionale si rinvia alle tabelle pubblicate nel Vol. II della relazione.

<sup>177</sup> Gli interventi di spesa corrente sono i seguenti: 01) personale; 02) acquisto di beni di consumo e o di materie prime; 03) prestazioni di servizi 04) utilizzo di beni di terzi; 05) trasferimenti; 06) interessi passivi e oneri finanziari diversi; 07) imposte e tasse; 08) oneri straordinari della gestione corrente; 09) ammortamento di esercizio; 10) fondo svalutazione crediti; 11) fondo di riserva.

<sup>178</sup> Le funzioni per le province, articolate in servizi al loro interno, sono: 01) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; 02) funzioni di istruzione pubblica; 03) funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali; 04) funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo; 05) funzioni nel campo dei trasporti; 06) funzioni riguardanti la gestione del territorio; 07) funzioni nel campo della tutela ambientale; 08) funzioni nel settore sociale; 09) funzioni nel campo dello sviluppo economico. Le funzioni per i Comuni e le unioni di Comuni, articolate al loro interno in servizi, sono: 01) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; 02) funzioni relative alla giustizia; 03) funzioni di polizia locale; 04) funzioni di istruzione pubblica; 05) funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali; 06) funzioni nel settore sportivo e ricreativo; 07) funzioni nel campo turistico; 08) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 09) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; 10) funzioni nel settore sociale; 11) funzioni nel campo dello sviluppo economico; 12) funzioni relative a servizi produttivi.

Le funzioni, articolate in servizi, per le comunità montane sono: 01) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; 02) funzioni di istruzione pubblica e relative alla cultura ed ai beni culturali; 03) funzioni nel settore sportivo, ricreativo e del turismo; 04) funzioni riguardanti la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale; 05) funzioni nel settore sociale; 06) funzioni nel campo dello sviluppo economico.

### 5.2.3 Spesa corrente del comparto enti locali

La tabella 1 espone le varie fasi della gestione delle spese correnti delle tre categorie di enti locali considerate nell'esercizio 2003 (Province, Comuni superiori e Comunità montane).

**tab.1 - Spesa corrente - Dati complessivi (Province - Comuni - Comunità montane)**  
(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Stanziamenti definitivi di bilancio	43.572.627	44.492.785	2,11
Impegni in c/competenza	40.923.651	41.603.040	1,66
Impegni in c/residui	16.688.158	18.375.735	10,11
Pagamenti in c/competenza	29.005.810	29.260.843	0,88
Pagamenti in c/residui	9.179.243	9.949.337	8,39
<b>Pagamenti totali</b>	<b>38.185.053</b>	<b>39.210.180</b>	<b>2,68</b>
Residui dalla competenza	11.917.841	12.342.197	3,56
Residui dai residui	7.508.915	8.426.398	12,22
<b>Residui totali</b>	<b>19.426.756</b>	<b>20.768.595</b>	<b>6,91</b>

Nel 2003 gli stanziamenti definitivi di bilancio raggiungono 44.492.785 migliaia di euro aumentando rispetto all'esercizio precedente del 2,11%.

Il dato degli impegni e quello dei pagamenti assumono particolare interesse se raffrontati a quello degli stanziamenti, in quanto forniscono elementi in ordine ai flussi finanziari della spesa corrente che dovrebbe essere contenuta entro i limiti posti dalla legge finanziaria ed in particolare rispettare i vincoli del patto di stabilità interno.

Gli impegni in conto competenza nell'esercizio 2003 sono passati da 40.923.651 a 41.603.040 migliaia di euro aumentando complessivamente dell'1,66%.

Nel 2002 i pagamenti in conto competenza ammontavano nel loro complesso a 29.005.810 migliaia di euro a fronte del complessivo ammontare degli impegni che era di 40.923.561 migliaia di euro, raggiungendo il 70,88% dell'importo dei correlativi impegni. Nel 2003 i pagamenti in conto competenza ammontano complessivamente a 29.260.843 migliaia di euro pari al 70,33% dell'ammontare complessivo degli impegni in conto competenza (41.603.040), mentre i residui in conto competenza ammontano complessivamente a 12.342.197 migliaia di euro pari al 29,67% degli impegni in conto competenza assunti nel corso dello stesso esercizio.

Nel complesso, si nota che gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti evidenziano variazioni in aumento piuttosto limitate; va notato, in particolare, che gli impegni e i pagamenti di competenza si tengono ad un livello di aumento meno limitato rispetto agli impegni, il che dovrebbe produrre da un lato economie di bilancio e dall'altro residui passivi. La moderazione degli impegni, che si mantengono in linea con il tasso d'inflazione programmato ed ancor più quella dei pagamenti, che hanno una crescita inferiore all'1%, dimostra che nel complesso la gestione della spesa corrente degli enti locali è stata condotta nel 2003 secondo le linee programmatiche e nel rispetto dei vincoli stabiliti per tale esercizio.

Ai fenomeni di crescita controllata degli impegni e dei pagamenti in conto competenza fa riscontro, tuttavia, l'aumentato volume della gestione dei residui.

Infatti, sono state portate a residui in conto competenza somme che ammontano complessivamente a 12.342.197 migliaia di euro di euro, pari al 29,67% delle somme complessivamente impegnate in detto esercizio (41.603.040).

Sono stati inoltre assunti impegni in conto residui per un ammontare complessivo di 18.375.735 migliaia di euro, pari all'88,48% dei residui totali (20.768.595).

Sempre nell'esercizio 2003 l'ammontare complessivo dei pagamenti in conto residui è stato di 9.949.337 migliaia di euro, che corrisponde al 54,14% degli impegni in conto residui, al 80,61% dei residui dalla competenza e al 47,91% dei residui totali (20.768.595).



L'ammontare complessivo dei residui riportati dal conto residui è stato di 8.426,398 migliaia di euro pari al 38,65% dell'ammontare complessivo dei residui totali.

L'ammontare complessivo dei pagamenti totali (residui + competenza) è stato di 39.210.180 migliaia di euro, pari al 65,27% degli impegni totali (59.978.775)

Sono stati, inoltre, assunti impegni in conto residui per un ammontare complessivo di 18.375.735 migliaia di euro pari all'88,48% dei residui totali (20.768.595) e sono stati effettuati pagamenti in conto residui per complessive 9.949.337 migliaia di euro, pari al 54,14% degli impegni in conto residui, all'80,61% dei residui dalla competenza e al 47,91% dei residui totali.

L'ammontare complessivo dei residui in conto residui è stato di 8.426.398 migliaia di euro, pari al 40,57% dell'ammontare complessivo dei residui totali, mentre quello dei pagamenti totali è stato di 39.210.180 migliaia di euro, pari al 65,37% degli impegni totali (59.978.775)

Gli impegni in conto competenza sono aumentati dell'1,66%, quelli in conto residui del 10,11%, i pagamenti in conto competenza sono aumentati nella misura dello 0,88%, quelli in conto residui nella misura dell'8,39%, mentre quelli totali hanno avuto un incremento del 2,68%.

**Tab. 2 - Stanziamenti definitivi di bilancio**

(migliaia di euro)			
ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	7.761.154	8.561.564	10,31
Comuni	35.090.438	35.161.187	0,20
Comunità montane	721.035	770.034	6,80
<b>TOTALI</b>	<b>43.572.627</b>	<b>44.492.785</b>	<b>2,11</b>

**Tab. 3 - Impegni in conto competenza**

(migliaia di euro)			
ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	7.092.577	7.750.015	9,27
Comuni	33.202.475	33.170.738	-0,10
Comunità montane	628.599	682.287	8,54
<b>TOTALI</b>	<b>40.923.651</b>	<b>41.603.040</b>	<b>1,66</b>

**Tab. 4 - Pagamenti in conto competenza**

(migliaia di euro)			
ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	4.290.076	4.704.791	9,67
Comuni	24.258.771	24.067.985	-0,79
Comunità montane	456.963	488.067	6,81
<b>TOTALI</b>	<b>29.005.810</b>	<b>29.260.843</b>	<b>0,88</b>

**Tab. 5 - Residui in conto competenza**

(migliaia di euro)			
ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	2.802.501	3.045.224	8,66
Comuni	8.943.704	9.102.753	1,78
Comunità montane	171.636	194.220	13,16
<b>TOTALI</b>	<b>11.917.841</b>	<b>12.342.197</b>	<b>3,56</b>

Tab. 6 - Impegni in conto residui

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	3.842.028	4.633.611	20,60
Comuni	12.593.782	13.479.319	7,03
Comunità montane	252.348	262.805	4,14
<b>TOTALI</b>	<b>16.688.158</b>	<b>18.375.735</b>	<b>10,11</b>

Tab. 7 - Pagamenti in conto residui

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	1.762.338	2.092.224	18,72
Comuni	7.273.756	7.713.491	6,05
Comunità montane	143.149	143.622	0,33
<b>TOTALI</b>	<b>9.179.243</b>	<b>9.949.337</b>	<b>8,39</b>

Tab. 8 - Residui in conto residui

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	2.079.690	2.541.387	22,20
Comuni	5.320.026	5.765.828	8,38
Comunità montane	109.199	119.183	9,14
<b>TOTALI</b>	<b>7.508.915</b>	<b>8.426.398</b>	<b>12,22</b>

Tab. 9 - Residui totali al 31 dicembre

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	4.882.191	5.586.611	14,43
Comuni	14.263.730	14.868.581	4,24
Comunità montane	280.835	313.403	11,60
<b>TOTALI</b>	<b>19.426.756</b>	<b>20.768.595</b>	<b>6,91</b>

Tab. 10 - Pagamenti totali (residui + competenza)

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Province	6.052.414	6.797.015	12,30
Comuni	31.532.527	31.781.476	0,79
Comunità montane	600.112	631.689	5,26
<b>TOTALI</b>	<b>38.185.053</b>	<b>39.210.180</b>	<b>2,68</b>

Tab. 11 - Evoluzione degli impegni (Rapporto tra impegni c/comp. e previsioni definitive)

ENTI	2002	2003
Province	91,39	90,52
Comuni	94,62	94,34
Comunità montane	87,18	88,60
<b>TOTALI</b>	<b>93,92</b>	<b>93,51</b>

Tab. 12 - Evoluzione dei pagamenti (Rapporto tra pagamenti c/comp. e impegni c/comp.)

ENTI	2002	2003
Province	60,49	60,71
Comuni	73,06	72,56
Comunità montane	72,70	71,53
<b>TOTALI</b>	<b>70,88</b>	<b>70,33</b>

**Tab. 13 - Evoluzione dei residui (Rapporto tra residui totali e impegni c/comp.)**

ENTI	2002	2003
Province	68,84	72,09
Comuni	42,96	44,82
Comunità montane	44,68	45,93
<b>TOTALI</b>	<b>55,00</b>	<b>54,14</b>

Analizzando i dati complessivi della gestione del 2003 secondo indicatori di flussi procedurali, si nota che la capacità d'impegno rispetto alle previsioni si attesta al 93,51% rispetto al 93,92% dello scorso esercizio, la velocità di pagamento che è rappresentativa della effettiva capacità di spesa espressa nell'esercizio raggiunge il 70,33% rispetto al 70,88% dell'esercizio precedente.

Tali indici dimostrano una leggera flessione nella rapidità dei flussi procedurali, che può essere addebitata alle azioni per il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno.

Essendo diminuita, seppure marginalmente, la capacità di spesa si nota che il volume dei residui tende ad accrescersi; si tratta di un effetto che non dovrebbe essere connaturato alla gestione corrente nella quale il ciclo della spesa dovrebbe tendenzialmente esaurirsi nel corso dell'esercizio di competenza, tuttavia esso è indice di azioni di contenimento dei pagamenti, che hanno condotto ad ottenere una crescita ridotta dei pagamenti di competenza degli enti locali nel complesso considerati.

A tale dato, che appare di per sé confortante, si oppone tuttavia una crescita ben più elevata dei pagamenti in conto residui (8,39%), che dimostra un trascinamento della erogazione effettiva della spesa negli esercizi successivi, piuttosto che la effettuazione di manovre strutturali per la sua limitazione.

#### 5.2.4 Amministrazioni provinciali

##### *Spese correnti complessive*

Si passa ora all'esame dei dati tratti dai consuntivi pervenuti alla Sezione da 98 amministrazioni provinciali (su 100). Sono stati analizzati i dati sia della gestione di competenza sia della gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per Regioni.

Per quanto concerne le Province, tutte le voci di bilancio presentano, come nell'esercizio precedente, incrementi elevati e superiori a quelli registrati nelle altre categorie di enti. Gli incrementi dovrebbero essere addebitabili al nuovo quadro delle funzioni attribuite alle Province che ha comportato negli ultimi anni uno sviluppo sia delle entrate che delle spese di tali enti.

**Tab. 14 - Spesa corrente - Dati complessivi (Province)**

Voci di spesa	2002	2003	Variazione %
Stanzamenti definitivi di competenza	7.761.154	8.561.564	10,31
Impegni in c/competenza	7.092.577	7.750.015	9,27
Impegni in c/residui	3.842.028	4.633.611	20,60
Pagamenti in c/competenza	4.290.076	4.704.791	9,67
Pagamenti in c/residui	1.762.338	2.092.224	18,72
<b>Pagamenti totali</b>	<b>6.052.414</b>	<b>6.797.015</b>	<b>12,30</b>
Residui dalla competenza	2.802.501	3.045.224	8,66
Residui dai residui	2.079.690	2.541.387	22,20
<b>Residui totali</b>	<b>4.882.191</b>	<b>5.586.611</b>	<b>14,43</b>

Gli impegni in conto competenza si sono incrementati mediamente in tutto il territorio nazionale, nel 2003 rispetto al 2002, nella misura del 9,27%.

Detto incremento è stato più rilevante nelle Regioni del sud (19,68%) e in particolare nella Campania (32,66%) e meno rilevante nelle Regioni del nord (4,26% nel nord est e 5,53% nel nord ovest), dove in alcune Regioni, quali la Liguria ed il Piemonte, con la sola eccezione della Lombardia, dove invece si è avuto un incremento degli impegni in conto competenza superiore alla media nazionale (14,40%).

Nelle Province nel 2003, sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per un ammontare di 4.704.791 migliaia di euro che corrispondono al 60,71% degli impegni assunti nell'esercizio di competenza (7.750.015), tale indice nel 2002 raggiungeva un livello appena inferiore (60,49%).

I pagamenti in conto competenza aumentano del 9,67%, anche in questo caso la percentuale maggiore di detto incremento si è avuta nelle Regioni meridionali (15,38% in tutta l'area meridionale; 22,15% nella Campania; 16,81% in Calabria; 15,40% in Puglia; 12,39% in Basilicata; 4,98% nel Molise, mentre la situazione è rimasta sostanzialmente invariata nell'Abruzzo).

Superiore alla media nazionale, sia pure in misura minore rispetto alle Regioni meridionali, è stata la percentuale di incremento, nel 2003, dei pagamenti in conto competenza nelle Regioni centrali (12,36% media dell'intera zona centrale; 22,67% nelle Marche; 20,35% nel Lazio; 11,99% nell'Umbria e 4,13% nella Toscana).

Nelle Regioni del Nord Ovest l'incremento medio dei pagamenti in conto competenza, nel 2003 rispetto al 2002, è stato dell'8,02% (12,04% in Lombardia; 5,37% nel Piemonte e 0,61% in Liguria); nelle Province delle Regioni del Nord Est l'incremento medio è stato del 5,90% (13,48% nel Veneto; 3,85% nel Friuli-Venezia Giulia; 0,74% in Emilia-Romagna).

Nelle isole l'incremento medio dei pagamenti in conto competenza è stato del 5,79% (5,25% in Sicilia; 8,06% in Sardegna).

Nel 2003 i residui in conto competenza ammontano a 3.045.224 migliaia di euro pari al 39,29% dell'ammontare degli impegni (7.750.015).

I residui in conto competenza nel complesso delle Province sono aumentati complessivamente nel 2003 rispetto al 2002 dell'8,66%.

Nel 2003, le Province hanno assunto impegni in conto residui per un ammontare 4.633.611 migliaia di euro si sono incrementati rispetto al 2002 nella misura del 20,60%. Tali impegni sono pari all'82,94% del totale dei residui (5.586.611 migliaia di euro), l'indice in esame si eleva decisamente rispetto al 2002 nel quale raggiungeva il 78,69%.

L'ammontare dei pagamenti in conto residui nel 2003 ammontano a 2.092.224 migliaia di euro, pari al 45,15% degli impegni in conto residui, al 68,71% dei residui dalla competenza e al 37,45% dei residui totali.

I pagamenti in conto residui sono aumentati rispetto l'anno precedente del 18,72%.

I residui in conto residui ammontavano al 31 dicembre 2003, ad 2.541.387 migliaia di euro, pari al 45,49% dell'ammontare dei residui alla stessa data (5.586.611), aumentando rispetto a quelli rilevati alla data del 31 dicembre 2002, pari a 2.079.690 migliaia di euro.

Nel 2003 l'incremento dei residui in conto residui è stato del 22,20%, mentre quello dei residui passivi totali da riportare è stato del 14,43%.

L'ammontare dei pagamenti totali è stato nel 2003 di 6.797.015 migliaia di euro, pari al 54,89% degli impegni totali (12.383.626), l'indice si riduce rispetto al 55,35% riportato nel 2002.

L'incremento dei pagamenti totali (competenza + residui) è stato del 12,30%.

L'analisi per interventi di spesa relativa alle Province, effettuata sugli impegni in conto competenza, mette in evidenza che sono in notevole aumento i trasferimenti le spese per imposte e tasse e quelle per il personale. L'aumento degli oneri straordinari della gestione appare eclatante anche se, data la natura dell'intervento, è legato a fattori imprevedibili e non costituisce un andamento significativo.

L'aumento della spesa per il personale che si eleva al 7,93% risente degli effetti dei rinnovi contrattuali. Detto incremento è diffuso in tutte le Regioni e si eleva al 15,56% nelle Province delle Regioni centrali (21,67% nelle Marche; 20,85% nel Lazio; 13,88% nell'Umbria e 8,58% nella Toscana), al 7,72% nelle Regioni Nord Ovest, al 6,92% nelle Isole e al 4,62% nelle Regioni del Sud e al 3,51% nelle Regioni del Nord Est.

Tab.15 - Province - impegni di spesa corrente per interventi.

(migliaia di euro)

Interventi	2002		2003		Variazione % 2002/ 2003
	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	1.780.757	25,11	1.921.912	24,80	7,93
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	227.963	3,21	220.991	2,85	-3,06
Prestazioni di servizi	2.644.082	37,28	2.794.387	36,06	5,68
Utilizzo di beni di terzi	188.125	2,65	203.974	2,63	8,42
Trasferimenti	1.671.025	23,56	1.924.441	24,83	15,17
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	339.716	4,79	348.956	4,50	2,72
Imposte e tasse	136.590	1,93	150.865	1,95	10,45
Oneri straordinari della gestione corrente	104.320	1,47	184.332	2,38	76,70
Ammortamenti di esercizio	=	=	=	=	=
Fondo svalutazione crediti	=	=	=	=	=
Fondo di riserva	=	=	=	=	=
<b>Totale</b>	<b>7.092.577</b>	<b>100</b>	<b>7.750.015</b>	<b>100</b>	<b>9,27</b>

Dalla ripartizione per funzioni degli impegni di competenza riportati nel prospetto seguente, si nota che nel 2003 il maggiore aumento riguarda la funzione di amministrazione generale, seguita da quella per lo sviluppo economico e dai trasporti.

Mentre l'aumento delle seconde due funzioni è un probabile effetto dei conferimenti di recente avvenuti, è meno spiegabile un così rapido sviluppo della funzione di amministrazione generale, che riguarda l'autoamministrazione degli enti se non con gli effetti dovuti ai rinnovi contrattuali.

tab. 16 - Province - impegni di spesa corrente per funzioni

(migliaia di euro)

Funzioni	2002		2003		Variazione % 2002/ 2003
	Impegni di competenza per funzioni	Comp. % degli impegni di competenza per funzione	Impegni di competenza per funzioni	Comp. % degli impegni di competenza per funzione	
Generali di amministrazione, gestione e controllo	1.762.219	24,85	2.075.135	26,78	17,76
Istruzione pubblica	1.497.965	21,12	1.627.546	21,00	8,65
Cultura e beni culturali	194.324	2,74	199.278	2,57	2,55
Settore turistico, sportivo e ricreativo	195.907	2,76	199.585	2,58	1,88
Trasporti	768.910	10,84	851.739	10,99	10,77
Gestione del territorio	946.626	13,35	925.738	11,94	-2,21
Tutela ambientale	550.249	7,76	556.030	7,17	1,05
Settore sociale	269.584	3,80	263.637	3,40	-2,21
Sviluppo economico	906.793	12,79	1.051.327	13,57	15,94
Fondo di riserva	0	0,00	0	0,00	-
<b>Totale</b>	<b>7.092.577</b>	<b>100</b>	<b>7.750.015</b>	<b>100</b>	<b>9,27</b>

## 5.2.5 Comuni

### *Spese correnti complessive*

Si passa ora all'esame dei dati tratti dai consuntivi pervenuti alla Sezione da 1.360 amministrazioni comunali (su 1.395). Sono stati analizzati i dati sia della gestione di competenza che della gestione dei residui e sono state effettuate aggregazioni per Regioni.

Per quanto concerne i Comuni, si evidenzia una situazione diversa da quella delle Province, infatti le voci di bilancio relative alla gestione di competenza presentano decrementi. Mentre risulta in crescita il dato dei pagamenti in conto residui e si nota comunque una tendenza alla ulteriore accumulazione. I decrementi dovrebbero essere addebitabili alla scarsa dinamicità delle entrate correnti dei Comuni ed alle difficoltà alla erogazione della spesa derivanti dalla necessità di rispettare il patto di stabilità interno. Nei Comuni il quadro delle funzioni loro attribuite, non ha comportato negli ultimi anni uno sviluppo: sia le entrate che le spese si rilevano ristagnanti.

**Tab. 17 – Comuni - spesa corrente - dati complessivi**

	2002	2003	Variazione %
Stanzamenti definitivi di competenza	35.090.438	35.161.187	0,20
Impegni in c/competenza	33.202.475	33.170.738	-0,10
Impegni in c/residui	13.479.319	13.479.319	0,00
Pagamenti in c/competenza	24.258.771	24.067.985	-0,79
Pagamenti in c/residui	7.273.756	7.713.491	6,05
<b>Pagamenti totali</b>	<b>31.532.527</b>	<b>31.781.476</b>	<b>0,79</b>
Residui dalla competenza	8.943.704	9.102.753	1,78
Residui dai residui	5.320.026	5.765.828	8,38
<b>Residui totali</b>	<b>14.263.730</b>	<b>14.868.581</b>	<b>4,24</b>

Gli impegni in conto competenza sono diminuiti mediamente in tutto il territorio nazionale, nel 2003 rispetto al 2002, nella misura dello 0,10%.

Detto decremento è stato più accentuato nelle Regioni del centro Italia (-2,51% media delle Regioni centrali, -4,34% nel Lazio, -4,20% in Umbria, -3,32% nelle Marche e 1,23% in Toscana), mentre nelle restanti Regioni continentali si è avuto mediamente un lieve incremento (0,41% nel nord ovest, 0,73% nel nord est e 0,15% nelle Regioni del sud).

Nelle Isole si è avuto invece un incremento medio del 2,34% (2,39% in Sicilia e 2,11% in Sardegna).

Nei Comuni nel 2003 i pagamenti in conto competenza ammontano a 24.067.985 migliaia di euro di fronte ad impegni assunti nello stesso esercizio per un ammontare di 33.170.738 migliaia di euro (72,56%) e nel 2003 rispetto al 2002, si è avuto complessivamente, in tutto il territorio nazionale, un decremento medio dei pagamenti in conto competenza dello 0,79%.

Il decremento maggiore si è avuto nei Comuni delle Regioni centrali (-2,92% in media; -5,92% nel Lazio; -2,55% nelle Marche; -1,20% nell'Umbria), eccettuata la Toscana, dove si è avuto un incremento dell'1,89%.

Il decremento dei pagamenti in conto competenza ha riguardato anche i Comuni delle Regioni meridionali e quelli delle Isole.

Nei Comuni delle Regioni meridionali i pagamenti in conto competenza sono diminuiti in media, nel 2003 rispetto al 2002, nella misura dello 0,73%, con la sola eccezione dell'Abruzzo, dove si è avuto un incremento dei pagamenti in conto competenza del 4,65%.

Nei Comuni delle Isole si è avuto un decremento dei pagamenti in conto competenza dell'1,44% (-1,68% in Sicilia; -0,38% in Sardegna).

Nel 2003 i residui in conto competenza ammontano a 9.102.753 migliaia di euro pari al 27,44% dell'ammontare degli impegni (33.170.738).

I residui in conto competenza sono aumentati complessivamente nel 2003 dell'1,78%.

Nel 2003 gli impegni in conto residui ammontano a 13.479.319 migliaia di euro pari al 90,66% del totale dei residui (14.868.581).

Gli impegni in conto residui si sono incrementati complessivamente nel 2003 rispetto al 2002 nella misura del 7,03%.

Nei Comuni l'importo dei pagamenti in conto residui è stato, nel 2003, di 7.713.491 migliaia di euro, pari al 57,22% degli impegni in conto residui, all'84,74% dei residui dalla competenza e al 51,88% dei residui totali.

L'ammontare dei pagamenti in conto residui sono aumentati, nel 2003 rispetto al precedente esercizio 2002, nella misura del 6,05%.

I residui in conto residui (5.320.026 migliaia di euro) erano pari, alla data del 31 dicembre 2002, al 37,30% dei residui totali (14.263.730) mentre i residui in conto residui (5.765.828) erano pari, alla data del 31 dicembre 2003, al 38,78% dei residui totali (14.868.581).

Per quanto concerne l'incremento dei residui in conto residui è stato, nel 2003 rispetto al precedente esercizio, dell'8,38%, mentre quello dei residui passivi totali da riportare è stato del 4,24%

L'ammontare dei pagamenti nel 2003 è stato di 31.781.476 migliaia di euro, pari al 68,13% degli impegni totali (46.650.157).

L'incremento dei pagamenti totali è stato nel 2003, rispetto al 2002, dello 0,79%.

L'analisi per interventi di spesa relativa ai Comuni, effettuata sugli impegni in conto competenza, mette in evidenza notevoli flessioni in molti interventi. Risulta in aumento le spese per il personale. L'aumento del fondo svalutazione crediti appare eclatante anche se, data la natura dell'intervento, è legato a fattori che non dovrebbero costituire un andamento significativo.

L'aumento della spesa per il personale che si eleva al 3,90% risente degli effetti dei rinnovi contrattuali. Detto incremento è da porre in relazione con quello del 5,18% nei Comuni delle Regioni centrali (6,15% nel Lazio; 5,68% nell'Umbria; 5,67% nelle Marche e 3,49% nella Toscana), del 3,81% nelle Isole maggiori, del 3,69% nelle Regioni nord occidentali, del 3,54% nelle Regioni nord orientali e del 3,11% nelle Regioni meridionali.

Tab. 18 - impegni di spesa dei Comuni distinti per intervento

(migliaia di euro)

Interventi	2002		2003		Variazione % 2002/ 2003
	Impegni di competenza per interventi	Comp. % percentuale di detti impegni	Impegni di competenza per interventi	Comp. % percentuale di detti impegni	
Personale	10.477.133	31,56	10.886.037	32,82	3,90
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	1.691.891	5,10	1.455.937	4,39	-13,95
Prestazioni di servizi	13.568.460	40,87	13.592.096	40,97	0,17
Utilizzo di beni di terzi	417.028	1,26	422.683	1,27	1,36
Trasferimenti	3.453.290	10,40	3.307.228	9,97	-4,23
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.894.173	5,70	1.833.012	5,53	-3,23
Imposte e tasse	892.256	2,69	882.704	2,66	-1,07
Oneri straordinari della gestione corrente	805.804	2,43	782.041	2,36	-2,95
Ammortamenti di esercizio	604	0,00	530	0,00	-12,25
Fondo svalutazione crediti	1.068	0,00	9.492	0,03	788,76
Fondo di riserva	768	0,00	25	0,00	-96,74
<b>Totale</b>	<b>33.202.475</b>	<b>100</b>	<b>33.171.785</b>	<b>100</b>	<b>-0,09</b>

Dalla ripartizione per funzioni degli impegni di competenza riportati nel prospetto seguente, si nota che nel 2003 il maggiore aumento riguarda le funzioni nel campo turistico, quella di polizia locale e di amministrazione generale.

Mentre l'aumento delle prime due funzioni è un probabile effetto di indirizzi politici al loro sviluppo, è meno spiegabile un così rapido sviluppo della funzione di amministrazione

generale che riguarda l'autoamministrazione degli enti, se non con gli effetti dovuti ai rinnovi contrattuali.

**Tab. 19 - Comuni - impegni di spesa corrente per funzioni**

(migliaia di euro)

Funzioni	2002		2003		Variazione % 2002/ 2003
	Impegni di competenza per funzioni	Comp. % degli impegni di competenza per funzione	Impegni di competenza per funzioni	Comp. % degli impegni di competenza per funzione	
Generali di amministrazione, gestione e controllo	9.281.323	27,95	9.786.241	29,50	5,44
Giustizia	232.391	0,70	241.516	0,73	3,93
Polizia locale	1.883.754	5,67	1.994.976	6,01	5,90
Istruzione pubblica	3.486.759	10,50	3.544.124	10,68	1,65
Cultura e beni culturali	1.205.873	3,63	1.272.422	3,84	5,52
Settore sportivo e ricreativo	517.024	1,56	540.940	1,63	4,63
Campo turistico	185.758	0,56	201.095	0,61	8,26
Campo viabilità e trasporti	3.259.769	9,82	3.219.704	9,71	-1,23
Gestione territorio e ambiente	6.911.264	20,82	6.508.599	19,62	-5,83
Settore sociale	4.995.982	15,05	4.903.375	14,78	-1,85
Sviluppo economico	387.813	1,17	400.318	1,21	3,22
Servizi produttivi	854.765	2,57	557.428	1,68	-34,79
<b>Totale</b>	<b>33.202.475</b>	<b>100</b>	<b>33.170.738</b>	<b>100</b>	<b>-0,10</b>

### 5.2.6 La spesa corrente delle Comunità Montane

Passando all'esame delle Comunità montane, vengono esposti nella seguente tabella i risultati relativi alle principali fasi della gestione della spesa corrente.

**Tab. 20 - Comunità Montane - spesa corrente - dati complessivi**

(migliaia di euro)

ENTI	2002	2003	Variazione %
Stanziamenti definitivi di competenza	721.035	770.034	6,80
Impegni in c/competenza	628.599	682.287	8,54
Impegni in c/residui	252.348	262.805	4,14
Pagamenti in c/competenza	456.963	488.067	6,81
Pagamenti in c/residui	143.149	143.622	0,33
<b>Pagamenti totali</b>	<b>600.112</b>	<b>631.689</b>	<b>5,26</b>
Residui dalla competenza	171.636	194.220	13,16
Residui dai residui	109.199	119.183	9,14
<b>Residui totali</b>	<b>280.835</b>	<b>313.403</b>	<b>11,60</b>

Gli impegni in conto competenza della spesa corrente si sono incrementati mediamente in tutto il territorio nazionale, nel 2003 rispetto al 2002, nella misura dell'8,54%. Si tratta di un aumento ben più consistente di quello rilevato nei Comuni, ma inferiore a quello delle Province, nelle quali l'esercizio 2003 ha segnato un incremento delle funzioni conferite.

Analoga situazione potrebbe riguardare le Comunità montane che sono destinatarie di funzioni dalle Regioni.

Anche nel caso delle Comunità montane l'incremento maggiore si riscontra nelle Regioni meridionali (18,55% di media nelle Regioni del sud), molto più moderato è l'incremento nelle Regioni del nord est dove raggiunge il 3,16%.

Va notato che il dato degli impegni aumenta maggiormente rispetto a quello degli stanziamenti (+6,80%) e comunque la quota di stanziamento non impegnata resta significativa.



I pagamenti in conto competenza, che già nell'esercizio precedente costituivano una quota ridotta dei correlativi impegni, crescono meno degli impegni in conto competenza e generano un accresciuto ammontare di residui dalla competenza.

Tab. 21 - Comunità montane - Impegni di spesa distinti per intervento

(migliaia di euro)

Interventi	2002		2003		Variazione % 2002/2003
	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	221.457	35,23	208.910	30,62	-5,67
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	27.585	4,39	28.065	4,11	1,74
Prestazioni di servizi	239.739	38,14	301.594	44,20	25,80
Utilizzo di beni di terzi	3.568	0,57	4.173	0,61	16,93
Trasferimenti	102.105	16,24	101.785	14,92	-0,31
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.406	1,97	12.535	1,84	1,04
Imposte e tasse	16.002	2,55	18.011	2,64	12,56
Oneri straordinari della gestione corrente	5.332	0,85	6.971	1,02	30,75
Ammortamenti di esercizio	399	0,06	242	0,04	-39,37
Fondo svalutazione crediti	0	0,00	1	0,00	-
Fondo di riserva	6	0,00	0	0,00	-100,00
<b>Totale</b>	<b>628.599</b>	<b>100</b>	<b>682.287</b>	<b>100</b>	<b>8,54</b>

Dalla ripartizione per interventi degli impegni di competenza riportata nella tabella si nota, contrariamente a quanto rilevato per i Comuni e per le Province, che la spesa per il personale è in calo, mentre è in forte crescita quella per la prestazione di servizi. Si tratta, come è noto, di interventi di spesa antagonisti ove alla crescita dell'uno può corrispondere il calo dell'altro. Nel caso la crescita della spesa per prestazione di servizi potrebbe indicare l'avvenuta esternalizzazione di servizi.

L'esame degli impegni di competenza della spesa corrente per funzioni riportato nel prospetto seguente, evidenzia che nel 2003 il maggiore aumento riguarda le funzioni dello sviluppo economico, quelle nel campo turistico sportivo e ricreativo, quelle nel settore sociale e di amministrazione generale.

tab. 22 - Comunità montane - impegni di spesa corrente per funzioni

(migliaia di euro)

Funzioni	2002		2003		Variazione % 2002/ 2003
	Impegni di competenza per funzioni	Comp. % degli impegni di competenza per funzione	Impegni di competenza per funzioni	Comp. % degli impegni di competenza per funzione	
Generali di amministrazione, gestione e controllo	205.073	32,62	225.519	33,05	9,97
Istruzione pubblica, cultura e beni culturale	33.302	5,30	30.508	4,47	-8,39
Settore turistico, sportivo e ricreativo	10.401	1,65	12.876	1,89	23,80
Gestione del territorio e campo della tutela ambientale	176.909	28,14	174.125	25,52	-1,57
Settore sociale	160.429	25,52	186.444	27,33	16,22
Sviluppo economico	42.485	6,76	52.815	7,74	24,31
<b>Totale</b>	<b>628.599</b>	<b>100,00</b>	<b>682.287</b>	<b>100,00</b>	<b>8,54</b>

Mentre l'aumento prime due funzioni è un probabile effetto di indirizzi politici al loro sviluppo, è meno spiegabile un così rapido sviluppo della funzione di amministrazione generale che riguarda l'autoamministrazione degli enti a fronte di un andamento in flessione della spesa per il personale.

### 5.2.7 Conclusioni

La spesa corrente degli enti locali analizzati evidenzia nel complesso variazioni contenute per la competenza e più accentuate per la cassa; si nota una tendenza all'accumulazione dei residui.

All'interno di tale andamento complessivo emerge che le Province e le Comunità montane registrano un'elevata dinamica della spesa corrente, mentre nei Comuni si riscontra una notevole moderazione.

1. Nel 2003 le Province fanno registrare un aumento consistente degli impegni di spesa corrente che può essere messo in relazione, da un lato al conferimento di nuove funzioni e dall'altro agli oneri connessi al contratto del personale. Le voci che maggiormente hanno determinato il rilevato aumento della spesa sono senza dubbio quelle relative ai trasferimenti e alle spese per il personale.

2. La contrazione della spesa comunale riscontrata nel 2003 può essere addebitata ad una situazione di generale ristagno nella quale si nota una crescita contenuta delle entrate correnti che, unitamente ai vincoli del patto di stabilità interno, hanno concorso al contenimento della spesa dei Comuni. Va notato, per converso, un aumento dei pagamenti in conto residui che lascia intravedere manovre tese a posticipare pagamenti in esercizi successivi.

Nei Comuni l'intervento del personale presenta un incremento del 3,9% in termini di impegno, mentre decrescono i trasferimenti, gli interessi passivi e le imposte e tasse.

Nell'analisi per funzioni spicca l'aumento della spesa per le funzioni nel campo turistico, di quelle della polizia locale e quelle generali di amministrazione.

3. Per quanto concerne le Comunità montane, nelle quali gli impegni di competenza aumentano dell'8,54%, la voce più rilevante che ha determinato tale aumento è, secondo la classificazione per interventi, quella relativa alla prestazione dei servizi, correlativamente diminuisce la spesa per il personale. Secondo la classificazione per funzioni, sono aumentate le spese generali di amministrazione, gestione e controllo e quelle nel settore sociale, mentre sono diminuite quelle per la gestione del territorio che incidono in misura notevole sul totale degli impegni di spesa di dette Comunità.

## 6 Equilibri di conto capitale

### 6.1 Quadro generale

La legge finanziaria per il 2003 contiene diverse norme in materia di finanza locale ed, in particolare, di investimenti. L'articolo 31, oltre a modifiche ed integrazioni di varie norme, stabilisce, che il Fondo per lo sviluppo degli investimenti degli enti locali è determinato annualmente nella misura necessaria all'attribuzione dei contributi sulle rate di ammortamento dei mutui ammessi al beneficio ed ancora esistenti, e detta disposizioni per il recupero da parte del Ministero dell'Interno di somme a qualunque titolo dovute dagli enti locali.

Quanto al finanziamento degli investimenti, l'art. 70 ha disposto una nuova disciplina del Fondo rotativo per la progettualità, previsto dalla legge n. 135 del 1997, ed ha destinato la dotazione del biennio 2003-2004 ad interventi necessari alla sicurezza degli edifici scolastici nei territori a rischio sismico per il 30%, alla realizzazione di progetti comunitari riguardanti aree depresse e affidati a strutture universitarie specialistiche per il 60% e, per il restante 10%, ad opere strategiche di interesse nazionale.

L'art. 71 ha istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per le opere pubbliche, con la dotazione iniziale di un milione di euro, finalizzato al sostegno finanziario di opere da realizzare mediante contratto di concessione di costruzione e gestione o affidamento unitario a contraente generale. Il Fondo ha lo scopo di ridurre le contribuzioni pubbliche a fondo perduto attraverso la prestazione di una garanzia, a favore di soggetti pubblici o privati, coinvolti nella realizzazione o nella gestione delle opere.

L'art. 86 ha assicurato il completamento delle operazioni di ricostruzione nei Comuni delle Regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti da eventi sismici negli anni 1980, 1981 e 1982.

Infine, l'art. 94 ha consentito, tra l'altro, ai Comuni con meno di 3.000 abitanti di utilizzare, ai fini del conseguimento del pareggio finanziario del bilancio, il contributo del Fondo nazionale ordinario per gli investimenti per il finanziamento delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

**Risultati.** Il quadro generale dei risultati della gestione finanziaria degli investimenti risulta dall'esame dei rendiconti degli enti locali: 98 Province, 1360 Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti e 284 Comunità montane.

Riguardo alla competenza dell'esercizio 2003, gli accertamenti del titolo II, che tendenzialmente indicano le risorse per nuovi programmi di investimento, ammontano a 29.065,201 milioni di euro, presentano un incremento del 22,41% rispetto all'anno precedente, a fronte di un tasso d'inflazione del 2,7%<sup>179</sup> e rappresentano il 34,88% del totale accertato.

Depurando le entrate per servizi per conto terzi dagli accertamenti totali, quelli per investimenti rappresentano il 37,86% del totale e costituiscono il 46,05% degli stanziamenti.

Gli impegni, che tendenzialmente segnalano i programmi di investimento finanziati nell'anno, sono aumentati del 16,95% (29.295,589 milioni di euro rispetto ai 25.050,202 milioni di euro del 2002), e rappresentano il 35,28% dell'importo totale impegnato in conto competenza; raffrontati agli impegni totali depurati delle spese per servizi per conto terzi, ne rappresentano il 38,27% e sono pari al 46,11% degli stanziamenti.

Accertamenti e impegni tendenzialmente si bilanciano e la differenza positiva di 230,388 milioni di euro, riscontrata nel 2003, sembra mostrare un buon andamento delle gestioni che utilizzano l'avanzo di amministrazione e/o il saldo positivo di parte corrente per finanziare programmi di investimento, senza far ricorso all'indebitamento o all'alienazione di beni patrimoniali, andamento costante negli ultimi anni, anche se con importi in diminuzione. Sul punto, tuttavia, vedasi quanto indicato nel capitolo sui risultati delle gestioni.

<sup>179</sup> Indice nazionale per l'intera collettività - Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003 - Ministero dell'economia e delle finanze

L'esame dei movimenti di cassa, che dà conto tendenzialmente dell'attuazione dei programmi di investimento varati nell'anno (riscossioni e pagamenti in conto competenza) e negli anni precedenti (riscossioni e pagamenti in conto residui), mostra, nel biennio di riferimento, un buon incremento del 10,65% delle riscossioni totali, passate da 20.980,290 milioni di euro a 23.215,047 milioni di euro nel 2003.

I pagamenti totali aumentano del 6,75%, in misura percentuale minore, essendo passati da 20.113,389 milioni di euro, a 21.471,091 milioni.

La complessiva capacità di spesa degli enti, data dal rapporto tra gli investimenti effettivamente realizzati nell'anno (pagamenti totali) e quelli programmati e finanziati sia nell'anno in corso che in quelli precedenti (impegni totali) indica la velocità di realizzazione degli interventi, che è leggermente diminuita dal 29,12% del 2002 al 28,10% del 2003 e segnala maggiori difficoltà incontrate nella realizzazione dei programmi.

Tra le risorse cui attingere per finanziare nuovi programmi di investimento, ha rilievo primario l'indebitamento, che rappresenta nel 2003 il 28,72% degli accertamenti di competenza ed è aumentato rispetto all'anno precedente del 22,91% (da 6.792,679 a 8.348,620 milioni di euro).

Oltre la metà degli interventi economici attuati dai nuovi programmi riguarda le acquisizioni di beni immobili che costituiscono il 56,22% degli impegni di competenza del 2003 e, rispetto all'anno precedente, si sono incrementate del 25,10%, essendo passate da 13.164,113 milioni di euro a 16.468,576 milioni di euro. La concessione di crediti ed anticipazioni assorbe il 21,98% degli impegni, con un aumento del 2,31% rispetto al dell'anno precedente (6.438,791 milioni di euro contro i 6.293,191 milioni di euro).

Disaggregando i dati per aree geografiche, si nota in tutte un aumento degli impegni per nuovi investimenti, più significativo (47,99%) nelle Regioni centrali, ove è impegnato il 21,10% della spesa globale di competenza.

Aumenti più contenuti si notano nel sud (18,14%), ove è effettuato il 15,37% del totale degli impegni, e nel nord ovest (11,99%), che, però assorbe il 41,95% del totale degli impegni. L'aumento è dell'11,10% nelle isole, ove gli impegni costituiscono solo il 5,27% del totale delle nuove risorse ed, infine, dell'1,70% (e cioè inferiore al tasso di inflazione dell'anno) nel nord est, ove la nuova spesa in conto capitale è pari al 16,32% del totale degli impegni del 2003. Gli enti dell'area settentrionale, con una popolazione pari a circa il 43% di quella totale, hanno impegnato per nuovi programmi 17.070 milioni di euro e cioè il 58,27% del totale delle risorse disponibili, contro il 62,57% dell'anno precedente.

## 6.2 Entrata

Anche in questo referto, come nei precedenti, si considerano entrate dedicate al finanziamento degli investimenti di Comuni e Province quelle iscritte nel Titolo IV del bilancio, comprendente sei categorie concernenti alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale dallo Stato, dalla Regione, da altri enti pubblici, da altri soggetti pubblici e privati, proventi della riscossione di crediti, nonché le entrate per accensione di prestiti, iscritte nel Titolo V, categorie 3 e 4 (mutui e obbligazioni), escluse le anticipazioni di cassa ed i finanziamenti a breve termine, iscritti nelle categorie 1 e 2 del medesimo titolo.

Nel bilancio delle Comunità montane, prive di entrate tributarie, le entrate per il finanziamento degli investimenti sono iscritte nei titoli III e IV.

Gli accertamenti sul conto della competenza del complesso degli enti, che tendenzialmente rivelano i finanziamenti reperiti nell'anno per far fronte a nuove iniziative, mostrano nel 2003, come già indicato, un aumento del 22,41%, da 23.745 milioni di euro a 29.065 milioni di euro, in linea con l'andamento positivo verificatosi fin dal 1994, ed in percentuale considerevolmente maggiore di quella registrata nel biennio 2001-2002.

Detti accertamenti rappresentano solo il 46,05% degli stanziamenti totali, ossia meno della metà degli importi indicati nelle previsioni.

**Entrate : Competenza: Stanziamenti e Accertamenti - Province, Comuni, Comunità Montane**  
(migliaia di euro)

ENTI	2002			2003		
	Stanziam. comp	Accert. comp	Accert. / Stanziam. %	Stanziam. comp.	Accert. comp	Accert. / Stanziam. %
<b>Province</b>	7.917.543	4.265.459	53,87	10.661.600	5.386.532	50,52
<b>Comuni</b>	45.384.480	18.793.875	41,41	50.521.920	22.851.207	45,23
<b>Com.tà. Mont.</b>	1.610.711	685.680	42,57	1.927.257	827.462	42,93
<b>TOTALE</b>	<b>54.912.734</b>	<b>23.745.014</b>	<b>43,24</b>	<b>63.110.777</b>	<b>29.065.201</b>	<b>46,05</b>

Si nota, inoltre, che gli accertamenti per alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti e quelli per accensione di prestiti al netto di anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve, sono aumentati, rispetto al 2002, nella stessa percentuale di circa il 22%; mentre nel biennio precedente gli accertamenti del titolo IV erano rimasti pressoché invariati.

Le entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti continuano a rappresentare oltre i due terzi del totale degli accertamenti di conto capitale.

Le riscossioni in conto competenza mostrano un incremento del 16,40%, inferiore di oltre sei punti rispetto all'incremento degli accertamenti. Le riscossioni per accensione di prestiti sono aumentate del 18,88%, rappresentano oltre il 14% delle entrate in conto capitale del 2003 e, rispetto all'anno precedente, hanno lievemente migliorato la loro quota nel rapporto di composizione. Alienazioni di beni, trasferimenti di capitale ed incasso di crediti, unitariamente considerati, si sono incrementati del 15,99%, costituiscono oltre l'85% delle riscossioni e presentano in lieve flessione la loro quota nel rapporto con le altre categorie.

Sul conto dei residui, gli accertamenti, confermando l'andamento rilevato nel biennio 2001-2002, sono aumentati del 4,59%, per il prevalente aumento di alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti, rispetto al più contenuto incremento dei nuovi debiti. Le riscossioni registrano un incremento più contenuto del 2,36%, da attribuire alle alienazioni di beni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti, mentre le accensioni di prestiti mostrano un decremento.

Nelle tabelle che seguono sono rappresentate le entrate per investimenti del biennio 2002-2003, suddivise per le tre categorie di enti e distinte in accertamenti sui conti della competenza e dei residui; riscossioni di competenza, dei residui e totali; residui attivi alla fine dell'esercizio.

Gli accertamenti di competenza, come già indicato, aumentano di oltre il 22%. Al loro interno, quelli dei Comuni, in controtendenza rispetto al biennio precedente, nel quale si era registrata la flessione di un punto e mezzo percentuale, aumentano del 21,59% e rappresentano, anche nel 2003, oltre il 78% dell'intero ammontare, quota che appare in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente.

Le Province, con un aumento degli accertamenti del 26,28%, inferiore di circa nove punti rispetto al 2002, gestiscono oltre il 18% delle nuove risorse ed hanno incrementato la loro quota di oltre mezzo punto percentuale. Costante è l'aumento degli accertamenti delle Comunità montane.

**Accertamenti c/competenza - Province, Comuni, Comunità Montane**  
(migliaia di euro)

enti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	2002/2003 %
<b>Province</b>	4.265.459	17,96	5.386.532	18,53	26,28
<b>Comuni</b>	18.793.875	79,15	22.851.206	78,62	21,59
<b>Comunità Montane</b>	685.680	2,89	827.463	2,85	20,68
<b>TOTALE</b>	<b>23.745.014</b>	<b>100,00</b>	<b>29.065.201</b>	<b>100,00</b>	<b>22,41</b>

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Accertamenti c/residui – Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

enti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	2002/2003 %
Province	5.264.324	16,30	6.006.509	17,78	14,10
Comuni	25.775.101	79,81	26.398.761	78,16	2,42
Comunità Montane	1.256.025	3,89	1.371.279	4,06	9,18
<b>TOTALE</b>	<b>32.295.450</b>	<b>100,00</b>	<b>33.776.549</b>	<b>100,00</b>	<b>4,59</b>

**Riscossioni c/competenza – Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

enti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	2002/2003 %
Province	1.821.639	14,70	1.749.966	12,13	-3,93
Comuni	10.393.980	83,88	12.473.563	86,48	20,01
Comunità Montane	176.583	1,42	200.615	1,39	13,61
<b>TOTALE</b>	<b>12.392.202</b>	<b>100,00</b>	<b>14.424.144</b>	<b>100,00</b>	<b>16,40</b>

**Riscossioni c/residui – Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

enti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	2002/2003 %
Province	1.567.261	18,25	1.778.421	20,23	13,47
Comuni	6.683.600	77,82	6.658.532	75,74	-0,38
Comunità Montane	337.227	3,93	353.951	4,03	4,96
<b>TOTALE</b>	<b>8.588.088</b>	<b>100,00</b>	<b>8.790.904</b>	<b>100,00</b>	<b>2,36</b>

**Riscossioni totali (dati di cassa) – Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

enti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	2002/2003 %
Province	3.388.900	16,15	3.528.387	15,20	4,12
Comuni	17.077.580	81,40	19.132.095	82,41	12,03
Comunità Montane	513.810	2,45	554.565	2,39	7,93
<b>TOTALE</b>	<b>20.980.290</b>	<b>100,00</b>	<b>23.215.047</b>	<b>100,00</b>	<b>10,65</b>

**Residui totali (al 31 dicembre) – Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

enti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	2002/2003 %
Province	6.140.883	17,52	7.864.654	19,85	28,07
Comuni	27.491.396	78,41	30.117.872	76,00	9,55
Comunità Montane	1.427.895	4,07	1.644.177	4,15	15,15
<b>TOTALE</b>	<b>35.060.174</b>	<b>100,00</b>	<b>39.626.703</b>	<b>100,00</b>	<b>13,02</b>

Le riscossioni totali, incrementatesi del 10,65% nel 2003, registrano aumenti generalizzati nelle tre categorie di enti, più significativi per i Comuni (12,03%), per i quali l'importo incassato costituisce oltre i quattro quinti del totale. Le Province mostrano un andamento positivo (4,12%), ma in diminuzione rispetto al biennio precedente. È di oltre sette punti percentuali l'incremento per le Comunità montane, le cui riscossioni, peraltro, rappresentano solo il 2,39% del totale.

Disaggregando i dati di cassa, si nota la diminuzione delle riscossioni nel conto competenza delle Province (-3,93%) e nel conto residui dei Comuni, ma in misura assai limitata (-0,38%). Le Comunità montane mostrano un andamento positivo e l'incremento delle riscossioni è più accentuato per la gestione di competenza (13,61%) rispetto a quella dei residui (4,96%).

Nelle tabelle che seguono, le risorse reperite nel biennio dal complesso degli enti sono distinte secondo le categorie.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Accert.ti c/compet. per categorie - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

<b>Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti</b>	<b>2002</b>	<b>Composizione %</b>	<b>2003</b>	<b>Composizione %</b>	<b>Variazione % 2003-2002</b>
Alienazioni di beni patrimoniali	1.615.585	6,80	3.062.609	10,54	89,57
Trasfer. di capitale dallo Stato	1.305.227	5,50	2.350.351	8,09	80,07
Trasfer. di capitale dalla Regione	3.842.494	16,18	5.228.844	17,99	36,08
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	464.068	1,95	617.890	2,13	33,15
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.606.400	10,98	2.873.779	9,89	10,26
Riscossione di crediti	7.118.561	29,98	6.583.108	22,65	-7,52
Accensione prestiti	6.792.679	28,61	8.348.620	28,72	22,91
<b>TOTALE</b>	<b>23.745.014</b>	<b>100,00</b>	<b>29.065.201</b>	<b>100,00</b>	<b>22,41</b>

**Riscossioni totali per categorie - Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

<b>Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti</b>	<b>2002</b>	<b>Composizione %</b>	<b>2003</b>	<b>Composizione %</b>	<b>Variazione % 2003-2002</b>
Alienazioni di beni patrimoniali	1.475.899	7,03	2.464.932	10,62	67,01
Trasferimenti di capitale dallo Stato	1.114.698	5,31	1.840.641	7,93	65,12
Trasferimenti di capitale dalla regione	2.571.406	12,26	2.856.414	12,30	11,08
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	259.319	1,24	323.510	1,39	24,75
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.183.846	10,41	2.448.910	10,55	12,14
Riscossione di crediti	7.136.080	34,01	6.769.798	29,16	-5,13
Accensione prestiti	6.239.042	29,74	6.510.842	28,05	4,36
<b>TOTALE</b>	<b>20.980.290</b>	<b>100,00</b>	<b>23.215.047</b>	<b>100,00</b>	<b>10,65</b>

L'esame dei dati aggregati per categorie mostra incassi totali in aumento, con eccezione per la riscossione di crediti, che pur mostrando una diminuzione del 5,13%, rimane la componente più consistente e rappresenta, nel 2003, quasi il 30% dell'intero ammontare riscosso.

Aumentano del 67% le riscossioni per alienazioni di beni patrimoniali e del 65% quelle per i trasferimenti di capitale dallo Stato, probabilmente per il finanziamento di funzioni trasferite, e rappresentano nel 2003, rispettivamente, il 10,62% ed il 7,93% del totale. Le risorse proprie, alienazioni di beni e riscossione di crediti, alimentano la cassa per circa il 40% del totale; i trasferimenti di capitale dallo Stato, dalle Regioni, da enti del settore pubblico e da altri soggetti, per oltre il 32%. La quota rimanente è dell'indebitamento, in leggera flessione rispetto all'anno precedente.

**Residui totali per categorie - Province, Comuni, Comunità Montane**

(migliaia di euro)

<b>Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. Crediti + Accensione di prestiti</b>	<b>2002</b>	<b>Composizione %</b>	<b>2003</b>	<b>Composizione %</b>	<b>Variazione % 2003-2002</b>
Alienazioni di beni patrimoniali	1.573.907	4,49	2.098.199	5,29	33,31
Trasferimenti di capitale dallo Stato	4.259.788	12,15	4.664.865	11,77	9,51
Trasferimenti di capitale dalla regione	8.518.117	24,30	10.524.981	26,56	23,56
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	1.229.260	3,51	1.453.567	3,67	18,25
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.023.419	5,77	2.330.050	5,88	15,15
Riscossione di crediti	3.183.560	9,08	2.833.566	7,15	-10,99
Accensione prestiti	14.272.123	40,71	15.721.475	39,67	10,16
<b>TOTALE</b>	<b>35.060.174</b>	<b>100,00</b>	<b>39.626.703</b>	<b>100,00</b>	<b>13,02</b>

L'aumento dei residui totali al 31 dicembre 2003 (13,02%) è prevalentemente determinato dagli incrementi verificatisi per trasferimenti di capitale (18,36%) ed accensione di prestiti (10,16%). Sono invece diminuiti i residui per riscossione di crediti(-10,99%).

### 6.2.1 Comuni

Nel 2003, sul conto della competenza, gli accertamenti dei Comuni finalizzati agli investimenti ammontano a 22.851 milioni di euro, sono aumentati del 21,59% e costituiscono il 34,60% degli accertamenti totali delle stesse amministrazioni; nel 2002 erano il 30,67%.

Depurando le entrate per servizi per conto terzi, quelle per nuovi investimenti rappresentano il 37,57% degli accertamenti di competenza.

Aggregando i dati per aree regionali, si notano aumenti superiori al 50% nei Comuni del Piemonte (51,94%), della Toscana (60,69%), del Lazio (59,88%), della Campania (122,48%) e della Sardegna (54,48%). Diminuzioni degli accertamenti hanno riguardato i Comuni di solo quattro Regioni: Trentino Alto Adige -7,19%, Veneto -6,23%, Puglia -7,78% e Calabria -2,32%.

Dall'esame degli accertamenti per categorie, risulta che sono aumentate di oltre il 55% le alienazioni di beni patrimoniali e del 2,63% le riscossioni di crediti, che insieme, nel 2003, rappresentano il 37,33% delle entrate per investimenti contro il 40,44% dell'anno precedente. Gli accertamenti per trasferimenti di capitale sono aumentati del 33,32% e rappresentano il 34,28% degli accertamenti di competenza.

Le entrate per accensione di prestiti costituiscono la categoria di maggior consistenza nel 2003 che presenta, nel rapporto di composizione, una quota (28,39%) poco superiore (dieci centesimi di punto appena) a quella dell'esercizio precedente, conseguita per effetto di una variazione positiva (22,01%) del valore accertato.

Al secondo posto si trovano le riscossioni di crediti, che nel rapporto di composizione hanno perduto, rispetto all'anno precedente, oltre cinque punti percentuali ed il primato. Le altre posizioni sono rimaste immutate nel rapporto di composizione.

I trasferimenti da altri soggetti sono la terza componente, con una quota in diminuzione; sono seguiti dai trasferimenti dalla Regione con una quota in lieve aumento (di dodici centesimi di punto), mentre le alienazioni dei beni patrimoniali hanno rafforzato la loro posizione, incrementandola di oltre due punti percentuali proprio per la maggiore attività di dismissione rappresentata da una variazione positiva in valore assoluto di oltre il 55%.

I trasferimenti dallo Stato hanno quasi raddoppiato la loro quota, pervenuta all'8,73% del totale accertato.

#### Comuni - Accertamenti c/competenza

(migliaia di euro)

Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. crediti + Accensione di prestiti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	Variazione % 2003-2002
Alienazioni di beni patrimoniali	1.371.628	7,30	2.136.791	9,35	55,79
Trasfer. di capitale dallo Stato	925.150	4,92	1.995.001	8,73	115,64
Trasfer. di capitale dalla Regione	2.149.189	11,44	2.631.999	11,52	22,46
Tr.ti cap.le da altri enti del sett. pubblico	318.995	1,70	455.540	1,99	42,80
Trasfer. di capitale da altri soggetti	2.482.811	13,21	2.751.678	12,04	10,83
Riscossione di crediti	6.228.720	33,14	6.392.682	27,98	2,63
Accensione prestiti	5.317.382	28,29	6.487.515	28,39%	22,01
<b>TOTALE</b>	<b>18.793.875</b>	<b>100,00</b>	<b>22.851.206</b>	<b>100,00</b>	<b>21,59%</b>

Anche le riscossioni di conto competenza, in accordo con i relativi accertamenti, sono aumentate del 20,01% per maggiori incassi da alienazione di beni patrimoniali (76,27%) e crediti (2,47%), che rappresentano nel complesso il 58,60% della cassa.

Esaminando i dati aggregati per Regioni, si notano aumenti significativi delle riscossioni nei Comuni della Liguria (85,73%), dell'Emilia Romagna (65,77%), dell'Umbria (121,78%), del Lazio (333,01%) e della Campania (99,48%). Le tabelle sono pubblicate nel II volume.

Aumentano, in percentuale più consistente (27,94%), anche le riscossioni relative alle nuove risorse reperite con l'indebitamento. I residui attivi per accensione di prestiti da riportare all'esercizio successivo aumentano a fine anno 2003 dell'8,31%, mentre è più elevato l'aumento (9,55%) dei residui formati sulla competenza dell'esercizio.



**Comuni - Entrate per investimenti**

	(migliaia di euro)				
	Accertam /comp	Riscossioni /comp	Accertam /totale	Riscossioni /totale	Residui da riportare
<b>2002</b>	18.793.875	10.393.980	44.568.976	17.077.580	27.491.396
<b>2003</b>	22.851.206	12.473.563	49.249.967	19.132.095	30.117.872
<b>Var.ni%</b>	<b>21,59</b>	<b>20,01</b>	<b>10,50</b>	<b>12,03</b>	<b>9,55</b>

**Comuni - Entrate per investimenti da accensioni di prestiti**

	(migliaia di euro)				
	Accertam /comp	Riscossioni /comp	Accertam /totale	Riscossioni /totale	Residui da riportare
<b>2002</b>	5.317.382	1.308.866	16.135.676	4.923.054	11.212.622
<b>2003</b>	6.487.515	1.674.515	17.368.590	5.224.136	12.144.455
<b>Var.ni%</b>	<b>22,01</b>	<b>27,94</b>	<b>7,64</b>	<b>6,12</b>	<b>8,31</b>

**6.2.2 Province**

Nel 2003, nella gestione di competenza, gli accertamenti delle 98 Province esaminate ammontano a 5.387 milioni di euro, sono aumentati del 26,28% rispetto all'anno precedente e costituiscono il 34,74% del totale accertato dai medesimi enti; nel 2002 rappresentavano il 30,84%. Depurati delle entrate per servizi per conto terzi, le nuove risorse per investimenti rappresentano il 37,48% degli accertamenti totali.

Aggregando i dati per categorie, si nota che gli accertamenti per trasferimenti di capitali rappresentano oltre il 45% delle risorse destinate a nuovi investimenti e sono aumentati del 39,39%. Mostrano un incremento considerevole, ma più contenuto (32,20%), le entrate per accensione di prestiti. Sono, invece, diminuite dell'1,51% le entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali e riscossioni di crediti, unitariamente considerati, ma tale andamento si manifesta in base a risultati molto diversificati delle due categorie di entrate proprie, in quanto le alienazioni di beni sono aumentate di oltre il 285%, mentre le riscossioni di crediti sono diminuite di oltre il 78%. Tra i trasferimenti di capitali, sono diminuiti del 12,85% quelli dallo Stato, che rappresentano meno del 6% del totale degli accertamenti, con una quota ridotta di 2,61 punti rispetto all'anno precedente. Sono invece aumentati di circa il 60% i trasferimenti regionali che, con circa due milioni di euro, costituiscono il 36,34% dell'ammontare totale e la prima posta di entrata.

Il ricorso all'indebitamento mostra un incremento del 32,20% e rappresenta la seconda posta dell'entrata (33,84%), avendo perduto la prima che occupava.

Al terzo posto (dal quinto che occupavano nel 2002) si trovano le alienazioni di beni patrimoniali, che si sono incrementate notevolmente, come già indicato, per la forte accelerazione impressa alle dismissioni.

L'esame per aree regionali mostra che in cinque Regioni le Province hanno acceso prestiti per importi superiori al 100% rispetto all'anno precedente: Liguria 169%, Molise 127,01%, Campania 206,35%, Basilicata 101,59% e Sardegna 239,43%.

**Province - Accertamenti c/competenza**

	(migliaia di euro)				
<b>Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. di crediti + accensione di prestiti</b>	<b>2002</b>	<b>Composizione %</b>	<b>2003</b>	<b>Composizione %</b>	<b>Variazione % 2003/2002</b>
Alienazioni di beni patrimoniali	238.233	5,59	918.880	17,06	285,71
Trasfer. di capitale dallo Stato	359.091	8,42	312.945	05,81	-12,85
Trasfer. di capitale dalla Regione	1.226.281	28,75	1.957.539	36,34	59,63
Tr.ti di cap.le da altri enti del settore pubblico	85.317	02,00	88.531	01,64	03,7
Trasfer. Di capitale da altri soggetti	91.223	02,14	96.956	01,80	06,28%
Riscossione di crediti	886.500	20,78	188.922	03,51	-78,69
Accensione prestiti	1.378.814	32,33	1.822.759	33,84	32,20
<b>TOTALE</b>	<b>4.265.459</b>	<b>100,00</b>	<b>5.386.532</b>	<b>100,00</b>	<b>26,28</b>

L'esame per aree regionali mostra che gli accertamenti di conto capitale delle Province, rispetto all'anno precedente, decrescono in cinque Regioni: -35,35% in Liguria, -13,91% in Veneto, -1,45% in Emilia Romagna, -9,69 in Basilicata e -11,82% in Sicilia; nelle altre Regioni i nuovi accertamenti registrano nel 2003 incrementi dall'1,13% della Campania al 380% del Molise. In quattro Regioni (Molise, Piemonte, Toscana e Abruzzo) l'incremento supera il 60%.

#### Province - Entrate per investimenti

	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	Residui da riportare
2002	4.265.459	1.821.639	9.529.783	3.388.900	6.140.884
2003	5.386.532	1.749.966	11.393.041	3.528.387	7.864.653
Variazioni %	26,28	-3,93	19,55	4,12	20,07

(migliaia di euro)

Le riscossioni in conto competenza, passate da 1.822 milioni a 1.750 milioni di euro, diminuiscono rispetto all'anno 2002, del 3,93%. In sei Regioni le riscossioni delle Amministrazioni provinciali mostrano un andamento negativo: -7,72% in Lombardia, -46,26% in Liguria, -47,17% nel Veneto, -47,06% nel Lazio, -35,71% in Campania, -10,96% in Sicilia. In due Regioni, invece, gli incrementi delle riscossioni sono del 324,40% in Abruzzo e del 427,62% in Basilicata (tabelle nel volume II).

#### Province - Entrate per investimenti da accensioni di prestiti

	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	Residui da riportare
2002	1.378.814	419.285	4.129.088	1.269.088	2.859.804
2003	1.822.759	386.938	4.629.093	1.231.826	3.397.266
Variazioni %	32,20	-7,71	12,11	-2,95	18,79

(migliaia di euro)

Le riscossioni per nuove accensioni di prestiti sono diminuite nel 2003 del 7,71%, talché i residui della stessa categoria al 31 dicembre 2003, da riportare a nuovo esercizio, hanno registrato un incremento del 18,79%.

### 6.2.3 Comunità montane

Gli accertamenti di conto capitale costituiscono nel 2003 il 46,76% degli accertamenti totali delle Comunità Montane, di competenza dell'esercizio. Nel 2002 costituivano il 45,69% del totale. Depurati delle entrate per servizi per conto terzi, gli accertamenti per nuovi investimenti rappresentano il 52,24% del totale accertato sulla competenza dell'esercizio.

Gli accertamenti di competenza, passati nel biennio da 686 a 827 milioni di euro, mostrano un incremento del 20,68%.

Dall'analisi per categorie risulta che sono diminuiti del 6,87% gli accertamenti per alienazione di beni patrimoniali e riscossioni di crediti, che insieme rappresentano soltanto l'1,02% del totale. In particolare, le alienazioni di beni patrimoniali, cresciute del 21,21%, costituiscono lo 0,84% dell'entrata; le riscossioni di crediti sono diminuite del 54,98% e rappresentano lo 0,18% dell'entrata.

Sono aumentati del 34,57% gli accertamenti per trasferimenti di capitali, che rappresentano oltre il 94% delle risorse per nuovi investimenti. Riguardo ai trasferimenti di capitali, quelli dallo Stato, passati da 21 milioni a 42 milioni di euro, sono aumentati del 102,06%; quelli dalla Regione, da 467 a 639 milioni di euro, sono aumentati del 36,89% e rappresentano oltre il 77% delle nuove risorse disponibili. Sono diminuiti di oltre il 22% i trasferimenti da altri soggetti.

Le nuove risorse per investimenti da accensione di prestiti ammontano a circa 38 milioni di euro e, rispetto al 2002, mostrano un decremento del 60,26%, rappresentano il 4,63% degli accertamenti di competenza, mentre nel 2002 ne rappresentavano il 14,07%. In due Regioni le

Comunità montane hanno accertato, per accensione di prestiti, importi superiori a quelli del 2002: nelle Marche (160,49%) e in Sardegna (24,78%).

#### Comunità Montane - Accertamenti c/competenza per categorie

(migliaia di euro)					
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscoss. di crediti + accensione di prestiti	2002	Composizione %	2003	Composizione %	Variazione % 2003/2002
Alienazioni di beni patrimoniali	5.724	0,83	6.938	0,84	21,21
Trasfer. di capitale dallo Stato	20.986	3,06	42.405	5,12	102,06
Trasfer. di capitale dalla Regione	467.024	68,11	639.306	77,26	36,89
Tr.ti di cap.le da altri enti del settore pubblico	59.756	8,71	73.819	8,92	23,53
Trasfer. di capitale da altri soggetti	32.366	4,72	25.145	3,04	-22,31
Riscossione di crediti	3.341	0,49	1.504	0,18	-54,98
Accensione prestiti	96.483	14,07	38.346	4,63	-60,26
<b>TOTALE</b>	<b>685.680</b>	<b>100,00</b>	<b>827.463</b>	<b>100,00</b>	<b>20,68</b>

Considerando la distribuzione geografica, si rileva che in sei Regioni le Comunità montane nel 2003 hanno effettuato accertamenti per nuovi investimenti di importo inferiore all'anno precedente: precisamente -0,08% in Liguria, -14,46 in Trentino Alto Adige, -8,86% in Emilia Romagna, -8,03 in Umbria, -20,25 nel Lazio e -42,11 in Abruzzo. Nelle altre Regioni i nuovi accertamenti hanno registrato incrementi dal 4,85% del Piemonte al 376,70% della Puglia.

In assonanza con l'andamento degli accertamenti, le riscossioni di nuove risorse per investimenti delle Comunità montane si sono incrementate, nel biennio, del 13,61%, essendo passate da 177 a 201 milioni di euro: Gli aumenti più consistenti sono emersi in Liguria (214,99%), Marche (114,68%), Molise (748,18%), Sardegna (385,57%). Le riscossioni totali aumentano del 7,93%.

Quanto ai nuovi prestiti, diminuiscono del 64,81% le riscossioni di competenza; le riscossioni totali, invece, aumentano del 17,51% e di conseguenza diminuiscono i residui da riportare a nuovo esercizio. Le tabelle sono pubblicate nel volume II.

#### Comunità montane - Entrate per investimenti

(migliaia di euro)					
	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	Residui da riportare
2002	685.680	176.583	1.941.705	513.810	1.427.895
2003	827.463	200.615	2.198.742	554.566	1.644.176
<b>Variazioni %</b>	<b>20,68</b>	<b>13,61</b>	<b>13,24</b>	<b>7,93</b>	<b>15,15</b>

#### Comunità montane - Entrate per investimenti da accensioni di prestiti

(migliaia di euro)					
	Accertam comp	Riscossioni comp	Accertam totali	Riscossioni totali	Residui da riportare
2002	96.483	8.351	246.400	46.703	199.697
2003	38.346	2.939	234.634	54.880	179.754
<b>Variazioni %</b>	<b>-60,26</b>	<b>-64,81</b>	<b>-4,78</b>	<b>17,51</b>	<b>-9,99</b>

### 6.3 Spesa

L'analisi della spesa per investimenti prende in considerazione tutti gli interventi economici ai quali i finanziamenti sono destinati: si tratta di 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.

Nella tabella sono riportati gli impegni assunti sulla competenza degli esercizi 2002 e 2003, classificati secondo l'intervento cui sono destinati per il complesso degli enti locali esaminati.

#### Impegni in c/competenza: interventi - Province, Comuni, Comunità montane

(migliaia di euro)

TITOLO II Interventi	2002		TITOLO II Interventi	2003		Var.ne % 2003-2002
	Impegni c/comp.	Comp. %		Impegni c/comp.	Comp. %	
Acquis. Beni immobili	13.164.113	52,55	Acquis. Beni immobili	16.468.576	56,22	25,10
Espropri e servitù onerose	321.675	1,28	Espropri e servitù onerose	443.451	1,51	37,86
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	176.085	0,70	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	185.208	0,63	5,18
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	90.475	0,36	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	79.411	0,27	-12,23
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	977.746	3,90	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.922.703	6,56	96,65
Incarichi professionali esterni	422.787	1,69	Incarichi professionali esterni	501.853	1,71	18,70
Trasferimenti di capitale	2.249.650	8,98	Trasferimenti di capitale	2.449.452	8,36	8,88
Partecipazioni azionarie	159.679	0,64	Partecipazioni azionarie	320.908	1,10	100,97
Conferimenti di capitale	1.194.801	4,77	Conferimenti di capitale	485.236	1,66	-59,39
Concessioni di crediti e anticipazioni	6.293.191	25,12	Concessioni di crediti e anticipazioni	6.438.791	21,98	2,31
<b>TOTALE</b>	<b>25.050.202</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTALE</b>	<b>29.295.589</b>	<b>100,00</b>	<b>16,95</b>

Si nota, a conferma dell'andamento del biennio precedente, un buon incremento degli impegni nel 2003 (16,95%), passati da 25.050 milioni di euro a 29.296 milioni di euro.

La variazione più elevata si riscontra nelle Province (21,43%), mentre i Comuni, che segnalano gli importi assoluti più consistenti, mostrano una variazione più contenuta (15,61%) anche rispetto a quella delle Comunità montane (19,79%).

Nel rapporto di composizione degli interventi delle tre tipologie di enti, l'acquisto di beni immobili rappresenta nel 2003 oltre la metà dei nuovi impegni (56,22%), incrementando la quota dell'esercizio precedente, che era del 52,55%.

Gli impegni per trasferimenti di capitale aumentano dell'8,88%, ma nel rapporto di composizione (8,36%) perdono oltre mezzo punto percentuale rispetto al precedente esercizio.

Mentre i conferimenti di capitale diminuiscono di quasi il 60%, le partecipazioni azionarie raddoppiano, indice di un interesse degli enti locali all'esternalizzazione della gestione dei servizi pubblici attraverso società per azioni, ma si tratta comunque di importi modesti: 320.908 migliaia di euro.

Le concessioni di crediti e anticipazioni aumentano del 2,31% e nel rapporto di composizione (21,98%) costituiscono il secondo intervento più consistente.

Nella tabella che segue sono posti a confronto, per il biennio 2002-2003, i dati relativi a stanziamenti e impegni di competenza per tutti gli enti esaminati. Nel 2003, gli impegni rappresentano il 46,11% delle previsioni di spesa.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Spese in c/Competenza: Stanziamenti e impegni - Province, Comuni, C. montane**

(migliaia di euro)

ENTI	2002			2003		
	Stanziamenti c/competenza	Impegni c/competenza	% Impegni / Stanziamenti	Stanziamenti c/competenza	Impegni c/competenza	% Impegni / Stanziamenti
Province	8.994.653	5.247.121	58,34	11.730.511	6.371.656	54,32
Comuni	45.234.966	19.083.294	42,19	49.821.859	22.061.687	44,28
Comunità Mont.	1.664.076	719.787	43,25	1.986.491	862.246	43,41
<b>Totale</b>	<b>55.893.695</b>	<b>25.050.202</b>	<b>44,82</b>	<b>63.538.861</b>	<b>29.295.589</b>	<b>46,11</b>

Nella tabella sottoriportata, gli impegni del complesso degli enti esaminati sono disaggregati per grandi aree geografiche:

**Impegni in c/competenza: suddivisione per area geografica - Province, Comuni, C. montane**

(migliaia di euro)

AREA GEOGRAFICA	2002		AREA GEOGRAFICA	2003		Variazione % 2003-2002
	Interventi	Impegni c/comp.		Quota %	interventi	
nord-ovest	10.972.709	43,80	nord-ovest	12.288.749	41,95	11,99
nord-est	4.701.638	18,77	nord-est	4.781.678	16,32	1,70
centro	4.176.199	16,67	centro	6.180.201	21,10	47,99
sud	3.810.177	15,21	sud	4.501.275	15,37	18,14
isole	1.389.479	5,55	isole	1.543.686	5,27	11,10
<b>Totale Nazionale</b>	<b>25.050.202</b>	<b>100,00</b>	<b>Totale Nazionale</b>	<b>29.295.589</b>	<b>100,00</b>	<b>16,95</b>

La distribuzione territoriale degli investimenti mostra la quota maggiore nel nord-ovest (41,95%), ma in flessione rispetto al 2002 in cui era del 43,80%.

Nell'intera area settentrionale, con una popolazione pari a circa il 43% di quella totale, sono concentrati impegni per nuovi investimenti di 17.070 milioni di euro, che costituiscono il 58,27% del totale delle risorse disponibili, contro il 62,57% dell'anno precedente.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi ai nuovi investimenti depurati dai trasferimenti di capitale, al fine di valutare i soli investimenti diretti.

**Impegni in c/competenza al netto dei "trasferimenti di capitale" - Province, Comuni, C. montane**

(migliaia di euro)

TITOLO II	2002		TITOLO II	2003		Variazione % 2003-2002
	interventi	Impegni c/comp.		Comp. %	interventi	
Acquisizione beni immobili	13.164.113	57,74	Acquisizione beni immobili	16.468.576	61,34	25,10
Espropri e servitù onerose	321.675	1,41	Espropri e servitù onerose	443.451	1,65	37,86%
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	176.085	0,77	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	185.208	0,69	5,18
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	90.475	0,40	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	79.411	0,30	-12,23
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	977.746	4,29	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	1.922.703	7,16	96,65
Incarichi professionali esterni	422.787	1,85	Incarichi professionali esterni	501.853	1,87	18,70
Partecipazioni azionarie	159.679	0,70	Partecipazioni azionarie	320.908	1,20	100,97
Conferimenti di capitale.	1.194.801	5,24	Conferimenti di capitale.	485.236	1,81	-59,39
Conces. di crediti e anticipazioni	6.293.191	27,60	Conces. di crediti e anticipazioni	6.438.791	23,98	2,31
<b>TOTALE</b>	<b>22.800.552</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTALE</b>	<b>26.846.137</b>	<b>100,00</b>	<b>17,74</b>

Nella prossima tabella sono riportati gli impegni in conto competenza relativi a nuovi investimenti, gli impegni in conto residui relativi ad investimenti iniziati negli anni precedenti e gli impegni totali relativi a tutte le iniziative di investimento in atto, confrontati nel biennio 2002 e 2003.

**Impegni in c/competenza, in c/residui e totali: titolo II - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

enti	Impegni c/competenza		Impegni c/residui		Impegni totali	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Totale Titolo II						
PROVINCE	5.247.121	6.371.656	7.972.770	9.571.592	13.219.891	15.943.248
COMUNI	19.083.294	22.061.687	34.408.745	35.795.624	53.492.039	57.857.311
COM. MONTANE	719.787	862.246	1.631.292	1.758.864	2.351.079	2.621.110
TOTALE	25.050.202	29.295.589	44.012.807	47.126.080	69.063.009	76.421.669

**Impegni totali - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

ENTI	Impegni totali		Variazione % 2003-2002
	2002	2003	
Totale Titolo II			
PROVINCE	13.219.891	15.943.248	20,60
COMUNI	53.492.039	57.857.311	8,16
COM. MONTANE	2.351.079	2.621.110	11,49
TOTALE	69.063.009	76.421.669	10,65

La complessiva spesa per investimenti di tutti gli enti locali esaminati, sia per nuove iniziative che per quelle iniziate negli anni precedenti, ammonta nel 2003 a 76.421.669 milioni di euro, con un incremento del 10,65% rispetto al 2002. La variazione più elevata (20,60%) si riscontra nelle Province, mentre è più contenuta (8,16%) nei Comuni, ove peraltro gli impegni mostrano l'importo più consistente: 57.857,3 milioni di euro, che rappresenta circa il 76% degli impegni complessivi per investimenti.

Dal raffronto tra il totale degli impegni in conto residui del 2003 con il totale dei residui passivi da riportare al 31 dicembre 2002 emerge una differenza di 1.824 milioni di euro, determinata dall'apprezzabile controllo della persistenza delle obbligazioni assunte effettuata in corso d'anno. L'operazione è stata effettuata anche sui residui attivi, il cui riaccertamento ha prodotto, nel 2003, una diminuzione di 1.284 milioni di euro.

Nelle tabelle successive sono posti a confronto i dati degli impegni e pagamenti totali, che tendenzialmente rappresentano la realizzazione nell'anno degli investimenti anche in precedenza avviati.

**Impegni e pagamenti totali: titolo II - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

ENTI	2002			2003		
	Imp c/compet.+ imp. c./residui (a)	Pagamenti Totali (b)	b/a %	Imp. c/compet.+ imp. c/residui (c)	Pagamenti Totali (d)	d/c %
Totale Titolo II						
PROVINCE	13.219.891	3.352.274	25,36	15.943.248	3.810.905	23,90
COMUNI	53.492.039	16.232.288	30,35	57.857.311	17.079.652	29,52
COM. MONTANE	2.351.079	528.827	22,49	2.621.110	580.534	22,15
TOTALE	69.063.009	20.113.389	29,12	76.421.669	21.471.091	28,10

**Pagamenti totali, titolo II - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

ENTI	Pagamenti totali		Variazione % 2003-2002
	2002	2003	
Totale Titolo II			
PROVINCE	3.352.274	3.810.905	13,68
COMUNI	16.232.288	17.079.652	5,22
COM. MONTANE	528.827	580.534	9,78
TOTALE	20.113.389	21.471.091	6,75

I pagamenti totali di Province, Comuni e Comunità montane, ammontanti nel 2003 a 21.471 milioni di euro, sono aumentati del 6,75% rispetto all'anno precedente, per l'incremento

verificatosi nei tre tipi di enti e particolarmente nei Comuni, che gestiscono circa l'80% della cassa per spese in conto capitale.

Nelle tabelle che seguono si mette a raffronto la cassa con i rispettivi impegni, separatamente, per la gestione della competenza e dei residui.

**Impegni e pagamenti in c/competenza: titolo II - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

ENTI	2002			2003		
	Impegni in c./compet.	Pagamenti in c/compet.	Tasso di realizzazione	Impegni in c./compet.	Pagamenti in c/compet.	Tasso di realizzazione
PROVINCE	5.247.121	1.401.593	26,71	6.371.656	1.349.538	21,18
COMUNI	19.083.294	7.770.054	40,72	22.061.687	8.162.323	37,00
COM. MONTANE	719.787	137.450	19,10	862.246	147.227	17,07
<b>TOTALE</b>	<b>25.050.202</b>	<b>9.309.097</b>	<b>37,16</b>	<b>29.295.589</b>	<b>9.659.088</b>	<b>32,97</b>

**Impegni e pagamenti in c/residui: titolo II - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

ENTI	2002			2003		
	Impegni in c./residui	Pagamenti in c/residui	Tasso di smaltimento	Impegni in c./residui	Pagamenti in c/residui	Tasso di smaltimento
PROVINCE	7.972.770	1.950.681	24,47	9.571.592	2.461.367	25,72
COMUNI	34.408.745	8.462.233	24,59	35.795.624	8.917.329	24,91
COM. MONTANE	1.631.292	391.376	23,99	1.758.864	433.307	24,64
<b>TOTALE</b>	<b>44.012.807</b>	<b>10.804.290</b>	<b>24,55</b>	<b>47.126.080</b>	<b>11.812.003</b>	<b>25,06</b>

Il tasso di realizzazione della spesa per nuovi investimenti nel 2003 diminuisce al 32,97% (dal 37,16% dell'esercizio precedente), per il decremento di oltre 4 punti percentuali della cassa per i nuovi progetti iniziati dai Comuni; enti che comunque presentano, come nell'anno precedente, il più alto tasso di realizzazione (37%) rispetto a Province (21,18%) e Comunità montane (17,07%).

Nel conto dei residui, il tasso di smaltimento aumenta di oltre mezzo punto percentuale. Al rallentamento della cassa consegue l'incremento della massa dei residui passivi totali alla fine del 2003, pari al 12,26%, variazione superiore a quella registrata nel biennio precedente.

**Residui passivi totali: titolo II - Province, Comuni, Comunità montane**

(migliaia di euro)

ENTI	31.12.2002	31.12.2003	Variazione % 2003-2002
	residui passivi totali	residui passivi totali	
PROVINCE	9.867.617	12.132.343	22,95
COMUNI	37.259.752	40.777.659	9,44
COM. MONTANE	1.822.253	2.040.576	11,98
<b>TOTALE</b>	<b>48.949.622</b>	<b>54.950.578</b>	<b>12,26</b>

I residui passivi totali alla fine del 2003, pari a 54.951 milioni di euro, provengono per circa 2/3 dalla gestione dei residui: il fenomeno non può destare eccessiva preoccupazione in quanto riferito a spese per investimenti, fisiologicamente pluriennali.

### 6.3.1 Comuni

Nel 2003, il totale generale delle spese in conto competenza di tutti i Comuni considerati nel referto ammonta a 65.493 milioni di euro, con un aumento del 6,93% rispetto all'anno precedente. Rispetto al totale, gli impegni di conto capitale costituiscono il 33,69%; nel 2002, costituivano il 31,16%. Depurando le spese per servizi per conto terzi, gli impegni per nuove spese di investimento rappresentano nel 2003 il 36,58% degli impegni totali.

Gli impegni di competenza, avviati nell'anno dai Comuni per nuovi investimenti, ammontano a 22.062 milioni di euro, presentano un aumento del 15,61% rispetto all'esercizio precedente e rappresentano il 75,31% del totale degli investimenti dei tre tipi di enti considerati.

La disaggregazione dei dati per Regioni mostra un generalizzato aumento degli impegni di competenza, che tuttavia in cinque Regioni diminuiscono con variazioni inferiori al 10%: Trentino Alto Adige -2,60%, Veneto -6,68%, Marche -1,11%, Puglia -7,49% e Calabria -0,69%.

Aumentano del 5,05% anche i pagamenti di competenza, passati da 7.770 a 8.162 milioni di euro, e rappresentano l'84,50% dei pagamenti di tutti gli enti considerati.

La disaggregazione per aree geografiche mostra una diminuzione di pagamenti del 3,34% per i Comuni del nord-ovest e, con più elevata variazione negativa del 16,54% per quelli del nord-est.

Aumentano, invece, i pagamenti in tutte le altre zone: del 109,03% al centro, del 23,49% al sud e del 9,73% nelle isole (tabelle nel volume II).

#### Comuni - Spese per investimenti

					(migliaia di euro)
	Impegni/comp	Pagamenti/comp	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui da riportare
2002	19.083.294	7.770.054	53.492.039	16.232.288	37.259.752
2003	22.061.687	8.162.323	57.857.311	17.079.652	40.777.659
Var	15,61	5,05	8,16	5,22	9,44

I residui passivi totali al 31 dicembre 2003 sono aumentati del 9,44% rispetto all'anno precedente, nonostante la verifica operata nel corso dell'anno intesa ad accertare la persistenza delle ragioni del debito, che ha portato alla cancellazione di circa il 4% dei residui passivi provenienti dall'anno 2002.

#### Comuni - Impegni in c/competenza per interventi

						(migliaia di euro)
TITOLO II	2002		TITOLO II	2003		Var.% 2003-2002
interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	
Acquis. beni immobili	9.884.594	51,80	Acquis. beni immobili	12.159.926	55,12	23,02
Espropri e servitù onerose	283.515	1,49	Espropri e servitù onerose	353.188	1,60	24,57
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	116.006	0,61	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	127.157	0,58	9,61
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	67.368	0,35	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	58.987	0,27	-12,44
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	671.192	3,52	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	888.555	4,03	32,38
Incarichi professionali. esterni	302.615	1,59	Incarichi professionali. esterni	366.710	1,66	21,18
Trasfer. di capitale	1.086.561	5,69	Trasfer. di capitale	1.145.947	5,19	5,47
Partecipazioni azionarie	96.150	0,50	Partecipazioni azionarie	265.663	1,20	176,30
Confer. di capitale.	466.849	2,45	Confer. di capitale.	452.904	2,05	-2,99
Concessioni di crediti e anticipazioni	6.108.444	32,01	Concessioni di crediti e anticipazioni	6.242.650	28,30	2,20
<b>TOTALE</b>	<b>19.083.294</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTALE</b>	<b>22.061.687</b>	<b>100,00</b>	<b>15,61</b>

L'analisi della spesa dei Comuni per nuovi investimenti, distinti per interventi, mostra che nel 2003 il 55,12% degli impegni è destinato all'acquisizione di beni immobili, con un incremento del 23,02% rispetto all'anno precedente. Altro intervento consistente, che assorbe il 28,30% degli impegni, è costituito da concessioni di crediti e anticipazioni che si sono incrementate del 2,20%. Più elevato incremento (5,47%) mostrano i trasferimenti di capitale, che costituiscono il 5,19% degli impegni, ed ancor di più (32,38%) crescono le spese per acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche, che costituiscono il 4,03% del totale degli impegni. Le partecipazioni azionarie sono quasi triplicate, essendo passate da 96 a 266 milioni di euro.



### 6.3.2 Province

Nel 2003 la spesa totale di competenza delle 98 Province esaminate ammonta, in termini di impegni, a 15.765 milioni di euro, con un aumento del 12,40% rispetto all'anno precedente. Di tale spesa, il 40,41% è costituito da impegni di conto capitale; nel 2002 gli impegni per nuovi investimenti rappresentavano il 37,41% del totale. Depurando le spese per servizi per conto terzi, gli impegni per nuovi investimenti rappresentano nel 2003 il 43,55% del totale.

Gli impegni di competenza costituiscono nel 2003 il 21,75% degli investimenti delle tre tipologie di enti considerati, con un incremento del 21,43% rispetto all'anno precedente, essendo passati da 5.247 milioni di euro a 6.372 milioni di euro.

Disaggregando i dati per aree geografiche, si nota che gli impegni di conto capitale delle Province aumentano nel nord ovest (30,97%) nel centro (46,40%) e nel sud (17,22%) mentre diminuiscono nel nord est dell'1,55% e nelle isole del 5,06%.

I pagamenti, passati da 1.402 milioni di euro a 1.350 milioni di euro, rappresentano il 13,97% dei pagamenti di competenza di tutti gli enti considerati e sono diminuiti del 3,71%, per effetto della prevalente diminuzione verificatasi in due aree: nel nord ovest (-9,11%) e nel sud (-2,38%). Le tabelle sono pubblicate nel volume II.

#### Province - Spese per investimenti

	(migliaia di euro)				
	Impegni/comp	Pagamenti/comp	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui da riportare
2002	5.247.121	1.401.593	13.219.891	3.352.274	9.867.618
2003	6.371.656	1.349.538	15.943.248	3.810.905	12.132.343
Var. %	21,43	-3,71	20,60	13,68	22,95

Conseguenza della diminuzione dei pagamenti è l'aumento significativo dei residui passivi al 31 dicembre del 2003, che aumentano del 22,95% rispetto alla fine dell'anno precedente, nonostante la verifica operata nel corso dell'anno, intesa ad accertare la persistenza delle ragioni del debito, abbia portato alla cancellazione di circa il 3% dei residui passivi provenienti dall'anno 2002.

Anche nelle Province, la spesa complessiva impegnata per nuovi interventi è destinata per il 62,07% all'acquisizione di beni immobiliari, con un incremento nel 2003 del 32,44% sull'anno precedente; mentre a differenza che nei Comuni, sono significativi anche gli impegni per nuovi trasferimenti di capitali, pari al 14,64% del totale, aumentati del 6,30%.

#### Province - Impegni in c/competenza per interventi

		(migliaia di euro)				
TITOLO II	2002		TITOLO II	2003		Var. % 2003-2002
interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	interventi	Impegni c/comp.	Comp. %	
Acquis. beni immobili	2.986.135	56,91	Acquis. beni immobili	3.954.985	62,07	32,44
Espropri e servitù onerose	33.800	0,64	Espropri e servitù onerose	88.505	1,39	161,85
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	23.378	0,45	Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	24.428	0,38	4,49
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	6.759	0,13	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	10.932	0,17	61,74
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	256.838	4,89	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	989.417	15,53	285,23
Incarichi professionali. esterni	100.535	1,92	Incarichi professionali. esterni	101.220	1,59	0,68
Trasfer. di capitale	877.541	16,72	Trasfer. di capitale	932.818	14,64	6,30
Partecipazioni azionarie	53.865	1,03	Partecipazioni azionarie	50.031	0,79	-7,12
Confer. di capitale.	725.613	13,83	Confer. di capitale.	26.436	0,41	-96,36
Concessioni di crediti e anticipazioni	182.657	3,48	Concessioni di crediti e anticipazioni	192.884	3,03	5,60
TOTALE	5.247.121	100,00	TOTALE	6.371.656	100,00	21,43

L'acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche rappresenta nel complesso il secondo tipo di intervento, assorbendo il 15,53% della nuova spesa, 989 milioni di euro nel 2003.

### 6.3.3 Comunità montane

Nel 2003 la spesa totale in conto competenza ammonta a 1.775 milioni di euro, con un aumento del 18,01% rispetto all'anno precedente. Il 48,56% di tale ammontare costituisce impegni per investimenti. Nel 2002 detti impegni rappresentavano il 47,83% del totale.

Depurando le spese per servizi per conto terzi, gli impegni per investimenti rappresentano il 54,18% del totale.

Gli impegni di competenza, che tendenzialmente segnalano nuovi investimenti avviati nell'anno, rappresentano lo 0,29% del totale, con un incremento del 19,79% rispetto all'anno precedente.

Considerando la distribuzione geografica della spesa, si nota che aumentano gli impegni di conto capitale delle Comunità Montane comprese nelle zone del nord ovest (5,59%), del centro, (9,89%), del sud (44,06%), della Sardegna (189,10%), mentre diminuiscono nel nord est (-8,29%).

I pagamenti in conto competenza delle Comunità Montane aumentano in misura meno elevata (7,11%) e rappresentano l'1,52% del totale. Diminuiscono i pagamenti delle Comunità montane delle Regioni Trentino Alto Adige (-17,19%), Lazio (-69,25%), Abruzzo (-30,19%) e Basilicata (-8,43%). Le tabelle sono pubblicate nel volume II.

#### Comunità montane. Spese per investimenti

(migliaia di euro)

	Impegni/comp	Pagamenti/comp	Impegni totali	Pagamenti totali	Residui da riportare
2002	719.787	137.450	2.351.079	528.827	1.822.253
2003	862.246	147.227	2.621.110	580.534	2.040.576
Var	19,79	7,11	11,49	9,78	11,98

I residui passivi totali al 31 dicembre 2003 sono aumentati dell'11,98% rispetto all'anno precedente. La verifica effettuata in corso d'anno, intesa ad accertare la persistenza delle ragioni del debito, ha portato alla cancellazione del 3,48% dei residui passivi provenienti dall'anno 2002.

Nelle Comunità Montane gli impegni per l'acquisizione di beni immobili assorbono il 41,02% del totale della spesa in conto competenza, con un aumento del 20,55% rispetto all'anno precedente.

I trasferimenti di capitale, con un incremento del 29,82%, rappresentano il primo intervento per importanza con il 42,99% dei nuovi impegni riferiti all'anno 2003.

#### Comunità montane - Impegni in c/competenza per interventi

(migliaia di euro)

TITOLO II interventi	2002		TITOLO II interventi	2003		Var.% 2003-2002
	Impegni c/comp.	Comp. %		Impegni c/comp.	Comp. %	
Acquis. beni immobili	293.384	40,76	Acquis. beni immobili	353.665	41,02	20,55
Espropri e servizi onerose	4.360	0,61	Espropri e servizi onerose	1.758	0,20	-59,68
Acquisito di beni specifici per realizzazioni in economia	36.701	5,10	Acquisito di beni specifici per realizzazioni in economia	33.623	3,90	-8,39
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	16.348	2,27	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	9.492	1,10	-41,94
Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	49.716	6,91	Acquis. di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	44.731	5,19	-10,03
Incarichi professionali. esterni	19.637	2,73	Incarichi professionali. esterni	33.923	3,93	72,75
Trasfer. di capitale	285.548	39,67	Trasfer. di capitale	370.687	42,99	29,82
Partecipazioni azionarie	9.663	1,34	Partecipazioni azionarie	5.214	0,60	-46,04
Confer. di capitale.	2.339	0,32	Confer. di capitale.	5.895	0,68	152,03
Concessioni di crediti e anticipazioni	2.091	0,29	Concessioni di crediti e anticipazioni	3.258	0,38	55,81
<b>TOTALE</b>	<b>719.787</b>	<b>100,00</b>	<b>TOTALE</b>	<b>862.246</b>	<b>100,00</b>	<b>19,79</b>

#### 6.4 Risultati finanziari

Il risultato differenziale nella gestione della competenza per il comparto degli investimenti, ottenuto con la somma algebrica di accertamenti ed impegni, mostra risultati negativi (per il prevalere in entrambi gli esercizi degli impegni sugli accertamenti), ma in miglioramento. Peraltro, nel 2003 si notano nei Comuni risorse disponibili per 790 milioni di euro, non impegnate.

##### Accertamenti e impegni totali c/competenza - Province, Comuni, Comunità montane (migliaia di euro)

2002			
ENTI	Accertamenti c./competenza (a)	Impegni c./competenza (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	4.265.459	5.247.121	-981.662
COMUNI	18.793.875	19.083.294	-289.419
COM. MONTANE	685.680	719.787	-34.107
<b>TOTALE</b>	<b>23.745.014</b>	<b>25.050.202</b>	<b>-1.305.188</b>

##### Accertamenti e impegni totali c/competenza - Province, Comuni, Comunità montane (migliaia di euro)

2003			
ENTI	Accertamenti c./competenza (a)	Impegni c./competenza (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	5.386.532	6.371.656	-985.124
COMUNI	22.851.206	22.061.687	789.519
COM. MONTANE	827.463	862.246	-34.783
<b>TOTALE</b>	<b>29.065.201</b>	<b>29.295.589</b>	<b>-230.388</b>

##### Riscossioni e pagamenti totali - Province, Comuni, Comunità montane (migliaia di euro)

2002			
ENTI	Riscossioni totali (a)	Pagamenti totali (b)	Differenza (a - b)
PROVINCE	3.388.900	3.352.274	36.626
COMUNI	17.077.580	16.232.288	845.292
COM. MONTANE	513.810	528.827	-15.017
<b>TOTALE</b>	<b>20.980.290</b>	<b>20.113.389</b>	<b>866.901</b>

##### Riscossioni e pagamenti totali - Province, Comuni, Comunità montane (migliaia di euro)

2003			
ENTI	Riscossioni totali (a)	Pagamenti totali (b)	Differenza (a - b)
PROVINCE	3.528.387	3.810.905	-282.518
COMUNI	19.132.095	17.079.652	2.052.443
COM. MONTANE	554.565	580.534	-25.969
<b>TOTALE</b>	<b>23.215.047</b>	<b>21.471.091</b>	<b>1.743.956</b>

Le riscossioni totali presentano, invece, in entrambi gli esercizi, un saldo positivo tra riscossioni e pagamenti, in aumento. Disaggregando i dati per tipologia di enti, si nota che le Comunità Montane nei due esercizi e le Province solo nel 2003, presentano pagamenti superiori alle riscossioni.

Nelle ultime due tabelle viene rappresentato il saldo della gestione dei residui:

**Residui attivi e passivi totali al 31 dicembre - Province, Comuni, Comunità montane**  
(migliaia di euro)

2002			
ENTI	Residui attivi da riportare (a)	Residui passivi da riportare (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	6.140.884	9.867.617	-3.726.733
COMUNI	27.491.395	37.259.752	-9.768.357
COM. MONTANE	1.427.895	1.822.253	-394.358
<b>TOTALE</b>	<b>35.060.174</b>	<b>48.949.622</b>	<b>-13.889.448</b>

**Residui attivi e passivi totali al 31 dicembre - Province, Comuni, Comunità montane**  
(migliaia di euro)

2003			
ENTI	Residui attivi da riportare (a)	Residui passivi da riportare (b)	Differenza (a-b)
PROVINCE	7.864.653	12.132.343	-4.267.690
COMUNI	30.117.874	40.777.659	-10.659.785
COM. MONTANE	1.644.176	2.040.576	-396.400
<b>TOTALE</b>	<b>39.626.703</b>	<b>54.950.578</b>	<b>-15.323.875</b>

I residui attivi da riportare a nuovo esercizio alla fine del 2003 sono 39.626,703 milioni di euro, aumentati rispetto all'anno precedente di 4.566,529 milioni di euro. Il risultato dipende, anche dalla revisione dei residui provenienti dagli esercizi precedenti, che ha portato ad un riaccertamento in diminuzione di circa 1.284 milioni di euro.

I residui passivi totali da riportare a nuovo esercizio alla fine del 2003 ammontano a 54.950,578 milioni di euro, con un incremento rispetto all'anno precedente di 6.000,956 milioni di euro; la revisione delle obbligazioni provenienti da esercizi precedenti ha determinato una diminuzione degli impegni in conto residui di oltre 1.823 milioni di euro.

Il saldo negativo della gestione dei residui riguarda tutte e tre le categorie di enti.

## 7 Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica

### Premessa

L'analisi generale sulla finanza locale, svolta annualmente dalla Sezione delle autonomie sulla base dell'esame dei rendiconti inviati dalle Province, dai Comuni (superiori agli 8.000 abitanti) e dalle Comunità montane, ai sensi dell'art. 13, co. 5, della legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modifiche, comprende anche l'esame dei risultati finali (finanziari ed economici) che consente di acquisire ulteriori elementi di insieme utili ad approfondire la conoscenza della finanza degli enti locali per verificarne l'intrinseco equilibrio ai fini del coordinamento della finanza pubblica<sup>180</sup>.

Come è noto, il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dal conto del patrimonio: i risultati riconducibili a ciascuno di essi sono complementari e consentono di integrare i dati finanziari della gestione dell'ente anche con dati economici e patrimoniali. Questo capitolo è dedicato ai risultati del conto del bilancio e del conto economico per trarre valutazioni sul mantenimento degli equilibri e/o sul sorgere di criticità.

Il **conto del bilancio** si chiude con il risultato contabile di gestione (quadro riassuntivo della gestione di competenza) e con il risultato contabile di amministrazione (quadro riassuntivo della gestione finanziaria).

Nel quadro riassuntivo della gestione di competenza (secondo il modello approvato con d.P.R. 194/1996) è esposto il risultato contabile della gestione che si ottiene sommando alla differenza tra *riscossioni* e *pagamenti* la differenza tra *residui attivi* e *residui passivi* (*saldo degli accertamenti e degli impegni di competenza*).

Nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria è esposto il risultato di amministrazione che si ottiene sommando, prima, al fondo di cassa al 1° gennaio la differenza tra tutte le riscossioni e tutti i pagamenti, sia in conto residui che in conto competenza: dal fondo di cassa al 31 dicembre così quantificato sono, poi, detratti gli eventuali "pagamenti per azioni esecutive non ancora regolarizzati" e si aggiunge, infine, la differenza fra tutti i residui attivi e tutti i residui passivi. In altri termini il risultato di amministrazione è la somma algebrica tra fondo di cassa, residui attivi e residui passivi al 31 dicembre, che, poi, altro non è che il saldo finanziario di tutte le gestioni pregresse, compresa quella di riferimento.

Il risultato di amministrazione può essere positivo (avanzo), negativo (disavanzo) o in pareggio. L'avanzo di amministrazione può utilizzarsi per le finalità e secondo le modalità previste dall'ordinamento (art. 187, d.lgs. 267/2000). Il disavanzo deve essere ripianato nei modi previsti dalla legge (art. 193, d.lgs. 267/2000).

Per completare la ricostruzione generale dei dati riguardanti lo stato della finanza al termine dell'esercizio è necessario considerare, oltre al risultato contabile di gestione della competenza e al risultato di amministrazione, anche l'equilibrio economico finanziario di competenza, in quanto attraverso esso è possibile verificare se le spese correnti sono state coperte con le entrate correnti ed eventualmente anche finanziate con le altre modalità previste dalla legge. In questa prospettiva, l'art. 162, co. 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 - IV - V) non possono essere superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli di bilancio dell'entrata (entrate correnti) e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste

<sup>180</sup> Art. 7, co. 7, legge 131 del 2003.

per legge<sup>181</sup>.

Un sano rapporto tra le entrate e le spese, cioè l'equilibrio, è, dunque, il principio fondamentale cui è ispirato il bilancio nel suo complesso e nelle parti che lo compongono.

Lo squilibrio, invece, è indice di criticità. In particolare è previsto l'equilibrio tra tutte le entrate e le spese, sia per la parte di competenza che di cassa, l'equilibrio della gestione corrente e di conto capitale, nonché di altri componenti del bilancio. L'equilibrio, che deve essere raggiunto nella fase previsionale, deve permanere anche nel corso della gestione, tanto che il responsabile dei servizi finanziari ha l'obbligo di informare tempestivamente (7 giorni dalla conoscenza dei fatti) il legale rappresentante dell'ente, il presidente del consiglio, il segretario o il direttore generale, nonché l'organo di revisione, dell'esistenza di squilibri non compensabili con aumenti delle entrate e riduzione delle spese (art. 153 co. 6 del TUEL approvato con il d.lgs. 8 agosto 2000, n. 267). Il Consiglio a sua volta, anche su proposta della giunta, deve adottare i provvedimenti necessari a ripristinare l'equilibrio della gestione e, comunque, anche in assenza di segnalazioni, deve verificare l'equilibrio della gestione almeno una volta l'anno entro il 30 settembre.

Le regole, atte a tenere sotto controllo l'eventualità di produrre disavanzi da parte degli enti locali, sono state corroborate dall'art. 119 della Costituzione nel testo novellato che ha riservato la possibilità d'indebitamento ai soli investimenti. Regole queste che la legge finanziaria per il 2004 ha reso di maggiore concretezza, fornendo specifiche indicazioni sui comportamenti da seguire<sup>182</sup>.

Tale intelaiatura contabile e normativa è rivolta a garantire un assetto di regole atte a realizzare condizioni di equilibrio e a contenere la possibilità di indebitamento.

Rigore necessario ad assicurare un utilizzo efficiente delle risorse destinate all'erogazione dei servizi pubblici e all'attività amministrativa al fine di evitare anche rischi di dissesti.

L'andamento della componente degli enti territoriali, poi, risulta interessato in modo sempre crescente all'equilibrio generale dei conti pubblici<sup>183</sup>.

Infatti, la riforma Costituzionale volta ad accrescere le funzioni svolte autonomamente dagli enti locali, spostando l'asse dei centri di spesa sulle amministrazioni decentrate, ha sostanzialmente affidato a queste estese responsabilità per il rispetto dei livelli di spesa previsti per la pubblica Amministrazione.

<sup>181</sup> Le eccezioni previste dall'art. 162 a copertura delle spese correnti riguardano:

- la possibilità di finanziare le spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale con i contributi per le concessioni edilizie (ora permessi di costruzione), in deroga al vincolo di destinazione previsto dall'art. 12 della l. n. 10 del 1977. La deroga era stata elevata dal 30% al 100% dall'art. 49 comma 7 della l. n. 449 del 1997. Peraltro, l'abrogazione del citato art. 12 della l. n. 10/1977 ad opera del D.P.R. n. 380/2001 aveva già fatto cessare l'originario vincolo di destinazione di queste entrate le quali andrebbero, ora, quali entrate di natura tributaria, iscritte al titolo I e non al IV. Di fatto, allo stato, non si riscontra uniformità di allocazione nei bilanci degli Enti (vedasi anche il parere n. 1/2004 reso dalla Sezione Regionale per la Lombardia). Da ultimo, la legge finanziaria per il 2005 - n. 311 del 30/12/2004 - al co. 43 dell'articolo unico, ha disposto che l'utilizzazione di questi proventi, per la copertura delle spese correnti, sia limitata al 75% per il 2005 e al 50% per il 2006.
- La possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, nei limiti previsti dall'art. 187 comma 2 lettera c) del d.lgs. N. 267 del 2000;
- La possibilità di finanziare debiti fuori bilancio con l'alienazione di beni patrimoniali disponibili (art. 193 co. 3 TUEL).
- A partire dal 2005 (comma 66, art. 1 legge n. 311/2002) gli Enti locali hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.
- In tutte queste eccezioni, le fonti di finanziamento non vanno rinvenute nei primi tre titoli di entrata: i contributi concessori, tenuto conto di quanto sopra detto, e i proventi da alienazioni patrimoniali sono infatti iscritti al titolo IV, e l'avanzo di amministrazione costituisce una voce distinta che per l'art. 165 comma 11 deve essere iscritta in bilancio prima di tutte le entrate.
- L'art. 94 della legge n. 289 del 2002 ha consentito ai Comuni con meno di 3.000 abitanti di utilizzare il contributo del fondo nazionale ordinario per gli investimenti anche per il finanziamento delle quote capitale delle rate di ammortamento mutui.

<sup>182</sup> Vedasi sentenza Corte costituzionale n. 425/2004.

<sup>183</sup> Le grandezze contabili significative per la verifica della realizzazione degli obiettivi del patto di stabilità e crescita sono definite dal sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95). In particolare si fa riferimento all'aggregato del settore istituzionale della pubblica amministrazione che si compone di tre grandi comparti: finanza statale, finanza previdenziale e finanza regionale e locale.

Il conto economico evidenzia "i componenti positivi e negativi dell'attività dell'ente secondo criteri di competenza" ed è redatto secondo uno schema a struttura scalare, con le voci classificate secondo la loro natura e con la rilevazione di risultati parziali e del risultato economico finale (art. 229 TUEL).

Il risultato economico dell'esercizio si ottiene detraendo innanzitutto i costi dai proventi della gestione. Si considerano, inoltre, i proventi e gli oneri derivanti da aziende speciali e società partecipate per ottenere il risultato della gestione operativa. Infine, dopo aver considerato anche i proventi e gli oneri finanziari e i proventi e gli oneri straordinari, si consegue il risultato economico dell'esercizio. Il risultato finale è apprezzabile non solo in termini oggettivi (positivo - negativo) ma anche per la sua derivazione, o meno, da fatti gestionali stabilizzati<sup>184</sup>.

### **Analisi dei dati**

Attraverso l'esame dei dati sono stati ricostruiti i *risultati di amministrazione*, i *risultati della gestione di competenza*, i *risultati del riaccertamento dei residui*, i *risultati economico-finanziari* ed i *risultati economici* dell'esercizio 2003 (nell'ambito di questi ultimi si evidenzia il risultato della gestione operativa ed il risultato economico dell'esercizio). I dati sono posti, poi, a confronto con quelli dell'esercizio 2002<sup>185</sup>.

Essi sono desunti dai rendiconti di Province, Comuni (con popolazione superiore a 8000 abitanti) e Comunità montane. Complessivamente, sono gli enti che hanno inviato i rendiconti completi in tempo utile per le necessarie elaborazioni.<sup>186</sup>

Quest'anno, inoltre, la Sezione ha ritenuto di far seguire all'analisi dei dati relativi agli accertamenti e agli impegni, anche in conto residui, l'analisi di alcuni *dati di cassa*. Quest'ultima, oltre ad avere valenza di per sé, è risultata utile per un giudizio di attendibilità dei risultati finanziari generali perché ha consentito di mettere in luce situazioni di criticità che diversamente sarebbero rimaste sommerse, come in prosieguo verrà chiarito.

## **7.1 Risultati ed equilibri finanziari**

### **7.1.1 Risultati di amministrazione e risultati della gestione di competenza**

Le tabelle nn. 1 e 2 ricostruiscono, per numero di enti, il risultato di amministrazione e il risultato di gestione di competenza delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane; la n. 3 dà conto delle variazioni (sopravvenienze ed insussistenze) intervenute nel conto dei residui. Le tabelle nn. 1.1, 2.1 e 3.1 ricostruiscono gli stessi risultati attraverso l'indicazione dei relativi saldi. Per una maggiore efficacia interpretativa è opportuno considerare prima le tabelle a coppia e, poi, contestualmente tutte e sei le tabelle allo scopo di evidenziare le differenze e le connessioni tra i risultati, rendendone così più chiara la ricostruzione.

Per quanto riguarda il risultato di amministrazione, (tab. 1 e 1.1), si rileva che nell'esercizio 2003 quasi tutti gli enti espongono un avanzo di amministrazione (solo 10 Comuni e una Comunità montana espongono un disavanzo e due Comuni e una Comunità un pareggio). Nel precedente esercizio i Comuni che espongono un disavanzo erano ugualmente dieci e uno era in pareggio<sup>187</sup>, mentre una sola Comunità montana era in disavanzo.

I saldi complessivi, differenza tra avanzi e disavanzi, sono conseguentemente positivi. Nel 2003, per le Province, 1,099 miliardi di euro (nel 2002, 1,019 miliardi), pari al 5,66% dell'attivo finanziario (residui attivi più fondo cassa); nel 2002 era il 6,25%. Per i Comuni, nel

<sup>184</sup> Vedasi prosieguo al paragrafo "Risultati ed equilibri economici".

<sup>185</sup> Ad altre parti della Relazione si rinvia per i saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno e ai risultati delle contabilità patrimoniali.

<sup>186</sup> Si tratta di 98 Province, 280 Comunità montane e 1360 Comuni con un numero di abitanti complessivi di 40.183.540 pari al 70,50 % dell'intera popolazione nazionale. Le tabelle con i risultati articolati per Regioni e relativi importi sono inseriti nel II volume della Relazione.

<sup>187</sup> La situazione, per la generalità degli Enti in disavanzo, è descritta nell'apposito capitolo "Gestioni in disavanzo".

2003, 4,123 miliardi di euro (nel 2002, 3,516 miliardi), pari al 6,54% dell'attivo finanziario; nel 2002 era il 6,08%.

Per le Comunità montane, nel 2003, 98,537 milioni di euro pari al 3,84% dell'attivo finanziario. In valori relativi, quindi, il saldo complessivo in miglioramento è solo quello dei Comuni.

A differenza del risultato di amministrazione, quasi sempre positivo, quello della gestione di competenza (tabelle 2 e 2.1), per la maggior parte degli enti di tutte e tre le tipologie, espone un disavanzo e, nel biennio aumenta il numero degli enti in situazione negativa. Per le Province passa da 60 a 74, per i Comuni da 814 a 844 e per le Comunità montane da 161 a 185.

I saldi complessivi sono conseguentemente tutti negativi. Nel 2003, per le Province, il dato è di -260,735 milioni di euro (nel 2002 -193,292 milioni), pari a -1,69% delle entrate di competenza; nel 2002 era di -1,40%.

Per i Comuni, nel 2003 -103,835 milioni di euro (nel 2002 -557,793 milioni) pari a -0,16% delle entrate di competenza; nel 2002 era pari a -0,92%.

Per le Comunità montane nel 2003 -14,407 milioni di euro, pari a -0,82% delle entrate di competenza. In valori relativi, il saldo complessivo in miglioramento è solo quello dei Comuni che aumenta dello 0,76%.

I risultati del riaccertamento dei residui (tab. nn. 3 e 3.1) mostrano, per il 2003, 92 Province, 1.081 Comuni e 206 Comunità montane con saldi positivi, pochi enti in pareggio ed il resto con saldi negativi.

Il numero di enti con saldi positivi, nel confronto 2003-2002, è in crescita per le Province e i Comuni e in leggero calo per le Comunità montane. L'importo dei saldi complessivi (differenza fra saldi positivi e negativi) è positivo per entrambi gli esercizi finanziari e per tutte e tre le categorie di enti. Nel 2003, rispetto al 2002, è in crescita per Province e Comuni e in calo per le Comunità montane. In ordine alla significatività degli importi il dato è leggibile sulla tabella 3.1 in rapporto agli stanziamenti dei residui attivi. Non è, poi, di poco momento la notazione che la positività dei saldi complessivi è imputabile al conto capitale, per le Province, nella misura del 46,38% e, per i Comuni, nella misura del 51,52%<sup>188</sup>. Si tratta di valori consistenti che, contribuendo al formarsi dell'avanzo di amministrazione, necessitano che non venga dispersa la loro connotazione di parte capitale<sup>189</sup>.

Tabella n. 1 - Risultati di amministrazione per n. enti

	N. enti	N. enti in Avanzo		N. enti in Disavanzo		N. enti in Pareggi	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003
Province	98	98	98	0	0	0	0
Comuni	1360	1349	1348	10	10	1	2
C. m.	280	279	278	1	1	0	1

Tabella n. 1.1 - Risultati di amministrazione per saldi

	N. enti	(migliaia di euro)								
		Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con attivo finanz.		Diff. Puntuali%
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	
Province	98	1.019.986	1.099.236	0	0	1.019.986	1.099.236	6,25	5,66	-0,59
Comuni	1360	3.535.656	4.179.270	19.462	55.463	3.516.194	4.123.807	6,08	6,54	0,46
C. m.	280	101.312	101.480	56	2.943	101.256	98.537	4,45	3,84	-0,61

Attivo finanziario = Residui attivi + fondo di cassa al 31 dicembre  
d.p. = differenza punti percentuali

<sup>188</sup> Per le Comunità montane il dato è poco significativo.

<sup>189</sup> Le economie che si formano in questo modo devono essere rappresentate nei fondi vincolati che distinguono l'avanzo di amministrazione.



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 2 - Risultati della gestione di competenza per n. enti

	N. enti	N. enti in Avanzo		N. enti in Disavanzo		N. enti in Pareggio	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003
Province	98	38	24	60	74	0	0
Comuni	1360	544	513	814	844	2	3
C. m.	280	119	95	161	185	0	0

Tabella n. 2.1 - Risultati della gestione di competenza per saldi

(migliaia di euro)

	N. enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con entr. di comp.		Diff. Punti%
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	
Province	98	67.933	57.637	261.225	318.372	-193.292	-260.735	-1,40	-1,69	-0,29
Comuni	1360	325.080	644.183	882.873	748.018	-557.793	-103.835	-0,92	-0,16	0,76
C. m.	280	13.919	12.494	24.628	26.901	-10.709	-14.407	-0,72	-0,82	-0,10

Tabella n. 3 - 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	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003
Province	98	86	92	12	6	0	0
Comuni	1360	1105	1081	251	277	4	2
C. m.	280	221	206	54	69	5	5

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

Tabella n. 3.1 - Risultati del riaccertamento dei residui per saldi

Importi in migliaia di euro

	N. enti	Saldi positivi		Saldi negativi		Saldi complessivi		Rapp. % con stanz. residui attivi		Diff. Punti%
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	
Province	98	211.388	362.347	19.987	13.819	191.401	348.528	1,77	2,80	1,03
Comuni	1.360	929.286	864.815	223.525	143.768	705.761	721.047	1,42	1,43	0,01
C. m.	280	151.906	15.348	2.571	3.625	149.335	11.723	0,88	0,67	-0,21

Dalla considerazione contestuale delle sei tabelle e soprattutto delle tre che indicano i risultati "per saldi", è possibile ricostruire con sufficiente approssimazione<sup>190</sup> il formarsi del saldo complessivo di amministrazione delle tre categorie di enti. Così, per i Comuni (tabella 1.1), la differenza positiva di quasi 608 milioni di euro (4.123 meno 3.516) nel rapporto 2003-2002 dei saldi complessivi, è dipesa dal risultato negativo della gestione di competenza per quasi 104 milioni (tab. 2.1) e dal saldo positivo del riaccertamento dei residui per 721 milioni di euro (tab. 3.1). Come dire: posto uguale a 6 il miglioramento del risultato di amministrazione esso è dovuto a un -1 della gestione di competenza e a un +7 del riaccertamento dei residui. Per le Province, posto uguale a 8 il miglioramento del saldo di amministrazione esso è dipeso da un -26 della gestione di competenza e da un +34 del riaccertamento dei residui. Per le Comunità montane, posto uguale a -2 il risultato di amministrazione (sempre nel confronto 2003-2002) esso è derivato da un -14 della gestione di competenza e da un +12 del riaccertamento dei residui.

Questi ultimi dati sono volutamente posti con estrema semplificazione allo scopo di rendere di immediata percezione che il risultato positivo di amministrazione, come d'altronde ormai da più anni<sup>191</sup>, lungi dal dipendere dalla gestione di competenza, trova la sua fonte nel riaccertamento dei residui.

<sup>190</sup> La non perfetta corrispondenza dei dati è imputabile ai "pagamenti per azioni esecutive non regolarizzati".

<sup>191</sup> In effetti, se ne era consapevoli ma non erano mai state calcolate le grandezze.

### 7.1.2 Risultati economico-finanziari

Il risultato economico-finanziario consiste nella differenza tra entrate correnti e spese correnti a cui è aggiunta la quota di capitale dei mutui e prestiti in scadenza. A questo possono concorrere anche altre forme di finanziamento consentite dalla legge<sup>192</sup>. Le due tabelle nn. 4 e 4.1, che seguono, si riferiscono ai risultati riscontrati nel 2003 (per numero di enti e per saldi), confrontati con quelli del 2002, relativi alla gestione della competenza. Cosicché, nell'esercizio 2003 aumentano le Province (da 4 a 7) e diminuiscono i Comuni (da 322 a 265) che presentano uno squilibrio economico-finanziario, mentre rimangono quasi invariate le Comunità montane (da 67 a 63). Nel 2003, il risultato "per saldi complessivi" (differenza tra avanzi e disavanzi) è positivo per le Province: 767,308 milioni di euro, pari all'8,57% delle entrate correnti della competenza a fronte di 969,131 milioni di euro del 2002, pari all'11,55%.

Per i Comuni, nel 2003, con 265 enti in squilibrio, il saldo complessivo è positivo per 846,516 milioni di euro, pari all'2,35% delle entrate correnti della competenza (nel 2002, positivo per 1,85 miliardi pari al 3,04%).

Per le Comunità montane, nel 2003, con 63 enti in squilibrio, il risultato è positivo per 54,705 milioni di euro, pari al 7,54% delle entrate correnti di competenza a fronte di 68,958 milioni di euro del 2002, pari al 10,28%.

Tabella n. 4 - Risultati economico-finanziari di competenza - accertamenti e impegni - per numero di enti

	n. enti	N. enti in Avanzo		N. enti in Disavanzo		N. enti in Pareggio	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003
Province	98	94	91	4	7	0	0
Comuni	1360	1033	1094	322	265	5	1
C. m.	280	209	216	67	63	4	1

Tabella n. 4.1 - Risultati economico-finanziari di competenza - accertamenti e impegni - per saldi (migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con entrate correnti di compet.	
		2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Province	98	973.726	789.827	4.595	22.519	969.131	767.308	11,55	8,57
Comuni	1360	1.455.183	1.262.554	369.752	416.038	1.085.431	846.516	3,04	2,35
C. m.	280	75.086	62.181	6.128	7.476	68.958	54.705	10,28	7,54

### 7.1.3 Accertamenti e impegni in c/competenza

Le seguenti tabelle (nn. 5 e 6) espongono le componenti della gestione di competenza (accertamenti e impegni) e le corrispettive variazioni tra l'esercizio 2003 e 2002 per consentire di verificare il "peso" di ciascuna di esse nella determinazione dei risultati finanziari finali.

Nell'esercizio 2003, gli accertamenti complessivi aumentano in tutte e tre le tipologie di enti: 12,08% nelle Province, 7,79% nei Comuni e 17,91% nelle Comunità montane.<sup>193</sup>

In base alla scomposizione degli accertamenti delle entrate in titoli emergono le seguenti variazioni, per le cui possibili cause v. *supra* il capitolo sull'evoluzione delle entrate correnti:

<sup>192</sup> Vedasi seconda nota del capitolo.

<sup>193</sup> Per l'art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000, i titoli dell'entrata per Province, Comuni, Città metropolitane ed Unioni di Comuni sono: I entrate tributarie; II entrate derivanti da trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; III entrate extratributarie; IV entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; V entrate derivanti da accensioni di prestiti; VI entrate da servizi per conto di terzi. Per le Comunità montane, i titoli dell'entrata sono: I entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri Enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione; II entrate extratributarie; III entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti; IV entrate derivanti da accensioni di prestiti; V entrate da servizi per conto di terzi".

- gli accertamenti delle entrate tributarie aumentano del 18,61% per le Province e del 10,50% per i Comuni;<sup>194</sup>
- gli accertamenti dei trasferimenti alle Province e ai Comuni diminuiscono rispettivamente del 4,95% e del 14,83%, mentre quelli alle Comunità montane aumentano del 7,73%;
- gli accertamenti delle entrate extratributarie aumentano del 21,96% nelle Province, del 3,42% nei Comuni e 9,47% nelle Comunità montane;
- gli accertamenti delle entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti aumentano del 23,46% nelle Province, del 21,42% nei Comuni e del 33,93% nelle Comunità montane;
- gli accertamenti delle entrate da accensione di prestiti aumentano per le prime due tipologie di enti: 32,87% nelle Province e 19,91% nei Comuni, mentre nelle Comunità montane diminuiscono del 35,69%. (Sulle entrate in conto capitale, v. il relativo capitolo).

Tabella n. 5 - Accertamenti in c/competenza: variazioni % 2003/2002

enti	Totale %	Variazioni % 2003/2002 per Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
Province	12,08	18,61	-4,95	21,96	23,46	32,87	-2,27
Comuni	7,79	10,50	-14,83	3,42	21,42	19,91	3,96
C. m.	17,91	7,73	9,47	33,93	-35,69	39,54	=

Nell'esercizio 2003, gli impegni complessivi aumentano, rispetto all'esercizio precedente, del 12,40% per le Province, del 6,92% per i Comuni e del 18,01% per le Comunità montane.<sup>195</sup>

Dalla scomposizione degli impegni delle spese in titoli emergono le seguenti variazioni, per le quali si veda il capitolo sull'evoluzione della spesa corrente:

- nei Comuni gli impegni per le spese correnti presentano una situazione di sostanziale stagnazione (-0,10%), mentre nelle Province e nelle Comunità montane aumentano rispettivamente del 9,27% e dell'8,54%;
- gli impegni per le spese in conto capitale presentano un generalizzato incremento: nelle Province 21,43%, nei Comuni 15,61%, e nelle Comunità montane del 19,79%. È significativo per le Comunità montane l'incremento del 94,07% per rimborso di quote capitale di mutui e prestiti in scadenza. (Sull'evoluzione delle spese in conto capitale, v. il relativo capitolo).

Tabella n. 6 - Impegni in c/competenza: variazioni % 2003/2002

enti	Totale %	Variazioni % 2003/2002 per Titoli			
		I	II	III	IV
Province	12,40	9,27	21,43	-3,70	-2,03
Comuni	6,92	-0,10	15,61	27,52	3,96
C. m.	18,01	8,54	19,79	94,07	39,60

#### 7.1.4 Le variazioni nel conto dei residui

Alla fine dell'esercizio 2003 (tab. n. 7), i residui attivi totali, provenienti sia dalla competenza che dagli esercizi precedenti, evidenziano un incremento complessivo, rispetto all'esercizio precedente, del 16,98% nelle Province, del 6,89% nei Comuni e del 15,69% nelle Comunità montane.

In base alla distinzione dei residui attivi totali in c/competenza (tab. 7.1) e in c/residui (tab. 7.2) emergono le seguenti variazioni:

<sup>194</sup> Le Comunità montane non hanno entrate tributarie (cfr. la nota precedente).

<sup>195</sup> Per il già citato art. 165 del d.lgs. n. 267 del 2000, i titoli della spesa sono, per tutte e tre le categorie di Enti: I spese correnti; II spese in conto capitale; III spese per rimborso di prestiti; IV spese per servizi per conto di terzi.

- i residui attivi in c/ competenza aumentano del 16,14% nelle Province, del 7,96% nei Comuni e del 23,85% nelle Comunità montane.
- i residui attivi in c/residui (quelli riportati da precedenti esercizi) aumentano nelle Province del 17,55%, nei Comuni del 6,15%, e nelle Comunità montane del 9,98% e segnalano, soprattutto per le Province, crescenti difficoltà nell'acquisire con la riscossione le entrate accertate. Non può, poi, escludersi che una parte dei residui attivi correnti comprenda, particolarmente per i Comuni, crediti inesigibili per prescrizione e/o altre cause, ma ancora iscritti in bilancio per insufficienti ed inadeguate verifiche al momento del riaccertamento<sup>196</sup>.

Nelle Province, nell'ambito dei residui in c/competenza, si rileva un elevato incremento dei residui da entrate extratributarie (45,06%); da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti (48,27%) e da accensioni di mutui (49,27%). Nei Comuni, nell'ambito dei residui in c/residui, provenienti da esercizi precedenti, si rileva l'aumento dei residui delle entrate da trasferimenti correnti (17,38%). (Sul punto, v. *supra* al capitolo sulle entrate correnti).

Tabella n. 7 - Residui attivi totali

enti	Totale %	Variazioni % 2003/2002 per Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
Province	16,98	-0,15	6,44	21,78	36,16	18,63	-2,67
Comuni	6,89	0,36	7,96	3,76	10,41	8,08	8,47
C. m.	15,69	9,70	11,70	19,23	-9,94	74,68	=

Tabella n. 7.1 - Residui attivi in c/ competenza

enti	Totale %	Variazioni %2003/2002 per Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
Province	16,14	-1,68	-20,01	45,06	48,27	49,27	-23,08
Comuni	7,96	-5,89	0,69	-2,21	26,72	19,09	12,94
C. m.	23,85	10,74	14,67	40,50	-59,32	166,10	=

Tabella n. 7.2 - Residui attivi da residui (2003/2002)

enti	Totale %	Variazioni % 2003/2002 per Titoli					
		I	II	III	IV	V	VI
Province	17,55	11,88	22,00	7,56	26,15	3,17	13,32
Comuni	6,15	11,19	17,38	8,02	4,39	1,92	6,03
C. m.	9,98	7,74	4,85	8,14	28,97	-5,65	=

I residui passivi totali –sia quelli in c/competenza che quelli in c/residui– (tab. n. 8), nell'esercizio 2003, presentano un incremento del 19,76% nelle Province, dell' 8,34% nei Comuni e del 13,68% nelle Comunità montane.

Dalla distinzione tra residui passivi in c/competenza e quelli in c/residui emergono le seguenti variazioni:

- i residui passivi in c/competenza aumentano del 19,71% nelle Province, del 14,02% nei Comuni e del 25,52% nelle Comunità montane;
- i residui passivi in c/residui (da precedenti esercizi), aumentano del 19,81% nelle Province, del 4,55% nei Comuni e del 6,93% nelle Comunità montane.

Nelle Province si rileva un incremento particolarmente elevato dei residui delle spese correnti in c/residui (22,20%), (sull'andamento delle spese correnti, v. capitolo 5.2).

<sup>196</sup> Vedasi al riguardo il paragrafo successivo "Analisi dei dati di cassa".

Tabella n. 8 - Residui passivi totali

enti	Totale %	Variazioni % 2003/2002 per Titoli			
		I	II	III	IV
Province	19,76	14,43	22,95	11,97	9,59
Comuni	8,34	4,24	9,44	32,15	11,92
C. m.	13,68	11,60	11,98	68,58	75,79

Tabella n. 8.1 - Residui passivi in c/ competenza

enti	Totale	Variazioni % 2003/2002 per Titoli			
		I	II	III	IV
Province	19,71	8,66	30,60	14,19	-15,43
Comuni	14,02	1,78	22,86	38,90	14,87
C. m.	25,52	13,16	22,78	88,27	148,28

Tabella n. 8.2 - Residui passivi da residui

enti	Totale	Variazioni % 2003/2002 Per Titoli			
		I	II	III	IV
Province	19,81	22,20	18,07	-4,82	55,99
Comuni	4,55	8,38	3,59	3,24	9,05
C. m.	6,93	9,14	6,91	-1,68	-0,77

### 7.1.5 Analisi dei dati di cassa

La ragione delle elaborazioni contabili che sono state effettuate sta nel fatto che i dati di cassa consentono di avere una conoscenza definita della situazione finanziaria degli enti perché, a differenza degli accertamenti e degli impegni, che non necessariamente si risolvono (nella gestione di competenza e in quella dei residui) in incassi e pagamenti, sono dati assolutamente definiti. Allora, la presenza di eventuali squilibri di cassa<sup>197</sup>, di entità e modalità significative<sup>198</sup> nei consuntivi degli enti locali, fa sorgere un ragionevole dubbio sull'attendibilità dei risultati finanziari espressi in questi documenti contabili.

Infatti, attraverso lo squilibrio di cassa, l'ente può creare risorse fittizie che vanno a surrogare poste attive del bilancio corrente non attendibili, riuscendo a mantenere sommersi gli squilibri finanziari e a procrastinare la rilevazione di disavanzi d'amministrazione. Ciò è quello che, a posteriori, è stato sempre riscontrato in tutti i casi di dissesto il quale, per l'appunto, esplose quando neanche con l'espedito degli squilibri di cassa si riesce più a sostenere la gestione.

La presenza di questi ultimi è allora sintomo di sicura criticità. Questa Sezione ha avuto già modo di affermare<sup>199</sup> che "gli squilibri di cassa hanno valenza quali marcatori di squilibri finanziari complessivi".

<sup>197</sup> Costituiscono squilibrio di cassa tutte le situazioni in cui vengono utilizzate per il pagamento di spese correnti - naturalmente non in via del tutto provvisoria per sopperire a momentanei "deficit" di liquidità- risorse provenienti dal conto degli investimenti, dal conto terzi, dalle anticipazioni del tesoriere e dalle entrate a destinazione vincolata, le quali assumono impropriamente la funzione di strumenti di finanziamento della spesa corrente. Il dato comune di queste situazioni è il non rientro delle disponibilità nei conti propri e nei tempi dovuti, quanto meno a fine dell'esercizio.

<sup>198</sup> In via convenzionale l'entità può essere distinta in: "moderata" per un valore fino al 10% del rapporto squilibrio/pagamenti correnti totali; "elevata" per un valore dal 10% al 25%; "molto elevata" per un valore oltre al 25%. La modalità in:

1. "temporanea" - permanenza dello squilibrio in un solo anno,
2. "persistente" - permanenza in due anni,
3. "cronica" - permanenza in tre anni.

<sup>199</sup> Vedasi referto dell'anno passato al capitolo "Gestioni in disavanzo".

L'elaborazione ha riguardato i Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti che nel 2003 presentavano, nel confronto incassi correnti totali - pagamenti correnti totali + quote capitale di mutui e prestiti in scadenza, un saldo negativo di oltre 500 mila euro (squilibrio)<sup>200</sup>. Questi saldi sono stati, poi, rettificati con i dati relativi alle risorse, sempre di cassa totale, indicate nel quadro riassuntivo dei risultati differenziali quali strumenti ulteriori di copertura dei pagamenti correnti. Individuato così lo squilibrio corrente definitivo lo si è rapportato ai pagamenti correnti totali per misurarne la significatività (entità). Quindi, è stata rilevata la quota e individuata la provenienza della cassa utilizzata per coprire lo squilibrio: da anticipazioni e finanziamenti a breve, dal conto capitale, dal conto terzi, dal fondo cassa vincolato. Infine, si sono confrontati i dati 2003 con i corrispondenti dati 2002<sup>201</sup> per misurare la significatività (modalità) del perdurare del fenomeno nel tempo attraverso l'individuazione degli enti in squilibrio di cassa in uno o due esercizi successivi. I dati della elaborazione (tab. n. 1) hanno svelato, innanzitutto, con quali risorse gli enti hanno sopperito alla deficienza di incassi di parte corrente: il 10,12% proviene dalle anticipazioni del tesoriere e dai finanziamenti a breve, lo 0,31% dal conto delle partite di giro ed il restante 89,57%, dal saldo del conto capitale. Queste ultime risorse sono state generate da un grosso *plus* di incassi sui pagamenti che ha anche contribuito a rimpinguare il fondo di cassa finale. Il dato zero da "fondo cassa" è dipeso dalla necessaria considerazione dei soli saldi globali ma, nello specifico, si è riscontrato che ben 89 enti hanno attinto risorse dalla cassa vincolata. Gli enti che hanno denunciato uno squilibrio di cassa corrente superiore ai 500 mila euro sono stati 196 -il 14,41%- (tab. n. 2). L'importo dello squilibrio di questi enti ammonta a 936,719 milioni di euro e rappresenta l'8,24% della cassa totale per spese correnti. Per 134 Comuni lo squilibrio è moderato e non va oltre il 10%, per 56 enti è elevato e raggiunge il 25% e per 6 Comuni, infine, è molto elevato e nel rapporto con la cassa totale delle spese correnti supera il 25%. Gli enti con squilibri persistenti nei due esercizi successivi risultano essere 67 -il 34,18%-.

Tabella n. 1 - Comuni - squilibri di cassa corrente - provenienza risorse

Totale squilibrio corrente %	da Anticipazioni di cassa e fin. a breve termine %	da Conto capitale	da Partite di giro	da Fondo cassa
100 %	10,12	89,57	0,31	0

Tabella n. 2 - Comuni - squilibri di cassa corrente - entità e modalità

(migliaia di euro)

N. enti del campione	N. enti con squilibrio >500.000 euro	importo squilibrio	Rapporto % cassa corrente totale spesa	N. enti con rapporto % fino al 10%	N. enti con rapporto >10<=25%	N. enti con rapporto >25%
1.360	196	936.719	8,24	134	56	6

<sup>200</sup> Si sono così esclusi gli squilibri di importo assoluto poco significativo.

<sup>201</sup> In effetti, il confronto era stato programmato anche con i dati del 2004 da trarre da quelli di cassa del sistema R.G.S. Purtroppo si è constatato che tale sistema non consente, quantomeno all'utente Cortei dei conti, le elaborazioni di insieme necessarie dovendosi invece operare ente per ente.

## 7.2 Risultati ed equilibri economici

Dopo aver ricostruito i risultati finanziari finali del conto del bilancio delle Province, dei Comuni e delle Comunità montane ed averne rilevato gli equilibri, si espongono i risultati del conto economico limitatamente a Comuni e Province<sup>202</sup>.

Come è noto il conto economico, documento rappresentativo della situazione della dinamica reddituale, in assenza di una contabilità economica che rappresenti i fatti di gestione nel loro svolgersi, è costruito sui dati della contabilità finanziaria mediante correzioni e integrazioni di elementi economici effettuate a fine esercizio. I dati sono quelli della contabilità di competenza (accertamenti e impegni) della gestione corrente (entrate dei primi tre titoli e spese correnti).

Il risultato economico dell'esercizio è determinato attraverso successive accumulazioni di componenti, ciascuna delle quali esprime il contributo di una particolare area di gestione alla redditività generale. Il modello (d.P.R. n. 194/1996) prevede un "risultato della gestione operativa" –a sua volta scomposto fra il "risultato della gestione" ed il saldo delle aziende speciali e partecipate" quale partizione di tipo organizzativo– e il "risultato economico dell'esercizio" a cui concorrono, oltre al primo risultato, i "proventi ed oneri finanziari" (interessi attivi e passivi sull'indebitamento) ed i "proventi ed oneri straordinari" (insussistenze, sopravvenienze, plusvalenze, ecc.).

Alla Sezione è apparso di interesse, al fine di svolgere valutazioni sugli equilibri economici della gestione –oltre alla conoscenza oggettiva della positività o negatività dei risultati, con particolare riguardo anche al fatto che quello della "gestione operativa" prescinde da fattori non ripetibili in quanto eccezionali o provenienti dalle pregresse gestioni e dalla soluzione data ai contingenti problemi di finanziamento– l'analisi del dato che esprime la vicinanza o lontananza del risultato della gestione operativa rispetto al dato finale, perché quest'ultimo è tanto più apprezzabile quanto più dipende da una situazione economica stabile e non è determinato da fatti straordinari e contingenti, e quanto più non risulta condizionato da gestioni finanziarie onerose. Cosicché, si fanno seguire, separatamente per Comuni e Province, le analisi dei dati ricavati dal conto economico dell'esercizio 2003 con confronti, in alcune parti, con quelli del 2002.

### 7.2.1 Comuni

Le seguenti tabelle nn. 1 e 1.1 esprimono i dati, per numero di enti e per saldi, per il 2003 e il 2002, del Risultato Economico di Esercizio (REE), del Risultato della Gestione Operativa (RGO) e, limitatamente alla tabella per numero di enti, per entrambe le categorie congiuntamente considerate.

Sulle risultanze della tabella n. 1 è possibile una prima immediata considerazione: nel 2003 aumenta, anche se di poco, il numero di enti con risultati positivi ma rimane comunque abbastanza elevato il numero di quelli con risultato negativo. Questo, poi, acquista una valenza particolarmente significativa per il RGO che è un saldo al netto dei "proventi ed oneri finanziari" (POF) che, tranne rari casi, è sempre di segno negativo in quanto espressione del costo dell'indebitamento al netto degli interessi attivi –oltre che, naturalmente, dei "proventi ed oneri straordinari" (POS)–.

La tabella 1.1 offre i dati dei quattro saldi e mette in rilievo le reciproche connessioni.

Innanzitutto si rileva, nel confronto 2003-2002, un leggero decremento del risultato della gestione operativa (0,42%) e un altrettanto decremento del risultato economico di esercizio (9,43%).

Il saldo proventi/oneri finanziari è sempre negativo, ma migliora diminuendo del 3,70%.

Il saldo proventi/oneri straordinari è sempre positivo ma diminuisce del 26,12%.

<sup>202</sup> Il campione è costituito dallo stesso numero di Province (98) dell'indagine finanziaria e da 1.339 Comuni. La differenza di questi ultimi, 21 in meno, è dovuta alla mancata disponibilità del conto economico.

Nel 2003 il saldo POF assorbe il 48,49% del RGO (nel 2002 il 50,14%) e il risultato economico di esercizio deriva per il 65,37% dal RGO depurato e per il 34,63% dai proventi/oneri straordinari (nel 2002 i rispettivi valori erano del 57,55% e 42,45%).

È di tutta evidenza come, per entrambi gli esercizi, il risultato economico finale, per valori intorno al 40%, non sia dipeso da fatti di gestione della competenza, ma dall'accertamento di insussistenze e sopravvenienze<sup>203</sup>.

**Tabella n. 1 - Comuni - Risultato economico per numero enti**

Annualità	N.ro totale di enti	R E E		R G O		R E E e R G O			
		N. enti Positivi	N. enti Negativi	N. enti Positivi	N. enti Negativi	N. enti Positivi	N. enti Negativi	% N. enti Positivi	% N. enti Negativi
2002	1.339	1.041	298	1.195	144	988	351	73,79%	26,21%
2003	1.339	1.059	280	1.200	139	1.010	329	75,43%	24,57%

REE = Risultato economico dell'esercizio  
RGO = Risultato della gestione operativa

**Tabella n. 1.1 - Comuni - Risultato economico per saldi**

(migliaia di euro)

Annualità	RGO(a)	POF(b)	b/a%	POS(c)	REE(d)	(a-b)/d%	c/d%
2002	3.306.017	-1.657.949	50,14	1.215.718	2.863.786	57,55	42,45
2003	3.292.172	-1.596.585	48,49	898.085	2.593.672	65,37	34,63
migl./pegg.%	-0,42	3,70	d.p. -1,65	-26,12	-9,43	d.p. 7,82	d.p. -7,82

REE = Risultato economico dell'esercizio  
RGO = Risultato della gestione operativa  
POF = Proventi oneri finanziari  
POS = Proventi oneri straordinari  
d.p. = differenza di punti percentuali

Si vuole, ora, entrare nel dettaglio della verifica di quanta parte del risultato della gestione operativa (RGO) viene assorbita dal saldo dei "proventi e oneri finanziari" (POF). In altri termini, si tratta di misurare la sostenibilità economica dell'indebitamento.

Il concetto non è da sottovalutare. Fino ad oggi il Legislatore si è preoccupato di fissare la sostenibilità del ricorso al credito con riferimento ai soli parametri finanziari dell'entrata corrente (25% prima, 12% ora), che, invece, potrebbero opportunamente combinarsi con parametri tratti dal saldo economico della gestione operativa.

Il nuovo campione è costituito dai 1.010 enti con risultato positivo nella considerazione congiunta del REE e del RGO<sup>204</sup>.

Le seguenti tabelle nn. 2 e 3 analizzano il rapporto fra il saldo POF e il saldo RGO utilizzando, separatamente, due subcampioni - 886 enti che derivano la positività del REE dal RGO e 124 enti che invece devono il loro saldo positivo esclusivamente ad eventi straordinari (POS).

Nel primo caso (tab. n. 2), esclusi 10 enti che eccezionalmente hanno un saldo del POF positivo, i dati indicano che nel 62,10% dei casi il costo dell'indebitamento assorbe fino al 50% delle risorse prodotte dalla gestione operativa, mentre nel restante 37,90% la quota di assorbimento va dal 50 fino al 100%.

Ben diversa è la situazione che emerge per il secondo campione (tab. n. 3) dove si rileva di tutta evidenza che trattasi di enti che solo apparentemente hanno positività economica. In effetti, questi enti sono gravati da oneri finanziari che sono in tutti i casi superiori al saldo della gestione operativa e, nel 69,35%, lo sono fino al doppio di questo, mentre nel 21,77% fino a

<sup>203</sup> Il valore ottimale è il 100% che indica l'ininfluenza del saldo POS. Le posizioni percentuali da 0 a 100 misurano anche, per differenza, il grado di assorbimento operato da questo saldo; quelle superiori a 100 sono espressione della incidenza sul REE anche di atti e fatti straordinari (POS).

<sup>204</sup> Per gli Enti con risultati negativi la valutazione è in "re ipsa".



cinque volte e, addirittura, nell'8,88% dei casi oltre quest'ultimo valore. La loro positività è, quindi, del tutto effimera.

Tabella n. 2 - Comuni- POF/RGO 2003

Valori%	>0 <50%	>50 <100%	Totali
n. enti	544	332	876 (+10)
inc.za %	62,10%	37,90%	100%

POF = Proventi e oneri finanziari  
RGO = Risultato della gestione operativa

Tabella n. 3 - Comuni -POF / RGO 2003

Valori%	>100 <200%	>200 <500%	>500%	Totali
n. enti	86	27	11	124
inc.za %	69,35%	21,77%	8,88%	100%

POF = Proventi e oneri finanziari  
RGO = Risultato della gestione operativa

### 7.2.2 Province

Su 98 Province indagate nel 2003, 89 mostrano un risultato economico di esercizio (REE) positivo e 9 negativo. Nel 2002, erano, rispettivamente, 91 e 7.

Il risultato della gestione operativa (RGO), nel 2003, è positivo per 94 enti e negativo per 4. Nel 2002 era positivo per 95 e negativo per 3.

Per entrambi i saldi congiuntamente considerati, nel 2003, il dato coincide con quello del REE. Nel 2002 era uguale: 89 enti positivi e 9 negativi.

I dati mostrano, nel passaggio dal 2002 al 2003, una lieve diminuzione del numero di enti in saldo positivo: 2 in meno per il REE e 1 in meno per il RGO.

Per quanto attiene al risultato economico per saldi, nel confronto 2003-2002, i dati (tab. n. 1) mostrano un peggioramento del RGO (-6,36%) e del REE (-34,71%).

Il secondo risultato, particolarmente significativo, sconta, oltre all'andamento negativo della differenza costi-ricavi della gestione, un capovolgimento del saldo proventi-oneri straordinari che diventa, nel 2003, negativo con un peggioramento del 110,84%. Aumenta anche l'incidenza del saldo proventi- oneri finanziari sul RGO che passa dal 21,95% del 2002 al 24,63% del 2003. In una situazione siffatta, nel 2003, il risultato economico di esercizio deriva tutto dal RGO, mentre le restanti risorse di quest'ultimo vengono assorbite dal saldo negativo POF.

In buona sostanza, nel 2003, il risultato economico finale, anche se peggiorato, risulta più realistico e stabilizzato perché non più influenzato da fatti straordinari e contingenti.

Una possibile notazione di confronto con la situazione economica dei Comuni, riguardante la cennata incidenza dei proventi-oneri finanziari sul RGO, è quella che rileva come questi ultimi enti abbiano un onere finanziario, proporzionalmente doppio a quello delle Province.

Tabella n. 1 - Province - Risultato economico per saldi

(migliaia di euro)

Annualità	RGO (a)	POF (b)	b/a %	POS (c)	REE (d)	(a-b)/d %	c/d %
2002	1.226.413	-269.202	21,95	304.834	1.262.046	75,84	24,16
2003	1.148.554	-282.921	24,63	-33.063	832.569	100+(3,97)	-3,97
migl./pegg.%	-6,36	-5,20	d.p. 2,68	-110,84	-34,71	d.p. 24,16	d.p. -28,13

REE = Risultato economico dell'esercizio  
RGO = Risultato della gestione operativa  
POF = Proventi oneri finanziari  
POS = Proventi oneri straordinari  
d.p. = differenza di punti percentuali

L'analisi prosegue, come per i Comuni, sul campione 2003 di enti con saldo positivo del REE e RGO congiuntamente considerati (89).

Anche qui, si vuole verificare quanta parte del risultato della gestione operativa (RGO) viene assorbita dal saldo dei proventi ed oneri finanziari (POF). Come si è detto, si tratta di misurare la sostenibilità economica dell'indebitamento. Vengono così, innanzitutto, individuati 3 enti che non derivano la loro positività economica finale (REE) dal RGO bensì da un saldo dei proventi ed oneri straordinari particolarmente favorevole per loro nell'esercizio di riferimento. Si tratta di 3 enti che rivelano un saldo proventi/oneri finanziari ben al di sopra del valore del saldo RGO e che, quindi, solo apparentemente, perché transitoriamente, mostrano positività economica.

Per i restanti 86 enti, come si rileva dalla tabella n. 2, nel 79,07% dei casi il costo dell'indebitamento assorbe fino al 50% delle risorse prodotte dalla gestione operativa, mentre nel restante 20,93% dei casi la quota di assorbimento va dal 50 fino al 100%.

Tabella n. 2 - Province - POF/RGO 2003

valori	>0 <50%	>50 <100%	>100%	Totali
n. enti	68	18	0	86 (+3)
Incid. %	79,07	20,93	0	100,00

P.O.F.=proventi e oneri finanziari  
R.G.O.=risultato gestione operativa

### 7.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati dei rendiconti, nel raffronto 2003-2002, si rileva, per Province e Comunità montane, un leggero *plus* di crescita degli impegni rispetto alla crescita degli accertamenti.

Per i Comuni, la tendenza è inversa rilevandosi un *plus* di crescita degli accertamenti, rispetto agli impegni, dello 0,87 di punto percentuale. I dati assoluti indicano valori di crescita intorno al 10% per le Province, al 7% per i Comuni e al 18% per le Comunità montane.

I residui attivi di fine esercizio crescono di valori percentuali a due cifre per Province e Comunità montane (16,98% e 15,69%). La crescita per i Comuni è più contenuta: il 6,89%.

Anche per i residui passivi il dato tendenziale è uguale: 19,76% per le Province e 13,68% per le Comunità montane; per i Comuni la crescita è dell'8,34%. Si rileva, quindi, la tendenza all'espansione delle spese e delle entrate in tutto il settore ben al di là del tasso di inflazione. Crescita meno sostenuta per i Comuni che, a differenza delle altre due categorie di enti, migliorano il saldo accertamenti-impegni di competenza.

Nel 2003 il risultato di amministrazione è positivo per quasi tutti gli enti delle tre categorie. Solo dieci Comuni e una Comunità montana del campione denunciano disavanzi e due Comuni e una Comunità montana sono in perfetto pareggio.

Naturalmente i saldi complessivi di amministrazione (differenza tra avanzi e disavanzi), non possono che essere positivi per tutte e tre le categorie di enti.

I saldi della gestione della competenza e i saldi del riaccertamento dei residui danno la misura della variazione intervenuta nei risultati di amministrazione del 2003 rispetto al 2002.

Queste variazioni sono di segno positivo per Province e Comuni e negativo per le Comunità montane. Con estrema semplificazione può dirsi che, per i Comuni, posto uguale a 6 il miglioramento, questo è dipeso da un -1 della gestione della competenza e da un +7 del riaccertamento dei residui; per le Province, posto uguale a 8 il miglioramento, esso è dipeso da un -26 della gestione di competenza e da un +34 del riaccertamento dei residui; per le Comunità montane, posto uguale a -2 il peggioramento, esso è derivato da un -14 della gestione di competenza e da un +12 del riaccertamento dei residui.

È di tutta evidenza, allora, che il risultato in attivo dei saldi di amministrazione degli enti locali non si determina, anno dopo anno, col risparmio derivante dalle gestioni della

competenza, esso deriva, invece, dall'accumulo del miglioramento dei conti determinato dalla revisione annuale delle partite, creditorie e debitorie, pregresse.

Nel 2003 questo miglioramento ha riguardato, per saldi complessivi, una forte eliminazione di residui passivi mitigata da un peggioramento nel conto dei residui attivi. La parte corrente e quella in conto capitale ne sono interessate quasi al 50% per ciascuna. È questa ultima posta che deve attrarre la maggiore attenzione: è chiaro che le economie del conto capitale non producono risorse libere. I corrispondenti residui attivi che finanziavano i residui passivi eliminati e, più ancora, la corrispondente parte già trasformata in cassa, necessitano di vincoli che ne evitino la distrazione dalla destinazione di investimento. Questa verifica può essere seriamente effettuata solo dall'organo di revisione che segue in loco la contabilità<sup>205</sup>.

La passata esperienza di questa Sezione nell'esame delle relazioni dell'organo di revisione interno porta ad escludere che al riguardo vi sia sufficiente attenzione, perciò si rende evidente la necessità di dare maggiore efficacia ed effettività ai controlli di revisione contabile.

Collegato alla negatività dei saldi della gestione di competenza è il risultato economico finanziario che misura la capacità di coprire le spese correnti più le quote di debito in scadenza con le entrate correnti e le altre risorse consentite dall'ordinamento. Anche se i saldi complessivi (differenza tra avanzi e disavanzi) sono di segno positivo per via dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione pregresso, è da rilevare che, per i Comuni, il 19% degli enti non raggiunge l'obiettivo. Il corrispondente dato è del 7% per le Province e del 22,5% per le Comunità montane.

Quanto fin qui considerato trova fondamento nell'analisi dei dati finanziari così come sono leggibili, quasi con immediatezza, nei documenti contabili. Ma, la presenza dei riscontrati squilibri di cassa di parte corrente –in oltre il 14% degli enti comunali– di entità e modalità più o meno significative, con il valore di marcatori di squilibri finanziari complessivi che a questi deve essere attribuito, conduce a dubitare che la reale situazione della finanza di un certo numero di enti locali sia quale appare dai conti ufficiali.

I dati del conto economico rivelano che quasi il 25% dei Comuni ed il 10% delle Province, nel 2003, presentano saldi negativi. Tale risultato peggiora ulteriormente se si pone mente al fatto che un altro 9% dei Comuni, e un 3% delle Province, rivela un risultato positivo solo per effetto di un forte, altrettanto positivo, saldo dei proventi ed oneri straordinari.

Nel 2003 questi ultimi, per le Province, mostrano un saldo che tende verso lo zero. Ciò rende il risultato economico di questi enti, anche se leggermente peggiorato rispetto al 2002, più stabilizzato.

Il saldo dei proventi ed oneri finanziari (costo dell'indebitamento), salvo rari casi sempre negativo, per i Comuni assorbe il 50% delle risorse della gestione operativa. Il dato, per le Province, si aggira intorno al 25%.

È di notazione che quasi il 9% dei Comuni ha un saldo negativo dei proventi ed oneri finanziari di importo superiore al risultato della gestione operativa, con valori che giungono anche oltre il 500% di questo. Si tratta proprio di quegli enti che mostrano un risultato economico di esercizio solo apparentemente di segno positivo perché interamente determinato dal saldo dei proventi ed oneri straordinari.

Allora, non appare da sottovalutare l'opportunità che il ricorso all'indebitamento sia vincolato anche a parametri di sostenibilità economica.

<sup>205</sup> Ci si limita qui a rilevare che, come detto nel testo, nel 2003 il miglioramento ha riguardato, per valori intorno al 50%, il conto capitale e che l'importo dei fondi con vincolo indicati nel quadro riassuntivo della gestione finanziaria è, per i Comuni, attorno al 35% e per le Province, al 25% del saldo complessivo di amministrazione.

## PARTE III

### FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

#### 8 I debiti fuori bilancio

##### 8.1 disciplina normativa

Il debito fuori bilancio può concettualmente definirsi quale obbligazione propria dell'ente, o comunque ad esso riconducibile, per la quale non si è provveduto ad attivare le procedure che disciplinano l'effettuazione delle spese. In particolare, non è stato perfezionato il relativo impegno contabile sull'esercizio di competenza; mancando l'impegno, il debito non trova alcuna rappresentazione nelle scritture in cui si concretizza la gestione del bilancio.

Esso è quantomeno indizio di una irregolarità di gestione, ancora più grave se deriva dalla conoscenza di carenze di fondi di bilancio.

Si tratta di partite non conosciute dal bilancio che costituiscono una violazione al principio di veridicità, perché i dati del conto non registrano le passività che da queste derivano. L'ordinamento, articolo 194 del TUEL, si è fatto carico di individuare le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli enti locali, con deliberazione consiliare, possono riconoscere legittime e ricondurre, quindi, nell'alveo del bilancio.

Le tipologie corrispondono alle prime quattro individuate dal citato art. 194, 1° comma<sup>206</sup>:

- a) sentenze esecutive;
- b) 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 del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) 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;
- d) procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità.

La presenza di tali fattispecie comporta l'obbligo del riconoscimento della legittimità del debito e del suo contestuale finanziamento. Solitamente ciò avviene, ma non necessariamente, contestualmente alla verifica della permanenza degli equilibri di bilancio e (a parte l'ipotesi, peraltro rara, in cui l'ente preveda già in bilancio stanziamenti finalizzati a precostituire la copertura di debiti fuori bilancio) questa non può che essere assicurata con i mezzi a disposizione al momento del riconoscimento.

Ma, le ipotesi di debiti fuori bilancio sanabili, non si esauriscono in quelle sopraindicate.

Il citato articolo 194, 1° comma, individua alla lettera e) l'ulteriore fattispecie della "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".

Pertanto, una spesa, anche se irrualmente effettuata, purché abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e nei limiti del valore acquisito al patrimonio, costituisce debito fuori bilancio suscettibile di riconoscimento.

Consegue logicamente che, per la spesa non sanabile, il rapporto di obbligazione permane tra il privato fornitore e l'amministratore o dipendente dell'ente (art. 191, co. 4 TUEL).

La copertura dei debiti fuori bilancio, come già accennato, non può che essere assicurata con i mezzi a disposizione al momento del riconoscimento. La disciplina è posta dall'articolo 193, comma 3° del TUEL per la quale possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due successivi, tutte le entrate e le disponibilità ad eccezione di quelle vincolate per legge a specifica

<sup>206</sup> Una elencazione più ampia, in funzione storica, delle diverse disposizioni che si sono succedute nel tempo è rinvenibile nel referto dell'anno precedente.

destinazione e di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti. In via eccezionale, in assenza di altre risorse, era consentito anche il ricorso all'indebitamento.

Peraltro, l'articolo 119 della Costituzione, nel testo riformato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, vieta, ora, agli enti locali il ricorso all'indebitamento per spese che non siano di investimento.

La nuova disposizione costituzionale ha, quindi, necessitato l'adeguamento delle norme che consentivano, anche solo in via eccezionale, il ricorso all'indebitamento per la copertura indifferenziata dei debiti fuori bilancio che riguardassero spese sia di investimento che di parte corrente. Così:

- con l'articolo 27, comma 14, della legge n. 448 del 2001 (finanziaria per il 2002) si è confermata la facoltà per gli enti locali di ricorrere alla contrazione di mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, limitatamente ai disavanzi risultanti dai bilanci delle predette aziende relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- con il successivo art. 41, co. 4, la facoltà di ricorrere a mutui per finanziare debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente è limitata a quelli maturati prima dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001)<sup>207</sup>;
- con l'articolo 23, comma 5, della legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003) è stato posto l'obbligo della trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento del debito alla competente Procura regionale della Corte dei conti e col successivo articolo 30, comma 15, sono state previste conseguenze sanzionatorie per le ipotesi di violazione del precetto costituzionale<sup>208</sup>.

Infine, la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria per il 2004)<sup>209</sup> ha dato risposta per una univoca definizione dei concetti di indebitamento e di spesa di investimento in ordine alla quale ultima appare di precipuo interesse la disposizione del comma 19 dell'articolo 3 che espressamente pone il divieto agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento di conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione, di aziende o società, finalizzata al ripiano di perdite, ipotesi che ha costituito una fattispecie ricorrente nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

## 8.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e nei Comuni, negli anni 2003 e 2004, analizzando i dati riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio d'esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura. A questo fine è stato utilizzato un questionario che, inviato all'universo dei Comuni e delle Province con obbligo di compilazione e di ritorno anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie e i dati necessari. E' stato poi selezionato un campione più ristretto costituito dagli enti comunali che, nel 2003, per la copertura hanno fatto ricorso all'indebitamento per importi superiori ai 500.000 mila euro. Si è trattato di 50 enti per i quali sono state esaminate le deliberazioni adottate ai sensi degli artt. 193 e 194 TUEL, al fine di accertare, prioritariamente, il rispetto del principio costituzionale che limita il ricorso all'indebitamento alle sole spese di investimento e, poi, l'effettiva verifica, da parte dei Consigli comunali, dell'utilità pubblica delle spese riconosciute, con riferimento anche agli oneri aggiuntivi (interessi, rivalutazione, risarcimenti, spese legali, etc.).

<sup>207</sup> Una norma di carattere eccezionale, mirante ad agevolare le procedure di risanamento degli enti locali in stato di dissesto finanziario, fa riferimento non più alla "maturazione" del debito ma al momento del verificarsi dell'atto o fatto di gestione cui questo è correlato (comma 2, art.5 del D.L. 29 marzo 2004, n. 80 convertito in legge 28 maggio 2004, n. 140).

<sup>208</sup> Vedasi Corte Costituzionale sentenza n. 64/2005.

<sup>209</sup> Vedasi Corte Costituzionale sentenza n. 425/2004.

### 8.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003

Nell'anno 2003 il numero degli enti interessati al fenomeno è stato di 1.632; i debiti riconosciuti sono ammontati a 529,758 milioni di euro (prospetto n. 1).

Le Amministrazioni provinciali coinvolte sono 40 per un totale di riconoscimenti pari a 35,116 milioni di euro. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 7<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> classe demografica; i meno, quelli della classe 0 e 1<sup>a</sup>. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5<sup>a</sup> seguita dalla 6<sup>a</sup> (308 e 288) mentre la 10<sup>a</sup> e l'11<sup>a</sup>, con 4 enti ciascuna, presentano il minore affollamento.

Le Regioni, i cui enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Campania -113,035 milioni di euro e 234 enti coinvolti- la Sicilia -94,049 milioni di euro e 249 enti coinvolti- il Lazio -76,779 milioni di euro e 112 enti coinvolti-.

Le Regioni con gli enti che presentano gli importi minori sono il Molise (1.758.774 euro e 21 enti coinvolti) e la Valle d'Aosta (63.765 euro e 5 enti coinvolti)<sup>210</sup>.

Se si vuole, ora, rapportare -escluse le Province- i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli enti locali coinvolti, per Regione e per classe demografica (prospetto n. 2), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Basilicata (26,27 euro/ab.), la Sicilia (25,53 euro/ab.), la Campania (24,32 euro/ab.), e l'Abruzzo (23,37 euro/ab.). Quelle con il più basso valore per abitante sono l'Emilia Romagna (4,28 euro/ab.), il Friuli Venezia-Giulia (4,37 euro/ab.), e la Valle d'Aosta (5,82 euro/ab.).

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0 (61,33 euro/ab.) e della classe 1<sup>a</sup> (42,39 euro/ab.).

Il valore medio per i Comuni è di 17,70 euro/ab., mentre per le Province è di 1,75 euro/abitante. Per quest'ultime il più alto valore (9,30 euro/ab.) è della regione Basilicata.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale, il risultato è di 9,29 euro/abitante.

### 8.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Nell'anno 2004 il numero degli enti interessati al fenomeno è stato di 1.584; i debiti riconosciuti sono ammontati a 588,077 milioni di euro (prospetto n. 3).

Le Amministrazioni provinciali coinvolte sono 37 per un totale di riconoscimenti pari a 25,767 milioni di euro. I Comuni più coinvolti, per il valore assoluto dell'importo, sono stati quelli della 11<sup>a</sup> classe seguita dalla 7<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup>, i meno, quelli della 0<sup>a</sup> e 1<sup>a</sup>. La classe demografica che presenta il maggior numero di Comuni coinvolti è la 5<sup>a</sup> seguita dalla 4<sup>a</sup> (330 e 255) mentre la 10<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> presentano il minor affollamento.

Le Regioni, i cui enti locali di appartenenza presentano gli importi maggiori, sono la Sicilia - 150,398 milioni di euro e 245 enti coinvolti - la Campania - 127,005 milioni di euro e 215 enti coinvolti - il Lazio - 73,615 milioni di euro e 101 enti coinvolti.

Le Regioni con gli enti che presentano gli importi minori sono il Trentino Alto Adige (821.719 euro e 27 enti coinvolti) e l'Umbria (1,912 milioni di euro e 17 enti coinvolti)<sup>211</sup>.

Se si vuole ora rapportare, escluse le Province, i debiti fuori bilancio riconosciuti alla popolazione residente negli enti locali coinvolti, per Regione e per classe demografica (prospetto n. 4), risulta che le Regioni con il più alto valore di debiti fuori bilancio riconosciuti per abitante sono la Basilicata (59,43 euro/ab.), la Valle d'Aosta (47,48 euro/ab.), la Sicilia (36,48 euro/ab.) e la Campania (35,57 euro/ab.). Quelle con il più basso valore per abitante sono il Trentino Alto Adige (2,83 euro/ab.), l'Emilia Romagna (3,50 euro/ab.) e l'Umbria (4,02 euro/ab.).

<sup>210</sup> Le considerazioni appena svolte in ordine all'incidenza per classe demografica e per Regione vanno apprezzate tenuto conto della diversità di numero di enti e di popolazione ricadenti nei vari ambiti.

<sup>211</sup> Vedi nota precedente.

I Comuni con il valore per abitante più elevato sono quelli della classe 0<sup>^</sup> (67,52 euro/ab.), e della classe 1<sup>^</sup> (41,21 euro/ab.).

Il valore medio per i Comuni è di 21,69 euro/ab., per le Province di 1,43 euro/abitante. Per queste ultime, il più alto valore (3,17 euro/ab.) è della regione Calabria.

Se si vuole, invece, riferire il dato globale dei debiti fuori bilancio riconosciuti all'intera popolazione nazionale il risultato è di 10,31 euro/abitante.

### **8.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003. Il ripiano**

Le disposizioni degli artt. 193 (commi 2 e 3) e 194 (comma 2) del TUEL, che disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio, consentono, oltre la possibilità di procedere all'impegno contabile degli stessi sull'esercizio in corso, anche quella di programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno sui due esercizi successivi.

Si definiscono, quindi, per tecnica legislativa "ripianati" i debiti fuori bilancio la cui copertura finanziaria ed il cui conseguente impegno contabile è effettuato a carico dell'esercizio in cui avviene il loro riconoscimento e/o sui due esercizi successivi.

Peraltro, non è di poco momento tenere distinti i ripiani a carico dell'esercizio in corso dagli altri, perché ciò è determinante al fine di riconoscere cessata la qualità di "fuori bilancio" (annuale) di un debito. Ciò nel senso proprio del termine che impone l'avvenuto atto giuscontabile di impegno a carico dell'esercizio cui quel bilancio fa riferimento e nelle cui scritture contabili trova rappresentazione. Ciò premesso, i debiti fuori bilancio ripianati ai sensi dell'art. 193 TUEL (prospetto n. 5) – a carico dell'esercizio in corso più i due anni successivi – ammontano a 526,722 milioni di euro pari al 99,43% dei riconoscimenti. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una copertura finanziaria oltre il triennio o, addirittura, nessuna copertura.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2003 ammontano a 457,913 milioni di euro, pari all'86,44% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2004 a 52,987 milioni di euro, pari al 10,00%, quelli sull'esercizio 2005 a 15,820 milioni di euro, pari al 2,99%.

Infine, i non ripianati sono risultati 3,036 milioni di euro, pari allo 0,57%.

### **8.2.4 I debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Il ripiano**

I debiti fuori bilancio ripianati ai sensi dell'art. 193 TUEL (prospetto n. 6) – a carico dell'esercizio 2004 più i due anni successivi – ammontano a 576,830 milioni di euro pari al 98,09% dei riconoscimenti. Il rimanente è costituito da debiti per i quali è stata prevista una copertura finanziaria oltre il triennio o, addirittura, nessuna copertura.

Fra i ripianati, quelli gravanti sull'esercizio 2004 ammontano a 509,091 milioni di euro, pari all'86,57% dell'intero importo dei riconosciuti, quelli sull'esercizio 2005 a 53,772 milioni di euro, pari al 9,14%, quelli sull'esercizio 2006 a 13,996 milioni di euro, pari al 2,37%.

Infine, i non ripianati sono risultati 11,247 milioni di euro, pari all'1,91%.

### **8.2.5 Tipologia dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003.**

L'analisi dei dati forniti in risposta al questionario, integrati dai contenuti delle delibere adottate dagli enti, ha consentito di individuare le tipologie di debito così come previste dall'art. 194 del TUEL, a seconda della diversa causa genetica (prospetto n. 7).

I debiti fuori bilancio, che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 59,86% del totale per un ammontare di 317,109 milioni di euro (nel 2002: 359,640 milioni, pari al 53,79%).

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area meridionale: la Campania (69,523 milioni di euro), la Sicilia (59,930 milioni), il Lazio (53,347 milioni), la Puglia (48,943 milioni). Anche la Calabria e la Lombardia esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 17,492 e 13,956 milioni di euro.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura dei disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 13,096 milioni di euro, con una incidenza sul totale del 2,47% (nel 2002: 12,3 milioni pari all'1,85%).

Tale tipologia è presente soprattutto nel Lazio (2,955 milioni), nel Piemonte (2,933 milioni), nella Campania (1,957 milioni), nella Sicilia (1,944 milioni) e nella Sardegna (1,599 milioni).

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 11,470 milioni di euro, pari al 2,16% del totale (nel 2002: 1,028 milioni pari allo 0,15%).

La Campania mostra i valori più significativi con un importo di 6,954 milioni di euro seguita dalla Lombardia con 3,258 milioni di euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'11,18% del totale, per un ammontare complessivo di 59,216 milioni di euro e si rilevano soprattutto negli enti della Sicilia (12,959 milioni di euro), del Lazio (8,709 milioni di euro) e della Toscana (8,424 milioni di euro).

Con il d.lgs. n. 342/1997 è stata prevista la possibilità di riconoscere debiti per l'acquisizione di beni e servizi, anche in ipotesi di violazione delle regole per l'assunzione di impegni, e per l'effettuazione di spese, purché nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento di proprie pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La disposizione è stata, poi, trasfusa nel vigente art. 194, primo comma, lettera e) del TUEL.

L'incidenza della sopraindicata tipologia sul totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti è stata del 24,33%, per un importo di 128,865 milioni di euro e rappresenta, assieme a quella delle sentenze esecutive, ben l'84,19% del totale.

Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli enti della Campania (28,582 milioni di euro), della Sicilia (19,215 milioni), della Puglia (13,883 milioni) e del Lazio (11,766 milioni).

#### **8.2.6 Tipologia dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004**

Anche nel 2004 ci si è avvalsi dei dati forniti in risposta al questionario. I debiti fuori bilancio (prospetto n. 8), che sono derivati da sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive, rappresentano il 60,51% del totale per un ammontare di 355,827 milioni di euro.

Le Regioni in cui questa tipologia è più presente sono quelle dell'area centro-meridionale: la Sicilia (109,912 milioni di euro), la Campania (75,082 milioni), la Puglia (38,057 milioni) ed il Lazio (33,542 milioni). Anche la Toscana e la Lombardia esprimono valori significativi pari, rispettivamente, a 13,167 e 12,393 milioni di euro.

Per quanto riguarda i debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura di disavanzi dei consorzi, aziende speciali ed istituzioni, il loro ammontare è pari a 3,698 milioni di euro, con una incidenza sul totale dello 0,63%.

Tale tipologia è presente in modo significativo solo in Abruzzo con 1,324 milioni di euro.

Per la ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici, i debiti fuori bilancio riconosciuti ammontano a 2,320 milioni di euro, pari allo 0,39% del totale.

La Campania mostra i valori più significativi con un importo di 1,138 milioni di euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per procedure espropriative o di occupazione di urgenza rappresentano l'8,31% del totale, per un ammontare complessivo di 48,884 milioni di euro e si rilevano soprattutto negli enti della Sicilia (11,018 milioni di euro), del Lazio (8,977 milioni) e della Puglia (8,241 milioni).

La tipologia dell'acquisizione di beni e servizi ha inciso per 177,347 milioni di euro, pari al 30,16%. Al fenomeno sono stati interessati soprattutto gli enti della Campania (45,537 milioni di euro), del Lazio (30,754 milioni) e della Sicilia (28,966 milioni). I debiti fuori bilancio relativi a quest'ultima tipologia e quelli per sentenze esecutive rappresentano, insieme, ben il 90,67%.



### 8.2.7 Copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003

L'art. 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce, al 1° comma, che gli enti locali devono rispettare, durante la gestione e nelle variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio. Il secondo comma dello stesso articolo detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta l'anno, entro il 30 settembre, l'organo consiliare deve provvedere ad effettuare, con un apposito provvedimento, la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi per verificare che l'erogazione delle spese e l'acquisizione delle risorse relative a ciascun programma procedano secondo quanto indicato nel bilancio di previsione. In occasione di tale verifica l'organo consiliare deve accertare se i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio nella gestione di competenza ovvero in quella dei residui e, in caso affermativo, deve adottare le misure necessarie a ripristinare il pareggio. Con il medesimo provvedimento l'ente, sempre al fine di garantire gli equilibri generali di bilancio, dovrà adottare gli interventi necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti.

Per il riequilibrio di bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate, escluse quelle provenienti da mutui e altre forme di indebitamento o aventi specifica destinazione per legge<sup>212</sup>.

Ciò premesso, al fine di avere conoscenza delle decisioni assunte dal Consiglio per il ripiano e per la individuazione delle risorse occorrenti a finanziare i debiti fuori bilancio riconosciuti dagli enti, ci si è avvalsi delle indicazioni inserite nei provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 193 e 194 TUEL, nonché delle notizie e dei dati forniti in risposta al questionario.

I risultati sono contenuti nel prospetto n. 9.

Appare così il ricorso alle disponibilità del bilancio di parte corrente per il 22,96%, del bilancio degli investimenti per l'8,99%, dell'avanzo di amministrazione per il 35,45%, dell'alienazione di beni per il 4,41%, dei mutui della Cassa DD.PP. per il 18,95%, dei mutui di altri istituti bancari per il 4,62% e delle altre risorse specificatamente individuate per il 4,14%.

E' di interesse rilevare come nel 2003 il ricorso all'indebitamento e quindi ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti e a quelli concessi da altri istituti sia sceso dal 32,13% del 2002 al 23,57% del 2003. Il dato che rileva uno scostamento di quasi il 9% mostra i primi effetti della novella costituzionale che limita l'indebitamento ai soli investimenti.

### 8.2.8 Copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Anche in questo caso sono stati utilizzati i dati di risposta al questionario e, per quanto disponibili, quelli tratti dalle delibere degli enti. I risultati sono contenuti nel prospetto n. 10.

Appare così il ricorso alle disponibilità del bilancio di parte corrente per il 20,73%, del bilancio degli investimenti per l'8,78%, dell'avanzo di amministrazione per il 31,54%, dell'alienazione di beni per l'11,86%, dei mutui della Cassa DD.PP. per il 15,30%, dei mutui di altri Istituti bancari per il 3,17% e, in via residuale, delle altre risorse specificatamente individuate per il 7,09%. Anche nel 2004 prosegue la discesa del ricorso all'indebitamento che dal 23,57% dell'anno precedente passa al 18,47%.

### 8.2.9 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004 e nel 2003. Raffronti

Può innanzitutto rilevarsi (prospetto n. 11), per il 2004, una leggera diminuzione (2,94%) del numero degli enti coinvolti (1.584 invece dei 1.632 dell'anno precedente) a fronte di un aumento (11,01%) dei debiti fuori bilancio riconosciuti che ammontano a 588,077 milioni di euro contro i 529,758 milioni dell'anno 2003. Il carico medio per abitante, riferito ai soli Comuni coinvolti, passa dai 17,70 euro del 2003 ai 21,69 del 2004, con un aumento di 3,99 unità di euro.

<sup>212</sup> Vedasi al riguardo, per una maggiore analisi della disciplina, il paragrafo 8.1.

Nei Comuni, la distribuzione per classi demografiche rileva una certa costante. Infatti, rimangono sempre molto elevati gli importi della 6<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> e 11<sup>a</sup> classe, mentre si rilevano modificazioni altalenanti nelle altre.

Il dato relativo alle Province nel 2004, rispetto al 2003, diminuisce di 3 unità negli enti coinvolti (37 invece di 40) e del 26,62% negli importi dei debiti riconosciuti (25,767 milioni di euro invece di 35,116 milioni).

La Campania e la Sicilia si confermano le Regioni con gli importi più elevati mentre il Lazio e la Puglia tornano a mostrare valori significativi. Anche se per importi assoluti poco rilevanti, la Valle d'Aosta è la Regione con il più alto tasso percentuale di incremento.

Il dato per abitante, riferito all'intera popolazione nazionale, è passato da euro 9,29 del 2003 a euro 10,31 nel 2004.

Allora, ciò che può riscontrarsi, a parte una certa oscillazione fisiologica dei dati globali, è una continuità nella imputazione ad alcune classi demografiche e la persistenza di valori elevati sopra la media nell'area meridionale, insulare e nella Regione Lazio.

I tempi di ripiano, nei due esercizi a confronto, si discostano di poco: nel 2003, nel triennio, vengono ripianati il 99,43% dei debiti a fronte del 98,09% del 2004. Anche per quanto riguarda la tipologia dei debiti, lo scostamento complessivo è contenuto: nel 2003, per sentenze esecutive ed acquisizione di beni, il dato è, rispettivamente, del 59,86% e 24,33% a fronte del 60,51% e il 30,16% del 2004; quindi è quest'ultima fattispecie a presentare una maggiore crescita.

Gli strumenti di copertura utilizzati nei due diversi esercizi hanno scostamenti percentuali complessivamente non di particolare rilievo. E' invece di notazione il *trend* decrescente - già a partire dall'anno 2002 - del ricorso all'indebitamento: nel 2002 il ricorso ai mutui rappresentava il 32,13% delle risorse reperite, nel 2003, il 23,57% e nel 2004, solo il 18,47%. Come già accennato, sono gli effetti della novella del 2001 che ha costituzionalizzato il divieto del ricorso all'indebitamento per le spese non di investimento. Speculare a questo fenomeno è l'aumento del ricorso alla vendita di beni che passa dal 4,41% del 2003 all'11,86% del 2004.

### **8.2.10 Debiti fuori bilancio. Incidenza sulla finanza locale.**

E' sicuramente di interesse verificare l'incidenza percentuale del fenomeno sul dato della finanza locale per riportare, come si suole dire in dottrina, ad effettività i dati che appaiono dai documenti contabili: operazione certamente non semplice, ma sicuramente possibile nel limite che si va a chiarire. Quest'anno la Sezione riferisce, fra l'altro, sull'andamento della finanza locale dei Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti per l'anno 2003.

Si è allora ricavato, per questo campione di enti, il dato costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti e non impegnati al 31 dicembre 2003 più quelli riconosciuti nel corso del 2004.

Il dato così costruito rappresenta, per quegli enti, la situazione debitoria sicuramente esistente al 31 dicembre 2003<sup>213</sup> e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio. Si è raffrontato questo dato con quello degli stessi enti relativo alle entrate correnti accertate alla fine del 2003 (prospetto n. 12).

Si sono scelte le entrate correnti per la significatività che l'impatto di queste poste debitorie avrebbe avuto sul saldo della parte corrente se, invece di essere "fuori bilancio", fossero state in bilancio.

Il dato emerso è che queste poste debitorie inesprese rappresentano l' 1,55% (1,36% l'anno precedente) delle entrate correnti accertate. Il dato, rilevato a livello nazionale, raggiunge, poi, i valori più elevati in Basilicata (9,70%), in Valle d'Aosta (4,48%), in Sicilia (4,38%), in Molise (3,98%), in Campania (3,56%) e in Abruzzo (3,16%).

Rimane su valori inferiori alla media negli enti locali delle altre Regioni, fino quasi ad annullarsi in Piemonte (0,12%).

<sup>213</sup> Non è stato possibile costruire la situazione debitoria effettivamente esistente al 31 dicembre 2004 in quanto non è conosciuto, perché si è in corso d'anno, il dato dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005.

### **8.2.11 L'indebitamento a copertura dei debiti fuori bilancio e la verifica dell'utilità pubblica delle spese riconosciute legittime**

Si tratta di due distinte indagini che utilizzano l'esame della stessa documentazione (quasi 300 delibere consiliari di 50 enti).

a) Per quanto riguarda la prima *–la copertura a mezzo dell'indebitamento–* un dato iniziale di rilievo è quello riassuntivo contenuto nella sub-tabellina in calce al prospetto 1/sp., che segue: l'indebitamento è stato utilizzato per la copertura di spese correnti nella misura del 14,30% mentre il restante 85,70% è servito a coprire spese aventi carattere di investimento. Il dato, confrontato con quello della stessa indagine dell'anno precedente, 76% e 24%, mostra un capovolgimento dei valori. In effetti è fisiologico che più ci si allontani dalla data di entrata in vigore della novella costituzionale, minori siano i debiti, per spese di parte corrente, maturati prima di quella data. È di interesse analizzare, ora, i dati con riferimento alle cinque diverse fattispecie previste dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

L'utilizzo dell'indebitamento per la copertura di oneri discendenti da sentenze esecutive – lettera A – è stato pari al 49,20%. Di questo, il 9,97% è andato a coprire spese correnti e il restante 90,03% spese per investimenti. Le spese correnti hanno riguardato tanto debiti maturati fino al 7.11.2001 – che non subiscono la nuova disciplina - che spese maturate successivamente. Al riguardo, premesso che nel caso delle sentenze il requisito della maturazione del debito è stato ormai, quasi pacificamente, individuato nel deposito delle medesime, sono state riscontrate, per un importo di 2,150 milioni di euro, delibere consiliari di finanziamento di spese di natura corrente dovute per sentenze depositate in data successiva al 7/11/2001. In verità, in questi casi, è stato accertato un primo rigetto della richiesta da parte della Cassa Depositi e Prestiti e una reiterata istanza dell'ente per ottenere il finanziamento<sup>214</sup>.

L'incidenza per gli oneri discendenti dalla copertura di disavanzi di aziende, consorzi ed istituzioni -lettera B- è stata pari al 3,41%. Così come per la fattispecie successiva. -ricapitalizzazione di società partecipate, con incidenza dell'1,56%- ricorrendo la finalità del ripiano di perdite, nell'istruttoria, non ci si è posti il problema della distinzione della natura, di investimento o corrente, dell'intervento, in quanto è lo stesso legislatore (co. 19, art. 3, l. finanziaria per il 2004) che ha posto in assoluto il divieto del ricorso all'indebitamento. L'indagine, quindi, si è limitata ad accertare se le perdite ripianate si riferissero ad esercizi fino al 2000 (non rientranti nella nuova disciplina) o successivi.

Nei casi esaminati si è trattato dell'esercizio 2001.

Anche in queste ipotesi sono state riscontrate, per complessivi 4,773 milioni di euro, delibere consiliari che dispongono l'accensione di mutui per il finanziamento di spese, che, secondo il nuovo ordinamento, devono invece avere altra copertura. Si è trattato di delibere, in alcuni casi, accompagnate dalla notizia di rigetto della Cassa Depositi e Prestiti ma, in altri casi, reiterate con invito ad altri Istituti bancari a finanziare le spese, nell'erroneo assunto che trattavasi di oneri maturati prima alla novella costituzionale. L'erroneità è stata individuata nella mancata considerazione unitaria dei fatti gestionali dell'esercizio aziendale chiuso in perdita.

L'incidenza per oneri discendenti da espropri -lettera D- è risultata del 33,44%. Questa fattispecie riguarda, per sua natura, solo spese per investimento e, quindi, sempre finanziabili con ricorso all'indebitamento.

L'incidenza per oneri discendenti dall'acquisizione di beni e servizi -lettera E- è risultata del 12,41%. Il relativo importo riguarda spese correnti maturate in data precedente la novella costituzionale n. 3/2001 per il 35,78% e spese per investimenti per il rimanente. Dai dati appena descritti e dalle brevi considerazioni che li accompagnano emerge un quadro consistente in un coacervo di situazioni debitorie riconosciute legittime dagli enti e riguardanti, perlopiù, spese maturate antecedentemente l'entrata in vigore delle nuove disposizioni o rientranti nella categoria degli investimenti, ma anche spese che erroneamente gli enti hanno ritenuto di poter finanziare con il ricorso all'indebitamento.

<sup>214</sup> Non si è in grado di riferire sugli esiti.

Prospetto n.1/Sp. - L'indebitamento a copertura dei debiti fuori bilancio  
 N. enti : 50 COPERTURA CON INDEBITAMENTO = 96.160.223,34 euro di cui:

(importi in euro)

A) SENTENZE ESECUTIVE				B) COPERT. DIS. AZIENDE		C) RICAPITAL. NE SOC.		D) ESPROPRI		E) ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI		
totale	spese correnti	maturato al 07/11/01	maturato dallo 08/11/01 *	spese investiti	totale	da eserc. 2001	totale	da eserc. 2001	totale	totale	spese correnti maturate al 7/11/2001	spese investiti
47.306.832,29	4.717.988,53	2.567.058,34	2.150.930,19	42.588.843,76	3.273.775,30	3.273.775,30	1.500.000,00	1.500.000,00	1.500.000,00	11.928.119,93	4.268.386,70	7.659.733,23
incid.% su tot. indeb.to	incid.% su copert. sentenze	incid.% su spese correnti	incid.% su spese correnti	incid.% su copert. sentenze	incid.% su tot. indeb.to	incid.% su cop. dis. aziende	incid.% su tot. indebit.	incid.% su ricapit. soc.	incid.% su tot. indeb.to	incid.% su tot. indeb.to	incid.% su copert. acquis. beni e serv.	incid.% su copert. acquis. beni e serv.
49,20	9,97	54,41	45,59	90,03	3,41	100,00	1,56	100,00	33,44	12,41	35,78	64,22

Totale	Spese correnti	Spese invest.
100%	14,30%	85,70%

b) In ordine alla seconda indagine – *la verifica dell'utilità delle spese riconosciute con particolare riferimento agli oneri accessori* – una prima considerazione che deve immediatamente farsi, e che ricalca quanto già rilevato nel referto dell'anno precedente, è che non in un solo caso l'Organo consiliare si è fatto carico di dare dimostrazione dell'utilità delle spese e dell'arricchimento derivato all'ente. Ciò occorre rilevare a fronte dello specifico onere, posto quantomeno per la fattispecie di cui alla lettera c) dell'art. 194, comma 1, del TUEL, gravante sul Consiglio, e dalla disposizione dell'art. 191, comma 4, la quale stabilisce che per la quota eccedente il vantaggio il rapporto obbligatorio intercorre tra fornitore e funzionario. Ci si vuole riferire all'orientamento consolidato nella giurisprudenza della Corte dei conti secondo cui costituisce danno la differenza tra la sorte capitale del debito ed il maggior esborso di valuta imputato a titolo accessorio (interessi, rivalutazione, spese legali, danni, etc.).

Il fatto che in nessun caso si sia riscontrato che l'Organo consiliare abbia avanzato dubbi in ordine alla riconoscibilità o, quando questa è comunque dovuta, all'individuazione di possibili profili di responsabilità, fa oggettivamente ritenere non operante la funzione di controllo sulla Giunta e sull'apparato che, in materia, l'ordinamento affida al Consiglio. Ciò premesso, il prospetto n. 2/sp., che segue, contiene i risultati numerici dell'indagine.

**Prospetto n.2/Sp. - Gli oneri accessori nei debiti fuori bilancio**  
**N. enti : 50 - D.F.B. RICONOSCIUTI = 155.387.913,81 euro di cui**

(importi in euro)

Let. A - SENTENZE	interessi legali	riv. monetaria	spese legali	risarc. danni	Totale oneri accessori e incidenza % lett.A
<b>IMPORTO</b>					
<b>64.570.493,45</b>	<b>8.214.973,75</b>	<b>2.448.432,08</b>	<b>1.192.790,61</b>	<b>7.523.337,70</b>	<b>19.379.534,14</b>
<b>41,55%</b>	<b>12,72%</b>	<b>3,79%</b>	<b>1,85%</b>	<b>11,65%</b>	<b>30,01%</b>
Let. D - ESPROPRI	interessi legali	riv. monetaria	spese legali	risarc. danni	Totale oneri accessori e incidenza % lett.D
<b>IMPORTO</b>					
<b>56.421.050,26</b>	<b>12.113.945,42</b>	<b>135.805,66</b>	<b>176.730,37</b>	<b>3.161.455,94</b>	<b>15.587.937,39</b>
<b>36,31%</b>	<b>21,47%</b>	<b>0,24%</b>	<b>0,31%</b>	<b>5,60%</b>	<b>27,63%</b>
Let. E - ACQUISIZIONE BENI e SERVIZI	interessi legali	riv. monetaria	spese legali	risarc. danni	Totale oneri accessori e incidenza % lett.E
<b>IMPORTO</b>					
<b>23.164.870,36</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>
<b>14,91%</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>
TOTALE Lett. A-D-E e inc.%	totale interessi legali e incid.%	totale rivalut. monetaria e incid.%	totale spese legali e incid.%	totale risarc. danni e incid. %	totale oneri accessori e incidenza complessiva %
<b>144.156.414,07</b>	<b>20.328.919,17</b>	<b>2.584.237,74</b>	<b>1.369.520,98</b>	<b>10.684.793,64</b>	<b>34.967.471,53</b>
<b>92,77%</b>	<b>14,10%</b>	<b>1,79%</b>	<b>0,95%</b>	<b>7,41%</b>	<b>24,26%</b>

Come è immediatamente visibile, l'indagine non ha riguardato le fattispecie di cui alle lettere b) e c) dell'art. 194, comma 1, TUEL –copertura disavanzi e ricapitalizzazioni– per le quali non sono ipotizzabili oneri accessori.

Nei restanti casi, questi hanno complessivamente inciso sulla sorte capitale in misura pari al 24,26%. L'incidenza degli interessi legali è stata del 14,10%, quella della rivalutazione monetaria dell'1,79%, delle spese legali dello 0,95% e, infine, l'incidenza degli oneri per risarcimento danni, del 7,41%.

La fattispecie di cui alla lettera e) –acquisizione di beni e servizi– non espone oneri accessori che si ritrovano, quindi, esclusivamente nelle fattispecie di cui alle lettere a) e b). Nella prima, lettera a) –sentenze esecutive– gli oneri accessori hanno inciso nella misura del 30,01% di cui il 12,72% per interessi legali, il 3,79% per rivalutazione monetaria, l'1,85% per

spese legali e l'11,65% per risarcimento danni. Nella seconda, lettera d) –espropri– il totale degli oneri accessori ha inciso nella misura del 27,63% di cui il 21,47% per interessi legali, lo 0,24% per rivalutazione monetaria, lo 0,31% per spese legali e il 5,60% per risarcimento danni.

### **8.3 Considerazioni d'insieme**

I dati emersi e le valutazioni man mano svolte in questa parte della relazione consentono qualche riflessione conclusiva. Innanzitutto può affermarsi che, nel 2004, l'importo dei debiti fuori bilancio è cresciuto (11,01%) nonostante la diminuzione degli enti coinvolti nel fenomeno che da 1.632 è passato a 1.584. La media per abitante si è elevata da euro 17,70 a euro 21,69 che diventa, rispettivamente, euro 9,29 ed euro 10,31 se ci si riferisce all'intera popolazione.

È anche mutevole l'identità degli enti coinvolti cui fa riscontro la staticità di alcuni ambiti regionali. A parere della Sezione, quanto sopra è il preciso indizio che la patologia dei debiti fuori bilancio rischia di diventare fisiologica crescente. Il legislatore, sicuramente consapevole, ha posto una disciplina sanzionatoria (art. 193, ultimo comma, TUEL) di reazione al possibile dilagare incontrollato del fenomeno, ora rafforzata dalle limitazioni all'uso dello strumento dell'indebitamento ed all'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento. L'effetto di queste ultime norme, però, non ha inciso sulle dimensioni del fenomeno anche se un risultato è stato raggiunto. Infatti, si riscontra un sempre maggiore decrescere del ricorso all'indebitamento per la copertura di queste poste debitorie.

Quello che appare statico e di difficile rimedio è, poi, oltre alla rilevanza quantitativa del fenomeno, l'approccio degli Organi consiliari degli enti. Dall'esame di molte delibere osservate, si ricava la sensazione che quegli Organi abbiano una percezione di assoluta normalità del procedimento di riconoscimento di debiti, come se l'ordinamento desse la facoltà di procedere all'effettuazione delle spese, alternativamente e con libera scelta, seguendo le procedure proprie di cui all'art. 191 del TUEL, ovvero in qualsiasi altro modo poi sanabile con il riconoscimento.

E' stato anche rilevato che alcuni enti, per la verità non moltissimi, non riescono sempre a distinguere le spese finanziabili con il ricorso al debito da quelle che non lo sono.

La Cassa Depositi e Prestiti, al riguardo, ha svolto una opportuna funzione di controllo.

Come già espresso nel precedente referto sulla finanza locale, a questa Sezione appare indispensabile che l'Organo consiliare si riappropri della funzione di controllo politico che le è propria, assumendo una posizione dialettica, e abbandonando quella meramente pedissequa, nei confronti dell'operato della Giunta e dell'apparato burocratico ai quali va imputata l'insorgenza dei debiti fuori bilancio, facendo nascere negli stessi una qualche preoccupazione per il vaglio che il Consiglio è chiamato a svolgere nel momento del riconoscimento dei debiti.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003.

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	Totale complessivo	
		(in euro senza decimali)														
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11
PIEMONTE	N. enti 5	8	10	3	6	7	10	10	2	1				62		62
	DFB ric.li 2003	88.962	125.995	205.867	481.326	491.354	1.031.805	3.007.980	1.526.970	1.009.381				8.123.674		8.123.674
VALLE D'AOSTA	N. enti 2	2.753	6.610		54.202									5		5
	DFB ric.li 2003													63.765		63.765
LOMBARDIA	N. enti 2	6	13	5	22	34	22	16	2	3				126		130
	DFB ric.li 2003	2.713	120.078	447.584	217.284	740.896	4.225.904	6.120.678	2.304.495	1.493.701				25.514.039	1.246.977	26.761.015
LIGURIA	N. enti 7	7	9	2	4	1	1	9	6	1				29		30
	DFB ric.li 2003		71.425	31.043	164.411	776.021	1.038.873	3.741.974						6.843.747	399.526	7.243.273
TRENTINO ALTO A.	N. enti 7	7	9	2	4	1	1	1	1	1				33		33
	DFB ric.li 2003	61.024	67.933	527.306	444.367	86.266	34.218	438.691		506.366				2.163.093		2.163.093
VENETO	N. enti 2	2	4	6	14	20	18	9	1					74		76
	DFB ric.li 2003	30.032	86.235	228.014	3.958.543	1.316.338	1.193.018	1.095.718	400.362					8.308.279	508.137	8.816.416
FRIULI V. GIULIA	N. enti 6	6	7	6	6	5	11	5	2	1				43		43
	DFB ric.li 2003	126.481	216.261	90.637	317.271	224.017	222.378	595.102		330.871				2.123.019		2.123.019
EMILIA ROMAGNA	N. enti 1	1	6	6	6	6	6	6	1	2				28		28
	DFB ric.li 2003		46.449	295.187	667.745	228.380	516.921	2.448	1.233.948					2.991.079		2.991.079
TOSCANA	N. enti 2	2	5	3	10	11	17	13	8	2				72		72
	DFB ric.li 2003	33.266	1.061.061	864.937	1.035.931	960.376	3.390.870	4.420.247	10.609.107	6.532.313				28.939.477		28.939.477
UMBRIA	N. enti 1	1	2	2	1	3	3	3	3	1				14		15
	DFB ric.li 2003		19.476	25.246	576.088	22.366	205.436	1.747.603		263.213				2.859.429	65.011	2.924.440
MARCHE	N. enti 2	2	6	3	4	4	4	9	1	1				36		38
	DFB ric.li 2003	201.063	265.692	150.698	129.683	459.458	697.783	2.607.848	587.759	97.491				5.197.475	181.439	5.378.914
LAZIO	N. enti 2	4	14	10	12	22	20	23	23	1				110		112
	DFB ric.li 2003	244.636	49.527	367.137	368.956	523.852	1.667.296	4.783.914	21.071.372	4.986.136				75.917.363	862.452	76.779.815
ABRUZZO	N. enti 3	11	13	5	6	10	9	8	1	1				67		70
	DFB ric.li 2003	38.382	174.716	650.546	298.797	268.022	1.236.538	1.706.442	6.202.681	1.953.208				15.517.890	1.223.294	16.741.184
MOLISE	N. enti 5	5	5	2	3	3	3	2	2	1				21		21
	DFB ric.li 2003		208.554	247.083	23.505	234.238	333.064	112.434	599.697					1.758.774		1.758.774
CAMPANIA	N. enti 9	9	28	20	33	44	44	41	9	1				230		234
	DFB ric.li 2003	858.047	1.498.315	450.074	3.866.855	7.582.436	14.066.678	38.619.472	18.266.502	2.275.325				106.679.069	6.356.399	113.035.468
PUGLIA	N. enti 1	1	10	7	9	26	39	27	6	1				128		131
	DFB ric.li 2003	11.117	353.347	317.656	599.887	676.032	4.211.410	9.562.412	23.975.198	2.800.780				63.537.453	6.222.143	69.759.596
BASILICATA	N. enti 2	2	7	8	8	5	11	8	1	1				42		44
	DFB ric.li 2003		38.222	148.687	746.422	126.182	1.721.449	3.210.758		1.755.588				7.747.308	5.557.469	13.304.777
CALABRIA	N. enti 2	7	31	29	29	23	18	4	3	1				147		151
	DFB ric.li 2003	23.092	331.356	1.327.878	1.898.311	2.752.337	5.185.101	4.986.528	1.200.526	1.957.225				25.093.248	3.983.773	29.077.020
SICILIA	N. enti 1	10	23	18	43	55	44	40	4	1				241		249
	DFB ric.li 2003	17.018	139.246	3.257.358	2.070.766	4.755.367	11.412.740	14.738.120	33.550.605	9.842.114				86.908.477	7.141.098	94.049.576
SARDEGNA	N. enti 2	8	19	10	12	10	8	1	1	2				84		88
	DFB ric.li 2003	5.323	206.464	520.732	473.195	1.667.362	2.926.164	3.888.819	2.198.275	5.922.705				18.355.815	1.388.782	19.744.597
Totale enti		25	92	209	142	308	288	228	41	20				1.592	40	1.632
Totale DFB ric.li 2003		547.340	3.030.037	11.163.238	9.308.024	21.515.894	44.199.194	69.015.778	153.401.333	71.432.884				67.009.445	494.642.472	529.758.971

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 2

## Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003 per abitante negli enti coinvolti

REGIONE	Dati	(in euro senza decimali)													
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Comuni	Province
PIEMONTE	N. abitanti	1.826	6.109	13.926	7.076	25.085	53.688	145.054	389.544	156.714	100.910			899.932	
	DFB ric.ii 2003	154.035	88.962	125.995	205.867	481.326	491.354	1.031.805	3.007.980	1.526.970	1.009.381			8.123.674	
	Debito medio per abitante	84,36	14,56	9,05	29,09	19,19	9,15	7,11	7,72	9,74	10,00			9,03	
	N. abitanti		1.226	1.907		7.815								10.948	
V.D'AOSTA	DFB ric.ii 2003		2.753	6.810		54.202								63.765	
	Debito medio per abitante		2,25	3,57		6,94								5,82	
LOMBARDIA	N. abitanti	590	4.490	19.441	11.899	90.816	249.676	299.487	503.782	149.894	420.914			3.007.199	2.315.834
	DFB ric.ii 2003	2.713	120.078	447.584	217.284	740.866	4.225.904	4.916.882	6.120.678	2.304.495	1.493.701			25.514.038	1.246.977
	Debito medio per abitante	4,60	26,74	23,02	18,26	8,16	16,93	16,42	12,15	15,37	3,55			3,92	8,48
	N. abitanti			2.658	7.131	10.324	34.112	110.810	214.505					610.307	989.847
LIGURIA	DFB ric.ii 2003		71.425	31.043	164.411	776.021	1.038.873	3.741.974						1.020.000	6.843.747
	Debito medio per abitante		26,87	4,35	15,93	22,75	9,38	17,44						1,67	6,91
	N. abitanti													198.509	
	DFB ric.ii 2003	2.724	5.006	11.411	5.383	14.918	5.941	14.758	33.422		104.946			2.163.093	
TRENTINO ALTO ADIGE	N. abitanti	51.024	67.933	527.306	444.367	86.286	34.218	6.901	438.691	506.365				10.90	
	DFB ric.ii 2003	18,73	13,57	46,21	82,55	5,78	5,76	0,47	13,13	4,83				855.400	1.621.846
	Debito medio per abitante		1,296	6,135	13,498	56,708	144,354	247,802	305,463	80,144				8.308.279	508.137
	N. abitanti		30.032	86.235	228.014	3.968.543	1.316.338	1.193.018	1.095.718	400.362				9.71	0,31
VENETO	DFB ric.ii 2003		23.17	14,06	16,89	69,81	9,12	4,81	3,59	5,00				486.263	
	Debito medio per abitante		4,449	9,375	15,168	19,984	79,868	70,720	75,515	211,184				2.123.019	
	N. abitanti		126.481	216.261	90.637	317.271	224.017	222.378	595.102	330.871				4,37	
	DFB ric.ii 2003		28,43	23,07	5,98	15,88	2,80	3,14	7,88	1,57				699.067	
FRUILLI V. G	Debito medio per abitante													2.991.079	
	N. abitanti													4,28	
	DFB ric.ii 2003		1.658	7.730	7.037	40.213	78.328	235.504	421.468	611.588	328.773	356.118		2.088.417	
	Debito medio per abitante		33,256	1.061,061	864,937	1.035,931	960,376	3.390,870	4.420,247	10.609,107	6.532,313	31,378		28.939,477	
EMILIA ROMAGNA	DFB ric.ii 2003		20,06	137,27	122,91	25,76	12,26	14,40	10,49	17,35	19,87	0,09		13,86	
	Debito medio per abitante													323,228	219,876
	N. abitanti													2.059,429	65,011
	DFB ric.ii 2003													8,65	0,30
TOSCANA	Debito medio per abitante													668,841	799,687
	N. abitanti													5.197,475	181,439
	DFB ric.ii 2003		1.949	8.763	6.725	17.356	46.517	65.959	329.979	91.086	100.507			2.546.804	436,193
	Debito medio per abitante		201,063	265,692	150,698	129,693	459,458	697,783	2.607,848	587,759	97,491			75.917,363	862,452
UMBRIA	N. abitanti		103,16	30,32	22,41	7,47	9,88	10,58	7,90	6,45	0,97			7,71	
	DFB ric.ii 2003		628	20.915	25.490	47.670	164.085	286.772	748.469	67.516	107.898			4.019,505	436,193
	Debito medio per abitante		244,636	49,527	367,137	368,956	523,852	1.667,296	4.783,914	21.071,372	4.277			41.850,258	862,452
	N. abitanti		389,55	15,20	17,55	14,47	10,99	10,16	16,68	28,15	46,21			18,89	
MARCHE	Debito medio per abitante													16,43	
	N. abitanti														
	DFB ric.ii 2003														
	Debito medio per abitante														
LAZIO	N. abitanti														
	DFB ric.ii 2003														
	Debito medio per abitante														
	N. abitanti														

Segue=&gt;







## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Debito medio 2004 per abitante negli enti coinvolti**  
(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	Tot. Comuni	Province
PIEMONTE	abitanti	307	7.181	8.692	2.041	33.771	69.528	51.603	347.515		100.910			621.548	176.829
	Dfb ric. il 2004	23.714	156.778	130.701	747	337.092	705.646	887.132	695.044		160.000			3.096.853	136.832
	Debito medio per abitante	77,24	21,83	15,04	0,37	9,98	10,15	17,19	2,00		1,59			4,98	0,77
VALLE D'AOSTA	abitanti		1.479	5.060	2.790				34.062					43.391	
	Dfb ric. il 2004		4.472	17.176	84.043				1.954.344					2.060.036	
	Debito medio per abitante		3,02	3,39	30,12				57,38					47,48	
LOMBARDIA	abitanti	635	8.559	13.122	30.845	89.760	259.563	345.287	319.165	71.214	420.914		1.256.211	2.815.275	1.510.629
	Dfb ric. il 2004	74.123	339.593	172.110	805.706	1.506.376	5.323.641	2.253.144	2.088.593	1.046.319	4.277.418		2.460.704	20.347.725	133.962
	Debito medio per abitante	116,73	39,68	13,12	26,12	16,78	20,51	6,53	6,54	14,69	10,16		1,96	7,23	0,09
LIGURIA	abitanti	896	529	3.510	11.554	4.097	56.858	75.883	191.815				610.307	955.449	272.528
	Dfb ric. il 2004	109.115	7.493	43.171	143.659	392.000	648.407	1.003.024	663.263				4.834.279	7.844.411	89.377
	Debito medio per abitante	121,78	14,17	12,30	12,43	95,68	11,40	13,22	3,46				7,92	8,21	0,33
TRENTINO ALTO ADIGE	abitanti	1.615	2.190	13.071	5.279	12.061	8.471	14.758	33.422	94.989	104.946			290.802	
	Dfb ric. il 2004	60.464	45.118	239.566	54.911	186.346	32.109	27.281	112.759	42.367	20.797			821.719	
	Debito medio per abitante	37,44	20,60	18,33	10,40	15,45	3,79	1,85	3,37	0,45	0,20			2,83	
VENETO	abitanti			6.211	14.168	50.021	143.052	255.447	284.426	80.144				833.469	1.004.814
	Dfb ric. il 2004			137.697	541.895	3.621.940	756.126	1.424.934	3.300.584	718.473				10.501.648	265.045
	Debito medio per abitante			22,17	38,25	72,41	5,29	5,58	11,60	8,96				12,60	0,26
FRIULI V. GIULIA	abitanti	259		14.943	21.869	29.244	92.754	96.307	26.393		211.184			492.953	242.235
	Dfb ric. il 2004	17.655		106.157	230.683	182.827	757.193	637.092	3.642		348.932			2.284.181	68.827
	Debito medio per abitante	68,17		7,10	10,55	6,25	8,16	6,62	0,14		1,65			4,63	0,28
EMILIA ROMAGNA	abitanti			2.774	2.819	24.010	78.752	128.038	125.875	64.348	305.334			731.950	347.847
	Dfb ric. il 2004			192.717	26.900	192.247	517.628	639.669	216.102	65.598	708.297			2.559.158	360.000
	Debito medio per abitante			69,47	9,54	8,01	6,57	5,00	1,72	1,02	2,32			3,50	1,03
TOSCANA	abitanti		784	6.402	2.521	30.437	95.673	185.069	257.506	546.554	328.773	356.118		1.809.837	
	Dfb ric. il 2004		9.000	329.985	15.932	529.416	2.038.310	6.708.445	6.499.963	5.512.156	4.383.000	2.736.626		28.762.833	
	Debito medio per abitante		11,46	51,54	6,32	17,39	21,30	36,25	25,24	10,09	13,33	7,68		15,89	
UMBRIA	abitanti	428		2.378	6.743	16.290	61.026	134.393			254.143			475.401	
	Dfb ric. il 2004	3.320		5.080	285.454	169.748	258.151	406.861			783.545			1.912.159	
	Debito medio per abitante	7,76		2,14	42,33	10,42	4,23	3,03			3,08			4,02	

Segue =&gt;



Prospetto n. 5

## Province e Comuni - Il riporto dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003.

REGIONE	riconosciuti nell'anno 2003	riporto 2003 (impegno cont.le)	Riporto 2004	Riporto 2005	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
PIEMONTE	8.123.674	7.352.954	416.860	353.860	8.123.674	-	-
VALLE D'AOSTA	63.765	9.898	53.867	-	63.765	-	-
LOMBARDIA	26.761.015	25.486.010	706.989	568.017	26.761.015	-	-
LIGURIA	7.243.273	6.238.392	715.864	-	6.954.256	-	289.017
TRENTINO ALTO ADIGE	2.163.093	2.159.129	3.964	-	2.163.093	-	-
VENETO	8.816.416	8.674.993	141.423	-	8.816.416	-	-
FRIULI V. GIULIA	2.123.019	2.003.019	30.000	90.000	2.123.019	-	-
EMILIA ROMAGNA	2.991.079	2.929.492	30.794	30.794	2.991.079	-	-
TOSCANA	28.939.477	26.377.884	2.017.402	544.190	28.939.477	-	-
UMBRIA	2.924.440	1.934.134	515.000	475.305	2.924.440	-	-
MARCHE	5.378.914	5.041.294	262.948	74.672	5.378.914	-	-
LAZIO	76.779.815	70.363.197	5.515.464	517.475	76.396.136	-	383.679
ABRUZZO	16.741.184	12.165.461	2.319.238	1.317.835	15.802.534	86.503	852.148
MOLISE	1.758.774	1.469.981	127.800	99.810	1.697.592	61.182	-
CAMPANIA	113.035.468	99.382.098	8.546.844	4.767.054	112.695.995	159.688	179.784
PUGLIA	69.759.596	55.353.088	10.996.978	3.068.654	69.418.719	-	340.877
BASILICATA	13.304.777	10.572.092	2.503.330	229.355	13.304.777	-	-
CALABRIA	29.057.020	23.265.276	4.564.697	1.208.440	29.038.414	18.606	-
SICILIA	94.049.576	78.068.528	12.902.438	2.413.405	93.384.370	170.363	494.823
SARDEGNA	19.744.597	19.067.075	615.852	61.670	19.744.597	-	-
Totale complessivo	529.758.971	457.913.997	52.987.748	15.820.536	526.722.281	496.362	2.540.328
Rapporto percentuale	100	86,44	10,00	2,99	99,43	0,09	0,48

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 6

## Province e Comuni. Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004

Regione	Dfb riconosciuti nel 2004	Ripiano 2004 (impegno cont.le)	Ripiano 2005	Ripiano 2006	Totale Ripianati	(in euro senza decimali)	
						Oltre il triennio	Nessuna copertura
PIEMONTE	3.233.685	3.172.414	61.272	0	3.233.685	0	0
VALLE D'AOSTA	2.060.036	2.060.036	0	0	2.060.036	0	0
LOMBARDIA	20.481.688	19.778.015	506.199	124.323	20.408.537	73.151	0
LIGURIA	7.933.788	7.541.788	392.000	0	7.933.788	0	0
TRENTINO ALTO ADIGE	821.719	821.719	0	0	821.719	0	0
VENETO	10.766.693	10.114.110	483.705	146.561	10.744.376	22.317	0
FRIULI V. GIULIA	2.353.008	2.141.145	211.863	0	2.353.008	0	0
EMILIA ROMAGNA	2.919.158	2.919.158	0	0	2.919.158	0	0
TOSCANA	28.762.833	21.031.847	5.161.509	794.998	26.988.355	750.000	1.024.478
UMBRIA	1.912.159	1.843.205	34.477	34.477	1.912.159	0	0
MARCHE	3.905.466	3.737.313	90.093	0	3.827.407	0	78.059
LAZIO	73.615.242	69.411.923	2.964.916	849.684	73.226.523	82.633	306.086
ABRUZZO	18.733.640	15.693.791	2.021.132	1.018.717	18.733.640	0	0
MOLISE	3.476.003	2.757.368	434.976	230.727	3.423.070	18.377	34.556
CAMPANIA	127.005.846	116.977.989	7.394.652	2.243.655	126.616.296	389.550	0
PUGLIA	65.177.177	56.147.858	6.737.883	2.093.097	64.978.839	198.339	0
BASILICATA	21.586.840	11.699.760	9.405.492	481.587	21.586.840	0	0
CALABRIA	17.044.939	13.419.032	2.484.811	648.820	16.552.663	204.560	287.715
SICILIA	150.398.178	122.544.456	14.872.664	5.203.395	142.620.515	492.893	7.284.770
SARDEGNA	25.889.701	25.278.636	514.559	96.505	25.889.701	0	0
Totale complessivo	588.077.798	509.091.564	53.772.203	13.966.547	576.830.314	2.231.819	9.015.665
Rapporto percentuale	100,00	86,57	9,14	2,37	98,09	0,38	1,53

Prospetto n. 7

## Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003. Le cause genetiche.

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
PIEMONTE	8.123.674	2.162.741	2.933.951	223.965	8.258	2.794.759
VALLE D'AOSTA	63.765	53.867				9.898
LOMBARDIA	26.761.015	13.956.645	355.336	3.258.757	2.141.788	7.048.490
LIGURIA	7.243.273	4.239.648		24.850	756.190	2.222.584
TRENTINO ALTO ADIGE	2.163.093	713.356			506.365	943.372
VENETO	8.816.416	6.138.475	101.089	480.803	365.331	1.730.718
FRIULI V. GIULIA	2.123.019	882.079	15.194		311.438	914.309
EMILIA ROMAGNA	2.991.079	1.982.424				1.008.655
TOSCANA	28.939.477	9.551.791	422.080	356.426	8.424.637	10.184.542
UMBRIA	2.924.440	1.073.371			1.669.468	181.601
MARCHE	5.378.914	3.196.884		6.767	1.319.353	855.911
LAZIO	76.779.815	53.347.729	2.955.372		8.709.808	11.766.905
ABRUZZO	16.741.184	7.780.782	143.795	6.042	3.255.697	5.554.866
MOLISE	1.758.774	995.962		-	207.630	555.181
CAMPANIA	113.035.468	69.523.201	1.957.755	6.954.708	6.017.750	28.582.053
PUGLIA	69.759.596	48.943.418	603.706		6.329.221	13.883.252
BASILICATA	13.304.777	5.383.263			1.037.364	6.884.149
CALABRIA	29.057.020	17.492.164	64.119	26.339	3.818.663	7.655.736
SICILIA	94.049.576	59.930.096	1.944.749		12.959.542	19.215.188
SARDEGNA	19.744.597	9.761.403	1.599.766	132.046	1.377.834	6.873.547
Totale complessivo	529.758.971	317.109.300	13.096.911	11.470.704	59.216.338	128.865.718
Rapporto percentuale	100	59,86	2,47	2,16	11,18	24,33

(in euro senza decimali)

Prospetto n. 8

## Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Le cause genetiche

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb ric.ti	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società	Espropri	Aquisizione di beni e servizi
PIEMONTE	3.233.685	1.403.427	0	5.606	357.160	1.467.492
VALLE D'AOSTA	2.060.036	1.956.011	0	0	11.378	92.647
LOMBARDIA	20.481.688	12.393.605	351.014	363.889	1.234.537	6.138.643
LIGURIA	7.933.788	6.684.886	12.181	47.992	370.000	818.729
TRENTINO ALTO ADIGE	821.719	132.195	16.174	4.812	20.797	647.741
VENETO	10.766.693	6.703.410	51.411	0	1.810.739	2.201.133
FRIULI V. GIULIA	2.353.008	1.208.109	20.827	132.065	101.946	890.061
EMILIA ROMAGNA	2.919.158	1.835.258	407.144	35.152	0	641.604
TOSCANA	28.762.833	13.167.412	94.864	61.014	2.466.491	12.973.053
UMBRIA	1.912.159	1.469.867	0	0	11.855	430.436
MARCHE	3.905.466	2.536.332	0	0	1.335	1.367.799
LAZIO	73.615.242	33.542.114	274.517	67.206	8.977.180	30.754.224
ABRUZZO	18.733.640	12.192.242	1.324.168	109.170	1.306.254	3.801.807
MOLISE	3.476.003	2.346.510	0	0	138.113	991.379
CAMPANIA	127.005.846	75.082.956	497.419	1.138.827	4.749.487	45.537.157
PUGLIA	65.177.177	38.057.046	337.866	61.200	8.241.351	18.479.714
BASILICATA	21.586.840	14.628.549	53.812	0	240.990	6.663.489
CALABRIA	17.044.939	10.451.365	0	0	1.712.123	4.881.450
SICILIA	150.398.178	109.912.865	256.792	242.894	11.018.908	28.966.720
SARDEGNA	25.889.701	10.122.949	0	50.354	6.113.878	9.602.520
<b>Totale complessivo</b>	<b>588.077.798</b>	<b>355.827.109</b>	<b>3.698.190</b>	<b>2.320.179</b>	<b>48.884.522</b>	<b>177.347.798</b>
<b>Rapporto percentuale</b>	<b>100,00</b>	<b>60,51</b>	<b>0,63</b>	<b>0,39</b>	<b>8,31</b>	<b>30,16</b>



Prospetto n. 9 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003. 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 e	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	8.123.674	3.108.731	294.868	4.000.372	18.382	-	-	701.320	-
VALLE D'AOSTA	63.765	2.643	6.552	54.202	-	-	-	367	-
LOMBARDIA	26.761.015	6.922.488	5.843.383	12.175.164	1.179.815	261.795	-	378.369	-
LIGURIA	7.243.273	435.990	2.048.651	3.018.540	-	698.816	-	752.259	289.017
TRENTINO ALTO ADIGE	2.163.093	327.123	316.151	1.235.003	-	-	23.694	261.121	-
VENETO	8.816.416	1.290.659	440.749	2.584.289	255.383	64.250	3.617.264	563.822	-
FRIULI V. GIULIA	2.123.019	1.194.736	157.712	543.788	79.839	-	-	146.944	-
EMILIA ROMAGNA	2.991.079	969.449	927.647	1.093.983	-	-	-	-	-
TOSCANA	28.939.477	5.078.350	6.969.814	5.271.751	3.452.922	2.569.019	-	5.597.621	-
UMBRIA	2.924.440	598.744	125.246	643.256	542.194	-	400.000	615.000	-
MARCHE	5.378.914	1.010.380	121.142	2.214.984	154.904	844.185	651.963	381.356	-
LAZIO	76.779.815	15.633.874	3.281.859	16.499.182	10.200.142	14.721.644	14.021.716	2.037.718	363.679
ABRUZZO	16.741.184	5.959.596	772.124	6.727.340	663.897	1.172.612	113.614	479.854	852.148
MOLISE	1.758.774	350.593	66.028	991.214	-	170.727	-	180.212	-
CAMPANIA	113.035.468	39.626.471	8.501.549	41.985.330	4.364.200	14.971.681	2.121.450	1.285.003	179.784
PUGLIA	69.759.596	11.509.398	7.258.210	16.805.224	518.127	27.566.802	2.544.428	3.216.530	340.877
BASILICATA	13.304.777	952.752	228.225	8.068.433	512.021	2.044.739	437.047	1.061.560	-
CALABRIA	29.057.020	9.332.839	2.644.902	11.160.264	905.958	4.902.009	-	111.048	-
SICILIA	94.049.576	13.661.011	6.557.561	40.037.393	449.646	29.471.861	556.821	2.820.461	494.823
SARDEGNA	19.744.597	3.636.493	1.070.111	12.697.781	77.678	907.416	-	1.355.118	-
Totale complessivo	529.758.971	121.602.319	47.632.486	187.807.493	23.375.109	100.367.557	24.487.996	21.945.683	2.540.328
Rapporto percentuale	100	22,96	8,99	35,45	4,41	18,95	4,62	4,14	0,48

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 10

## Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Strumenti di copertura

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dfb ric.li	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amm.ne	Alienazione di beni	Mutui Cassa DD.PP	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
PIEMONTE	3.233.685	364.795	482.018	2.186.653	0	41.723	0	158.497	0
VALLE D'AOSTA	2.060.036	6.308	96.639	1.957.088	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	20.481.688	3.197.685	2.805.880	13.537.489	302.554	28.648	150.000	459.432	0
LIGURIA	7.933.788	1.900.887	2.795.148	2.222.471	21.641	450.921	542.720	0	0
TRENTINO A. ADIGE	821.719	110.414	331.699	343.332	0	0	0	36.274	0
VENETO	10.766.693	1.462.418	908.847	4.814.224	830.816	837.179	0	1.913.209	0
FRIULI V. GIULIA	2.353.008	828.202	111.381	840.755	28.579	268.459	0	275.633	0
EMILIA ROMAGNA	2.919.158	384.692	403.761	2.101.683	2.461	0	0	26.561	0
TOSCANA	28.762.833	6.208.863	2.256.074	9.604.352	2.752.227	3.032.920	214.837	3.669.081	1.024.478
UMBRIA	1.912.159	1.066.321	373.584	435.520	0	0	0	36.735	0
MARCHE	3.905.466	392.779	552.009	1.446.842	1.335	738.404	696.038	0	78.059
LAZIO	73.615.242	5.846.633	6.616.835	18.158.020	28.874.085	10.410.095	2.164.634	1.238.854	306.086
ABRUZZO	18.733.640	4.105.026	2.038.225	8.424.652	697.233	2.088.788	0	1.399.716	0
MOLISE	3.476.003	374.811	207.871	1.728.371	62.146	594.597	0	473.652	34.556
CAMPANIA	127.005.846	39.636.047	6.240.211	30.544.603	26.997.991	12.277.814	9.132.990	2.176.190	0
PUGLIA	65.177.177	11.361.713	3.554.989	30.755.530	5.571.019	12.370.697	30.949	1.532.279	0
BASILICATA	21.586.840	1.969.990	480.947	2.197.588	1.145.306	8.684.871	5.631.516	1.476.622	0
CALABRIA	17.044.939	4.720.332	1.102.987	3.946.967	1.469.104	4.940.712	110.000	467.122	287.715
SICILIA	150.398.178	29.639.990	18.884.546	39.820.963	1.448.898	32.122.945	0	21.196.064	7.284.770
SARDEGNA	25.889.701	8.389.443	1.469.991	9.477.112	181.213	1.203.421	0	5.168.519	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>588.077.798</b>	<b>121.967.347</b>	<b>51.713.642</b>	<b>184.544.214</b>	<b>70.386.609</b>	<b>90.072.193</b>	<b>18.673.684</b>	<b>41.704.439</b>	<b>9.015.665</b>
<b>Rapporto percentuale</b>	<b>100</b>	<b>20,73</b>	<b>8,78</b>	<b>31,54</b>	<b>11,86</b>	<b>15,3</b>	<b>3,17</b>	<b>7,09</b>	<b>1,53</b>

Prospetto n. 11

## Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003 e 2004. Raffronti

REGIONE	2003										2004										% di scostamento 2004-2003		
	Comuni		Province		Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni		Province		Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni	Province	Totale	Comuni	Province	Totale					
	Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti			Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti									Dfb ric.ti	enti			
PIEMONTE	8.123.674	62	0	0	62	8.123.674	3.096.853	47	136.832	1	48	3.233.685	-61,88		-60,19								
VALLE D'AOSTA	63.765	5	0	0	5	63.765	2.060.036	7	0	0	7	2.060.036	3130,67		3130,67								
LOMBARDIA	25.514.038	126	1.246.977	4	130	26.761.015	20.347.725	132	133.962	2	134	20.481.688	-20,25	-89,26	-23,46								
LIGURIA	6.843.747	29	399.526	1	30	7.243.273	7.844.411	32	89.377	1	33	7.933.788	14,62	-77,63	9,53								
TRENTINO A ADIGE	2.163.093	33	0	0	33	2.163.093	821.719	27	0	0	27	821.719	-62,01		-62,01								
VENETO	8.308.279	74	508.137	2	76	8.816.416	10.501.648	69	265.045	2	71	10.766.693	26,40	-47,84	22,12								
FRIULI V. GIULIA	2.123.019	43	0	0	43	2.123.019	2.284.181	49	68.827	1	50	2.353.008	7,59		10,83								
EMILIA ROMAGNA	2.991.079	28	0	0	28	2.991.079	2.559.158	37	360.000	1	38	2.919.158	-14,44		-2,40								
TOSCANA	28.939.477	72	0	0	72	28.939.477	28.762.833	58	0	0	58	28.762.833	-0,61		-0,61								
UMBRIA	2.859.429	14	65.011	1	15	2.924.440	1.912.159	17	0	0	17	1.912.159	-33,13	-100,00	-34,61								
MARCHE	5.197.475	36	181.439	2	38	5.378.914	3.634.256	27	271.210	1	28	3.905.466	-30,08	49,48	-27,39								
LAZIO	75.917.363	110	862.452	2	112	76.779.815	72.718.724	99	896.518	2	101	73.615.242	-4,21	3,95	-4,12								
ABRUZZO	15.517.890	67	1.223.294	3	70	16.741.184	16.558.436	67	2.175.204	3	70	18.733.640	6,71	77,82	11,90								
MOLISE	1.758.774	21			21	1.758.774	3.476.003	28	0	0	28	3.476.003	97,64		97,64								
CAMPANIA	106.679.069	230	6.356.399	4	234	113.035.468	122.197.385	211	4.808.461	4	215	127.005.846	14,55	-24,35	12,36								
PUGLIA	63.537.453	128	6.222.143	3	131	69.759.596	59.123.436	135	6.053.741	3	138	65.177.177	-6,95	-2,71	-6,57								
BASILICATA	7.747.308	42	5.557.469	2	44	13.304.777	21.117.813	44	469.027	2	46	21.586.840	172,58	-91,56	62,25								
CALABRIA	25.093.248	147	3.963.773	4	151	29.057.020	15.324.234	148	1.720.705	2	150	17.044.939	-38,93	-56,59	-41,34								
SICILIA	86.908.477	241	7.141.098	8	249	94.049.576	144.383.645	237	6.014.533	8	245	150.398.178	66,13	-15,78	59,91								
SARDEGNA	18.355.815	84	1.388.782	4	88	19.744.597	23.585.551	76	2.304.149	4	80	25.889.701	28,49	65,91	31,12								
<b>Totale complessivo</b>	<b>494.642.472</b>	<b>1.592</b>	<b>35.116.499</b>	<b>40</b>	<b>1.632</b>	<b>529.758.971</b>	<b>562.310.206</b>	<b>1.547</b>	<b>25.767.592</b>	<b>37</b>	<b>1.584</b>	<b>588.077.798</b>	<b>13,68</b>	<b>-26,62</b>	<b>11,01</b>								

(in euro senza decimali)

**Prospetto n.12. Comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti - debiti riconosciuti rimasti fuori bilancio al 31 dicembre 2003 più debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2004. Rapporto percentuale con le entrate correnti competenza 2003**

(in migliaia di euro)

REGIONE	DEBITI (a)	ENTRATE CORRENTI 2003 (b)	INCIDENZA PERCENTUALE (a/b)
PIEMONTE	3.097	2.665.397	0,12
VALLE D'AOSTA	2.060	45.942	4,48
LOMBARDIA	20.348	5.327.324	0,38
LIGURIA	7.844	1.436.312	0,55
TRENTINO ALTO ADIGE	822	570.256	0,14
VENETO	10.502	2.513.717	0,42
FRIULI V. GIULIA	2.284	754.693	0,30
EMILIA ROMAGNA	2.559	2.930.641	0,09
TOSCANA	28.879	2.834.105	1,02
UMBRIA	1.939	582.502	0,33
MARCHE	3.634	840.881	0,43
LAZIO	72.795	4.610.035	1,58
ABRUZZO	16.657	526.291	3,16
MOLISE	3.476	87.385	3,98
CAMPANIA	122.319	3.434.711	3,56
PUGLIA	59.123	2.057.926	2,87
BASILICATA	21.118	217.659	9,70
CALABRIA	15.409	743.563	2,07
SICILIA	144.716	3.305.072	4,38
SARDEGNA	23.586	782.978	3,01
<b>totale</b>	<b>563.167</b>	<b>36.267.390</b>	<b>1,55</b>

## 9 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Il presente capitolo si riferisce all'universo di Province e Comuni e, per questi ultimi, non solamente a quelli con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Ciò spiega la diversità dei dati del capitolo "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica" rispetto a quelli del presente capitolo.

### 9.1 Il quadro normativo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre gli 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 con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni<sup>215</sup>.

In effetti, 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" (cioè, un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti); sono sottoposte ad una "verifica di veridicità" da parte del responsabile del servizio finanziario (art. 153, comma 4) e ad un "motivato giudizio di congruità, coerenza ed attendibilità contabile" da parte dell'organo di revisione (art. 239); il responsabile del servizio finanziario vigila affinché non si verifichino situazioni "tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio" ed "adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio" quando nel corso dell'esercizio finanziario si verifichino fatti che "facciano prevedere un disavanzo" (art. 193).

Tutto ciò riconosciuto, va però sottolineato che, accanto al risultato di amministrazione accertato nel conto di bilancio, presentano ora rilevanza e significatività anche il "risultato economico finale" del conto economico (art. 229) e la "consistenza netta della dotazione patrimoniale" (art. 230).

Ancora, non può ignorarsi che gli obiettivi immediati assegnati alla finanza pubblica dalle disposizioni sul patto di stabilità interno riguardano, soprattutto, i flussi di cassa<sup>216</sup>, laddove il risultato contabile di amministrazione deriva invece da una gestione finanziaria considerata secondo il criterio della competenza.

Inoltre, non tutti i disavanzi contabili di amministrazione hanno evidentemente la stessa gravità: questa varia infatti 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 e persistente od episodico del disavanzo stesso.

Non solo: 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 disavanzo di amministrazione degli enti.

A tutto questo non può non legarsi, poi, un'adeguata attenzione per una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 TUEL individua, quale distinzione 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 –ovvero con un avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi– rende il quadro finanziario dell'ente sicuramente più grave, per cui appare utile farne cenno.

<sup>215</sup> Negli ultimi anni il numero medio, per esercizio, degli enti che chiudono i conti in disavanzo è di qualche decina, quello degli enti che riconoscono debiti fuori bilancio oscilla tra i 1.500 e i 2.000.

<sup>216</sup> Invero, a partire dall' art. 53 della legge n. 388/2000 e poi via via fino al corrente anno 2005, con le successive norme, si è tornati a dare rilievo anche ai saldi di competenza. In proposito vedasi il capitolo dedicato al Patto di Stabilità interno.

E' 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, con le relative destinazioni, delle singole poste positive e negative.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse confluite nel risultato complessivo perdano la destinazione impressa da eventuali finanziamenti vincolati a specifiche utilizzazioni.

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 negativo delle restanti poste di bilancio, cosicché a fine esercizio esse non trovano "copertura" nel risultato di amministrazione.

E' pur vero che la prospettata fattispecie non costituisce saldo negativo da finanziare (disavanzo) né passività da ripianare (debiti fuori bilancio), ma è anche vero che si pone quale vincolo alla capacità di spesa da riconoscere all'ente. Infatti, dovendo ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, si incide sul potere discrezionale di spesa di cui l'ente stesso disporrebbe nel nuovo anno. Si è ritenuto, allora, di sommare i fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definito "Squilibrio effettivo", per la cui significatività si procede, poi, a rapportarlo al dato delle entrate correnti e della popolazione residente.

## 9.2 Rilevazioni della Sezione

Il risultato contabile di amministrazione si deduce, come è ovvio, dal conto del bilancio.

Come è noto, però, solo le Province e i Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti inviano 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 uno schema di prospetto relativo all'esercizio 2003 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 2004.

Per l'esercizio 2003 è emerso che gli enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 27 (21 nel 2002) di cui 8 con persistenza biennale, 2 triennale e 2 quadriennale (prospetto n. 4).

L'ente Provincia è assente nel fenomeno. L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 65,232 milioni di euro a fronte dei 24,919 milioni di euro dell'anno precedente. L'incidenza sulle entrate correnti è del 12,06%. Tale dato, sommato ai debiti fuori bilancio e ai fondi vincolati da ricostituire, si eleva a 84,694 milioni di euro, che rappresenta il totale dello squilibrio effettivo. (prospetto n. 1).

Le classi demografiche più rappresentate nel 2003 sono state la 3<sup>a</sup> e la 7<sup>a</sup> con cinque enti ciascuna. Quella con il maggiore squilibrio, 45,566 milioni di euro - pari al 53,80% del totale - è stata la 10<sup>a</sup> classe, anche se con un solo ente in disavanzo.

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo sono la Calabria (7 enti), la Toscana e la Sicilia (5 enti ciascuna), e il Lazio (4 enti).

La Sicilia è la regione con gli enti che espongono il più elevato squilibrio complessivo, pari a 64,307 milioni di euro, corrispondente al 75,92% del totale; segue il Lazio con 8,381 milioni di euro, pari 9,89%. (prospetto n. 3).

Per una valutazione sulla diffusione del fenomeno del disavanzo è da tenere presente che nell'area meridionale, nel periodo 1989-2003, ben 336 enti, su 417 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 pregressi.

Si è ritenuto che un primo modo di valutare la rilevanza del disavanzo, quindi, dello squilibrio effettivo, possa consistere nel rapportarlo alla popolazione residente. (prospetto n.2).

I dati, che indicano un valore medio di 143,30 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 479,08 euro a 5,64 euro. La distribuzione interna alla forbice (sub prospetto) rileva

una uguale presenza di enti (6) nella prima fascia (fino a 50 euro), nella seconda (da 50 a 100 euro) nella terza (da 100 a 200 euro) e nella quarta (da 200 a 300 euro per abitante).

Nella quinta fascia (da 300 a 400 euro) sono presenti 2 enti, mentre un solo ente si riscontra nella 6 fascia (oltre 400 euro di incidenza pro capite).

Un'ulteriore valutazione della situazione finanziaria degli enti che chiudono i conti 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).

Il valore medio riscontrato è del 15,66%. La forbice va dal 75,69% allo 0,97%.

Il maggiore affollamento di enti (16 su 27 totali) è compreso nella fascia che va dallo 0,97% al 20%. Un solo ente supera il 60% (sub-prospetto).

Dei 27 enti in disavanzo, 9 non erano tenuti alla redazione del conto economico<sup>217</sup>, uno, poi andato in dissesto, non lo ha redatto. (prospetto n. 5).

Dei restanti 17 enti, 11 espongono un Risultato Economico di Esercizio (R.E.E.) negativo. Uno di questi chiude col segno negativo anche il Risultato della Gestione Operativa (R.G.O.) che, invece, è di segno positivo per gli altri 16.

Nei sei enti con l'R.E.E. positivo, nel rapporto percentuale tra questo e l'R.G.O.<sup>218</sup>, quattro esprimono un valore percentuale non lontano dal 50%, mentre i restanti due sono prossimi, rispettivamente, allo 0 e al 100%.

Nel rapporto percentuale tra i proventi ed oneri finanziari (dato sempre di segno negativo) e l'R.G.O.<sup>219</sup>, 12 enti sono nella fascia che va fino al 100%, 3 in quella che va dal 100% al 300% e due, rispettivamente, addirittura oltre il 400 e l'800%.

Fra i 10 enti soggetti al rispetto del patto di stabilità interno (prospetto n. 6), per il 2003, uno non ha fornito i dati, sette hanno raggiunto il risultato, due lo hanno mancato per un solo saldo; per il 2004, due enti non hanno fornito i dati, cinque hanno raggiunto il risultato, due hanno sfiorato il saldo finanziario di cassa e uno entrambi i saldi. Come è evidente, il patto di stabilità interno, non assumendo a parametro l'oggettivo intrinseco equilibrio dei conti bensì un differenziale *ad hoc* nel quale rilevano solo alcune componenti di entrata e di spesa, il cui livello va mantenuto entro una percentuale di variazione prestabilita rispetto a periodi pregressi, può essere stato rispettato da enti in disavanzo d'amministrazione.

Per l'esercizio 2004 è emerso che gli enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 29 (prospetto n.7) a fronte dei 27 dell'anno precedente. Di questi, 2 erano già in disavanzo dal 2001, uno dal 2002 e 9 dal 2003. La Provincia è assente nel fenomeno. L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 54,963 milioni di euro (65,232 milioni nel 2003)<sup>220</sup>. L'incidenza sulle entrate correnti è del 9,04% a fronte del 12,06% dell'anno pregresso. La Regione con il maggior numero di enti in disavanzo è la Sicilia (9) seguita dalla Calabria e dalla Toscana con quattro enti ciascuna. La Sicilia rimane anche la Regione con gli enti col maggiore disavanzo. E' ancora presente, nel 2004, l'ente della 10<sup>a</sup> classe col maggior importo (43,531 milioni di euro) che rappresenta il 79,20% del totale dei disavanzi.

<sup>217</sup> Per l'art.1, comma 539 della legge finanziaria per il 2005 sono tenuti alla redazione del conto economico a partire dal 2004 i Comuni con popolazione dai 3.000 ai 4.999 abitanti e a partire dal 2006, i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000.

<sup>218</sup> Il dato misura il grado di derivazione del R.E.E. da fatti gestionali stabilizzati e il grado di dispersione delle risorse della gestione operativa. L'*optimum* economico sta nella coincidenza dei due dati e, quindi, nel valore del 100%.

<sup>219</sup> Il dato misura la sostenibilità economica dell'indebitamento. Valori oltre il 100% segnalano che la gestione operativa non è in grado di offrire risorse per la copertura dei costi finanziari. Potrebbe diventare un ulteriore paletto all'espandersi dell'indebitamento se fosse assunto a parametro normativo invalicabile. Vedasi la parte della relazione "Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica".

<sup>220</sup> Si pone a raffronto il solo importo del disavanzo perché, per il 2004, in assenza del dato dei fondi vincolati 2004 e dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005, non è stato possibile costruire il dato dello "Squilibrio effettivo".

Dei 12 enti soggetti al patto di stabilità interno, per il 2003, solo due non avevano raggiunto l'obiettivo per uno dei due saldi; per il 2004 gli enti inadempienti sono stati quattro per uno dei due saldi e uno per entrambi i saldi (prospetto n. 8).

### **9.3 Considerazioni d'insieme**

Dai dati forniti dagli enti, per gli esercizi 2003 e 2004, si rileva un andamento, per numero di enti coinvolti e per importo globale del disavanzo, che si discosta poco dalla media degli ultimi anni: da 20 a 30 enti – assenti le Province – con una incidenza sulle entrate correnti di competenza che oscilla, in più o in meno, attorno al valore del 10%<sup>221</sup>.

Quindi, se si prescinde dalle specifiche situazioni, che in alcuni casi appaiono anche molto gravi, con riferimento alla finanza locale nel suo insieme, la valutazione non può che essere di non preoccupazione. Detto questo, però, occorre rinviare alle “considerazioni d'insieme” fatte alla fine del capitolo “Risultati finali ed equilibri generali della gestione finanziaria ed economica” in ordine alla diversa, si presume più realistica, situazione che risulterebbe se divenissero palesi i disavanzi sommersi che gli squilibri di cassa marcano e denunciano.

<sup>221</sup> Per il 2003, il rapporto dello squilibrio effettivo sulle entrate correnti di competenza è stato del 15,66%. Quel dato di squilibrio, peraltro, in passato non era stato mai calcolato e, per il 2004, non è al momento calcolabile.



**Prospetto generale n. 1**

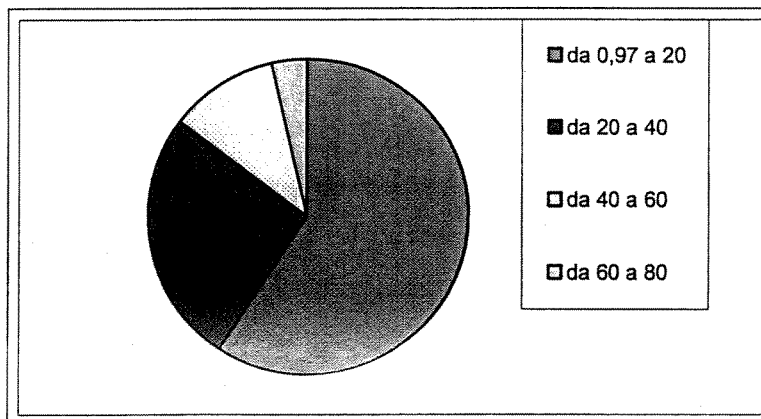
**Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2003 piu' debiti f. b. e fondi vincolati.  
Rapporto % con le entrate correnti competenza**

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2003	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
TOSCANA	CAPANORI	LU	07	2.126.916,81	820.307,70	0,00	2.947.224,51	29.565.135,27	9,97
TOSCANA	GIUNCUGNANO	LU	01	30.791,58	0,00	0,00	30.791,58	528.455,93	5,83
TOSCANA	MINUCCIANO	LU	03	72.521,70	15.932,00	0,00	88.453,70	2.648.268,31	3,34
TOSCANA	FOSDINOVO	MS	04	33.235,22	85.272,30	0,00	118.507,52	2.555.354,78	4,64
TOSCANA	ZERI	MS	02	142.144,63	225.695,00	22.600,28	390.439,91	1.650.241,23	23,66
MARCHE	SENIGALLIA	AN	07	1.220.080,62	1.337.577,36	0,00	2.557.657,98	40.338.687,76	6,34
MARCHE	CAMERINO	MC	05	238.850,35	0,00	0,00	238.850,35	9.617.232,55	2,48
MARCHE	SAN LEO	PU	03	49.211,27	0,00	0,00	49.211,27	3.327.315,23	1,48
LAZIO	NETTUNO	RM	07	1.933.304,70	2.618.815,90	0,00	4.552.120,60	25.717.850,03	17,70
LAZIO	PONTINIA (*)	LT	06	42.034,93	98.978,60	0,00	141.013,53	8.310.137,05	1,70
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	3.413.984,18	57.692,80	0,00	3.471.676,98	18.587.578,65	18,68
LAZIO	FORTECHIARI	FR	02	123.176,72	93.415,11	0,00	216.591,83	613.966,51	35,28
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	679.869,64	60.643,65	0,00	740.513,29	1.612.568,53	45,92
ABRUZZO	PENNE	PE	06	596.431,67	363.899,42	0,00	960.331,09	8.391.665,53	11,44
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	282.655,38	986.172,37	0,00	1.268.827,75	4.412.191,10	28,76
CALABRIA	MALVITO	CS	03	23.176,08	296.804,90	0,00	319.980,98	1.134.288,86	28,21
CALABRIA	PLATACI	CS	01	91.595,76	250.413,06	0,00	342.008,82	742.449,70	46,06
CALABRIA	PLATANIA	CZ	03	13.674,37	0,00	0,00	13.674,37	1.406.848,11	0,97
CALABRIA	CASABONA	KR	04	75.414,57	296.125,31	0,00	371.539,88	1.819.874,87	20,42
CALABRIA	PIZZO	VV	05	46.931,55	1.009.906,19	0,00	1.056.837,74	6.011.863,28	17,58
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	400.691,39	31.078,00	0,00	431.769,39	2.867.166,92	15,06
CALABRIA	MONGIANA	VV	01	78.615,76	0,00	0,00	78.615,76	562.034,86	13,99
SICILIA	CATANIA	CT	10	40.611.228,01	4.955.696,17	0,00	45.566.924,18	319.936.477,36	14,24
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.660.854,71	1.696.960,52	12.598,42	7.370.413,65	24.053.725,82	30,64
SICILIA	MONREALE	PA	07	6.890.106,58	1.009.146,85	0,00	7.899.253,43	18.995.616,01	41,58
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	213.123,95	2.635.233,19	294.919,19	3.143.276,33	4.152.839,61	75,69
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	141.454,28	186.278,00	0,00	327.732,28	1.245.993,92	26,30
Totale generale	N. 27 enti			65.232.076,41	19.132.044,40	330.117,89	84.694.238,70	540.805.827,78	15,66

\*D.F.B. (debiti fuori bilancio)= riconosciuti 2003 e non impegnati + riconosciuti 2004

(\*) Il comune di Pontinia ha dichiarato il dissesto nel maggio 2004. Non ha prodotto nessuna documentazione riguardo ai D. F. B. dello stesso esercizio.

ambito	%	numero enti
da 0,97 a 20	59,26	16
da 20 a 40	25,93	7
da 40 a 60	11,11	3
da 60 a 80	3,70	1
totale	100,00	27

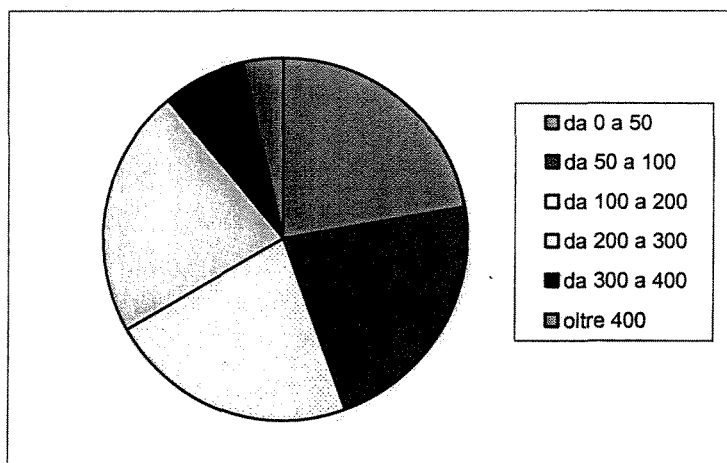


## Prospetto generale n. 2 -

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2003.  
rapporto squilibrio effettivo / popolazione

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	disavanzo 2003	Squilibrio effettivo	popolazione	incidenza pro-capite
TOSCANA	CAPANNORI	LU	07	2.126.916,81	2.947.224,51	42.454	69,42
TOSCANA	GIUNCUGNANO	LU	01	30.791,58	30.791,58	538	57,23
TOSCANA	MINUCCIANO	LU	03	72.521,70	88.453,70	2.521	35,09
TOSCANA	FOSDINOVO	MS	04	33.235,22	118.507,52	4.379	27,06
TOSCANA	ZERI	MS	02	142.144,63	390.439,91	1.382	282,52
MARCHE	SENIGALLIA	AN	07	1.220.080,62	2.557.657,98	41.550	61,56
MARCHE	CAMERINO	MC	05	238.850,35	238.850,35	6.858	34,83
MARCHE	SAN LEO	PU	03	49.211,27	49.211,27	2.720	18,09
LAZIO	NETTUNO	RM	07	1.933.304,70	4.552.120,60	36.080	126,17
LAZIO	PONTINIA	LT	06	42.034,93	141.013,53	13.027	10,82
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	3.413.984,18	3.471.676,98	16.229	213,92
LAZIO	FONTECHIARI	FR	02	123.176,72	216.591,83	1.288	168,16
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	679.869,64	740.513,29	2.133	347,17
ABRUZZO	PENNE	PE	06	596.431,67	960.331,09	12.495	76,86
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	282.655,38	1.268.827,75	5.261	241,18
CALABRIA	MALVITO	CS	03	23.176,08	319.980,98	2.078	153,99
CALABRIA	PLATACI	CS	01	91.595,76	342.008,82	920	371,75
CALABRIA	PLATANIA	CZ	03	13.674,37	13.674,37	2.423	5,64
CALABRIA	CASABONA	KR	04	75.414,57	371.539,88	3.160	117,58
CALABRIA	PIZZO	VV	05	46.931,55	1.056.837,74	8.602	122,86
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	400.691,39	431.769,39	4.915	87,85
CALABRIA	MONGIANA	VV	01	78.615,76	78.615,76	881	89,23
SICILIA	CATANIA	CT	10	40.611.228,01	45.566.924,18	313.110	145,53
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.660.854,71	7.370.413,65	26.357	279,64
SICILIA	MONREALE	PA	07	6.890.106,58	7.899.253,43	31.964	247,13
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	213.123,95	3.143.276,33	6.561	479,08
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	141.454,28	327.732,28	1.152	284,49
<b>Totale generale</b>	<b>N. 27 enti</b>			<b>65.232.076,41</b>	<b>84.694.238,70</b>	<b>591.038,00</b>	<b>143,30</b>

ambito	%	numero enti
da 0 a 50	22,22	6
da 50 a 100	22,22	6
da 100 a 200	22,22	6
da 200 a 300	22,22	6
da 300 a 400	7,41	2
oltre 400	3,71	1
<b>totale</b>	<b>100,00</b>	<b>27</b>





## Prospetto generale N. 4

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2003  
rapporto % con le entrate correnti competenza e persistenza del disavanzo negli esercizi dal 2001 al 2004

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2003	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti	Persistenza temporale	
TOSCANA	CAPANNORI	LU	07	2.126.916,81	29.565.135,27	7,19	2001	2003
TOSCANA	GIUNCUGNANO	LU	01	30.791,58	528.455,93	5,83		2003
TOSCANA	MINUCCIANO	LU	03	72.521,70	2.648.268,31	2,74		2003
TOSCANA	FOSDINOVO	MS	04	33.235,22	2.555.354,78	1,30		2003
TOSCANA	ZERI	MS	02	142.144,63	1.650.241,23	8,61		2003
MARCHE	SENGALLIA	AN	07	1.220.080,62	40.338.687,76	3,02	2002	2003
MARCHE	CAMERINO	MC	05	238.850,35	9.617.232,55	2,48		2003
MARCHE	SAN LEO	PU	03	49.211,27	3.327.315,23	1,48		2003
LAZIO	NETTUNO	RM	07	1.933.304,70	25.717.850,03	7,52		2003
LAZIO	PONTINIA	LT	06	42.034,93	8.310.137,05	0,51		2003
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	3.413.984,18	18.587.578,65	18,37	2002	2003
LAZIO	FONTECHIARI	FR	02	123.176,72	613.966,51	20,06		2003
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	679.869,64	1.612.568,53	42,16		2003
ABRUZZO	PENNE	PE	06	596.431,67	8.391.665,53	7,11		2003
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	282.655,38	4.412.191,10	6,41		2003
CALABRIA	MALVITO	CS	03	23.176,08	1.134.288,86	2,04		2003
CALABRIA	PLATACI	CS	01	91.595,76	742.449,70	12,34		2003
CALABRIA	PLATANIA	CZ	03	13.674,37	1.406.848,11	0,97		2003
CALABRIA	CASABONA	KR	04	75.414,57	1.819.874,87	4,14	2001	2003
CALABRIA	PIZZO	VV	05	46.931,55	6.011.863,28	0,78		2003
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	400.691,39	2.867.166,92	13,98	2002	2003
CALABRIA	MONGIANA	VV	01	78.615,76	562.034,86	13,99		2003
SICILIA	CATANIA	CT	10	40.611.228,01	319.936.477,36	12,69		2003
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.660.854,71	24.053.725,82	23,53	2001	2003
SICILIA	MONREALE	PA	07	6.890.106,58	18.995.616,01	36,27		2003
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	213.123,95	4.152.839,61	5,13		2003
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	141.454,28	1.245.993,92	11,35		2003
<b>Totale generale</b>	<b>N. 27 enti</b>			<b>65.232.076,41</b>	<b>540.805.827,78</b>	<b>12,06</b>		<b>2004</b>

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I risultati del conto economico 2003

Prospetto generale n. 5

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	R.G.O.	Saldo prov.- on.fin.	Saldo prov.- on.str.	R.E.E.	R.E.E./R.G.O. %	prov.-on.fin. % R.G.O
TOSCANA	CAPANORI	LU	07	5.963.946,36	-2.660.151,79	-4.314.015,17	-1.010.220,60	neg.	45
TOSCANA	GIUNGUANO	LU	01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
TOSCANA	MINUCCIANO	LU	03	339.463,52	-216.818,23	194.094,17	316.739,46	93	64
TOSCANA	FOSDINOVO	MS	04	78.557,69	-98.337,27	-60.719,43	-80.499,01	neg.	125
TOSCANA	ZERI	MS	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
MARCHE	SENGALLIA	AN	07	3.206.082,61	-2.235.273,42	-1.481.276,21	-510.467,02	neg.	70
MARCHE	CAMERINO	MC	05	784.788,33	-583.361,45	-1.102.307,91	-900.881,03	neg.	74
MARCHE	SAN LEO	PU	03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		0
LAZIO	NETTUNO	RM	07	3.659.055,19	-2.829.050,00	-5.270.937,67	-4.440.932,48	neg.	77
LAZIO	PONTINA	LT	06	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.		0
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	4.120.313,24	-614.038,19	-1.795.299,95	1.710.975,10	42	15
LAZIO	FORTECHIARI	FR	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		0
ABRUZZO	PENNE	PE	06	3.133.821,15	-1.335.274,19	-4.538.860,83	-2.740.313,87	neg.	43
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	491.556,63	-402.341,12	-63.308,30	25.907,21	5	82
CALABRIA	MALVITO	CS	03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
CALABRIA	PLATACI	CS	01	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
CALABRIA	PLATANIA	CZ	03	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
CALABRIA	PIZZO	VV	05	846.482,55	-251.000,00	-230.024,42	365.458,13	43	30
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	437.502,41	-162.733,21	-1.350,00	273.419,20	62	37
CALABRIA	CASABONA	KR	04	539.107,05	-216.765,63	-22.173,56	300.167,86	56	40
CALABRIA	MONGIANA	VV	01	5.894,98	-49.400,24	0,00	-43.505,26	neg.	838
SICILIA	CATANIA	CT	10	-11.166.750,90	-30.192.332,50	30.553.871,13	-10.805.212,27	neg.	270
SICILIA	GIARRE	CT	07	330.334,19	-1.339.510,49	-1.327.200,48	-2.336.376,78	neg.	406
SICILIA	MONREALE	PA	07	538.989,96	-1.176.268,87	-6.339.159,56	-6.976.438,47	neg.	218
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	357.710,57	-274.804,32	-122.083,78	-39.177,53	neg.	77
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		

## Prospetto generale n. 6

## enti in disavanzo 2003. Rispetto del patto di stabilità interno 2003 - 2004

REGIONE	ENTITÀ	PR	CLASSE DEM.	Disavanzo 2003	Squilibrio effettivo 2003	2003			2004		
						Saldo finanziario cassa	Saldo finanziario competenza	Saldo finanziario cassa	Saldo finanziario competenza	Saldo finanziario cassa	Saldo finanziario competenza
TOSCANA	CAPANORI	LU	07	2.126.916,81	2.947.224,51	SI	SI	SI	SI	SI	SI
TOSCANA	GIUNCUGNANO	LU	01	30.791,58	30.791,58	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOSCANA	MINUCCIANO	LU	03	72.521,70	88.453,70	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOSCANA	FOSDINOVO	MS	04	33.235,22	118.507,52	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOSCANA	ZERI	MS	02	142.144,63	390.439,91	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
MARCHE	SENIGALLIA	AN	07	1.220.080,62	2.557.657,98	SI	SI	SI	SI	SI	SI
MARCHE	CAMERINO	MC	05	238.850,35	238.850,35	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
MARCHE	SAN LEO	PU	03	49.211,27	49.211,27	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
LAZIO	NETTUNO	RM	07	1.933.304,70	4.552.120,60	SI	SI	SI	SI	SI	SI
LAZIO	PONTINIA	LT	06	42.034,93	141.013,53	NO	SI	N.P.	N.P.	N.P.	N.P.
LAZIO	SABAUDIA	LT	06	3.413.984,18	3.471.676,98	SI	SI	SI	SI	SI	SI
LAZIO	FORTEGHIAIARI	FR	02	123.176,72	216.591,83	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	679.869,64	740.513,29	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
ABRUZZO	PENNE	PE	06	596.431,67	960.331,09	SI	SI	NO	NO	SI	SI
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	282.655,38	1.268.827,75	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	MALVITO	CS	03	23.176,08	319.980,98	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	PLATACI	CS	01	91.595,76	342.008,82	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	PLATANIA	CZ	03	13.674,37	13.674,37	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	CASABONA	KR	04	75.414,57	371.539,88	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	PIZZO	VV	05	46.931,55	1.056.837,74	N.P.	N.P.	N.P.	N.P.	N.P.	N.P.
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	400.691,39	431.769,39	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	MONGIANA	VV	01	78.615,76	78.615,76	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SICILIA	CATANIA	CT	10	40.611.228,01	45.566.924,18	SI	SI	SI	SI	SI	SI
SICILIA	GIARRE	CT	07	5.660.854,71	7.370.413,65	SI	SI	NO	NO	SI	SI
SICILIA	MONREALE	PA	07	6.890.106,58	7.899.253,43	SI	NO	NO	NO	NO	NO
SICILIA	TERME VIGLIATORE	ME	05	213.123,95	3.143.276,33	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SICILIA	CASALVECCCHIO SICULO	ME	2	141.454,28	327.732,28	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Totale generale</b>	<b>N. 27 enti</b>	<b>TOTALE</b>		<b>65.232.076,41</b>	<b>84.694.238,70</b>						

(\*) SI = obiettivo realizzato (\*) NO = obiettivo non realizzato (\*) N.D. = rispetto del patto non dovuto (\*) N.P. = non pervenuto

(\*)SI=8

(\*)NO=1

(\*)N.D.=17

(\*)N.P.=1

SI=8

NO=1

N.D.=17

N.P.=1

SI=5

NO=3

N.D.=17

N.P.=2

SI=7

NO=1

N.D.=17

N.P.=2

## Prospetto generale n. 7

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2004  
rapporto % con le entrate correnti competenza

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	Disavanzo 2004	Entrate Correnti Competenza	Rapporto % con entrate correnti comp.	Persistenza temporale			
EMILIA ROMAGNA	GORO	FE	04	250.322,08	2.991.208,02	8,37				2004
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	149.077,48	2.716.662,47	5,49				2004
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	1.677.057,43	5,65			2003	2004
TOSCANA	PIOMBINO	LI	07	1.405.442,81	23.332.152,82	6,02				2004
TOSCANA	PONTREMOLI	MS	05	27.111,40	7.328.820,97	0,37				2004
MARCHE	CAMERINO	MC	05	50.169,66	10.405.980,80	0,48			2003	2004
MARCHE	JESI	AN	07	1.398.294,99	40.228.000,00	3,48				2004
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	399.023,79	1.704.220,92	23,41			2003	2004
ABRUZZO	PENNE	PE	06	728.357,28	7.734.000,00	9,42			2003	2004
LAZIO	FORTE DEI MARMI	FR	02	133.094,14	741.074,26	17,96			2003	2004
LAZIO	FERENTINO	FR	07	2.185.406,03	14.528.827,83	15,04				2004
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	109.541,69	1.121.348,22	9,77				2004
CAMPANIA	CASTELLAMMARE DI STABIA	NA	08	250.598,12	53.091.097,62	0,47				2004
BASILICATA	CERSOSIMO	PZ	01	2.188,73	779.813,89	0,28				2004
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	42.652,46	5.175.577,25	0,82			2003	2004
PUGLIA	VICO DEL GARGANO	FG	05	318.088,26	5.459.336,08	5,83				2004
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	526.915,67	2.857.906,63	18,44	2002	2003	2004	
CALABRIA	MELISSA	KR	04	24.770,55	2.336.281,98	1,06				2004
CALABRIA	SOVERATO	CZ	06	25.910,86	8.961.621,06	0,29				2004
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	2.032.996,42	2,09	2001	2002	2003	2004
SICILIA	FURCI SICULO	ME	04	37.521,86	3.810.504,07	0,98				2004
SICILIA	ROCCELLA VALDEMONE	ME	01	210.631,80	929.857,51	22,65				2004
SICILIA	GIARRE	CT	07	143.983,53	20.367.271,28	0,71	2001	2002	2003	2004
SICILIA	MONREALE	PA	07	1.818.847,00	22.113.575,55	8,23			2003	2004
SICILIA	CATANIA	CT	10	43.531.210,92	323.701.213,07	13,45			2003	2004
SICILIA	POZZALLO	RG	06	78.490,72	16.184.937,77	0,48				2004
SICILIA	ENNA	EN	07	361.757,10	17.484.135,62	2,07				2004
SICILIA	MUSSOMELI	CL	06	370.771,94	7.104.807,61	5,22				2004
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	245.914,28	1.435.347,67	17,13			2003	2004
<b>Totale generale</b>	<b>29</b>			<b>54.963.428,66</b>	<b>608.335.634,82</b>	<b>9,04</b>				

P.T. = persistenza temporale: 1- primo anno; 2 - secondo anno; 3 - terzo anno; 4- quarto anno.

**Prospetto generale n. 8**  
**enti in disavanzo 2004. Rispetto del patto di stabilità interno 2003 - 2004**

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	Disavanzo 2004	2003		2004	
					Saldo finanziario cassa	Saldo finanziario competenza	Saldo finanziario cassa	Saldo finanziario competenza
EMILIA ROMAGNA	GORO	FE	04	250.322,08	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOSCANA	STAZZEMA	LU	04	149.077,48	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOSCANA	ZERI	MS	02	94.762,00	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOSCANA	PIOMBINO	LI	07	1.405.442,81	SI	SI	SI	SI
TOSCANA	PONTREMOLI	MS	05	27.111,40	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
MARCHE	CAMERINO	MC	05	50.169,66	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
MARCHE	JESI	AN	07	1.398.294,99	SI	SI	SI	SI
ABRUZZO	SCANNO	AQ	03	399.023,79	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
ABRUZZO	PENNE	PE	06	728.357,28	SI	SI	NO	SI
LAZIO	FONTECHIARI	FR	02	133.094,14	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
LAZIO	FERENTINO	FR	07	2.185.406,03	SI	SI	SI	NO
CAMPANIA	PIETRASTORNINA	AV	02	109.541,69	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CAMPANIA	CASTELLAMMARE DI STABIA	NA	08	250.598,12	SI	SI	SI	SI
BASILICATA	CERSOSIMO	PZ	01	2.188,73	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
BASILICATA	MARATEA	PZ	05	42.652,46	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
PUGLIA	VICO DEL GARGANO	FG	05	318.088,26	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	TORANO CASTELLO	CS	04	526.915,67	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	MELISSA	KR	04	24.770,55	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
CALABRIA	SOVERATO	CZ	04	25.910,86	SI	SI	SI	NO
CALABRIA	CASABONA	KR	04	42.571,51	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SICILIA	FURCI SICULO	ME	04	37.521,86	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SICILIA	ROCCELLA VALDEMONE	ME	01	210.631,80	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
SICILIA	GIARRE	CT	07	143.983,53	SI	SI	NO	SI
SICILIA	MONREALE	PA	07	1.818.847,00	SI	NO	NO	NO
SICILIA	CATANIA	CT	10	43.531.210,92	SI	SI	SI	SI
SICILIA	POZZALLO	RG	06	78.490,72	SI	SI	SI	SI
SICILIA	ENNA	EN	07	361.757,10	NO	SI	SI	SI
SICILIA	MUSSOMELI	CL	06	370.771,94	SI	SI	SI	SI
SICILIA	CASALVECCHIO SICULO	ME	02	245.914,28	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
<b>Totale generale</b>	<b>N. 29 enti</b>			<b>54.963.428,66</b>				
<b>TOTALE</b>					(*)SI=11	SI=11	SI=9	SI=9
					(*)NO=1	NO=1	NO=3	NO=3
					(*)N.D.=17	N.D.=17	N.D.=17	N.D.=17
					(*)N.P.=	N.P.=	N.P.=	N.P.=

(\*) SI = obiettivo realizzato (\*) NO = obiettivo non realizzato (\*) N.D. = rispetto del patto non dovuto (\*) N.P. = non pervenuto



## 10 Il dissesto finanziario negli enti locali

### 10.1 La normativa sulle gestioni straordinarie di liquidazione

L'istituto del dissesto è stato introdotto nell'ordinamento nel 1989 con l'art. 25 del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66 convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144 che affidava la gestione del risanamento all'ente locale che aveva dichiarato lo stato di dissesto.

E' con l'art. 21 del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito nella legge 19 marzo 1993, n. 68, che si è proceduto alla separazione delle competenze tra la gestione della situazione pregressa affidata ad un Organo straordinario di liquidazione e la gestione ordinaria che l'ente locale doveva impostare in modo innovativo, redigendo un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Modifiche alla procedura sono state, poi, successivamente apportate con una serie di disposizioni di leggi fino a quando la normativa sul dissesto è stata inserita nel titolo VIII, parte II, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL).

Infine, recentemente<sup>222</sup>:

- con la legge finanziaria per il 2003 (art. 31, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289), a seguito delle modificazioni apportate al titolo V della parte seconda della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in attesa della fissazione dei "nuovi principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", venivano abrogate le disposizioni del titolo VIII della parte II del citato testo unico che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento degli enti locali dissestati, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento. Le disposizioni del testo unico continuavano ad applicarsi per il risanamento degli enti che avevano deliberato lo stato di dissesto prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001;
- con il decreto legge n. 80 del 29 marzo 2004, convertito in legge 28 maggio 2004, n. 140 - art. 5, comma 1 - il legislatore, dopo la parentesi della finanziaria per il 2004, è tornato sul punto riscrivendo il citato comma 15 dell'art. 31 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Le nuove disposizioni possono così schematizzarsi:
  - a) rimane ferma la riserva di rivedere la disciplina della materia nell'ambito dei nuovi principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in attuazione delle nuove disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione;
  - b) le disposizioni del titolo VIII della parte II del TUEL che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento degli enti locali dissestati nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento, continuano a trovare applicazione nei confronti degli enti che hanno deliberato lo stato di dissesto anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 (8 novembre 2001)<sup>223</sup>;
  - c) le predette disposizioni del TUEL non trovano più applicazione nei confronti degli enti che abbiano dichiarato lo stato di dissesto successivamente alla data precitata. Per questi enti resta ferma la facoltà di assumere mutui, senza oneri a carico dello Stato, per il finanziamento di passività correlate a spese di investimento, nonché per il ripiano di passività correlate a spese correnti purché maturate entro la precitata data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001;
  - d) per agevolare la gestione liquidatoria degli enti di cui al punto precedente, è stanziata la somma annua di Euro 600.000 per il triennio dal 2004 al 2006 da valere per i dissesti dichiarati fino al 31 dicembre 2003. Le predette risorse verranno erogate dal

<sup>222</sup> Una elencazione più ampia delle varie disposizioni che si sono succedute nel tempo è rinvenibile nel referto dell'anno precedente.

<sup>223</sup> Rientrano nella gestione straordinaria di risanamento anche i debiti accertati (maturati) successivamente al 31 dicembre dell'anno in cui è stato dichiarato lo stato di dissesto, sempre che correlati ad atti e fatti di gestione anteriori all'ipotesi di bilancio riequilibrato (comma 2, art. 5 del citato d.l. n. 80/2004).

Ministero dell'Interno a favore dell'Organo straordinario di liquidazione in base alla popolazione residente.

Trattasi, come è evidente, di una rivoluzione del sistema previgente che poggiava tutto sui mutui con oneri a carico dello Stato. Un giudizio sull'efficacia del nuovo impianto normativo potrà essere dato solo in prosieguo, man mano che scadranno i termini per il deposito dei piani di estinzione dei dissesti dichiarati successivamente alla nuova disposizione costituzionale e che potrà procedersi alle conseguenti indagini.

## 10.2 Il risanamento finanziario degli enti locali

Secondo i dati forniti dal Ministero dell'Interno, gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario nel periodo intercorrente tra il 1989, anno in cui è stata emanata la normativa istitutiva, ed il 31 dicembre 2004 sono 420, di cui una sola Amministrazione provinciale. L'andamento dei dissesti e la loro distribuzione per Regione e per classe demografica sono illustrati nei prospetti n. 1 e n. 2 riportati in fondo al capitolo.

Nel 2004 hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario due Comuni, uno della Campania e l'altro delle Marche.

Gli enti per i quali non risulta essere stato ancora depositato, alla data 31.12.2004, il piano di estinzione, inclusi quelli che hanno dichiarato il dissesto nel biennio 2003-2004 (n. 4), per i quali non sono ancora scaduti i termini per la presentazione, sono 26, dei quali 21 hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (vedi prospetto n. 3 in fondo al capitolo).

Se si escludono i 4 enti per i quali non è ancora spirato il termine per il deposito, sono 6 (il 27,27%) i Comuni che hanno dichiarato il dissesto negli anni 1989 e 1990 e per i quali non è stato presentato il piano di estinzione. Le regioni che presentano Comuni in tali condizioni sono la Calabria con 4 enti e la Campania con 2 enti. L'analisi per dimensione demografica mostra che 3 enti hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Sono 9, pari al 40,90%, gli enti per i quali non è stato presentato il piano di estinzione e i cui dissesti risalgono agli anni dal 1991 al 1996. Le Regioni con enti in tali condizioni sono, nell'ordine, la Campania, la Basilicata, la Calabria e la Puglia con 2 enti ciascuna e la Sicilia con un ente.

Il piano di estinzione non risulta presentato da 7 organi straordinari di liquidazione (31,83%) i cui enti hanno dichiarato il dissesto negli anni dal 1997 al 2002; le regioni interessate sono la Calabria con 3 Comuni ed il Lazio con 2 Comuni, la Campania e la Sardegna con un Comune ciascuna.

In valori assoluti, le Regioni in cui sono presenti situazioni di ritardo, escludendo sempre i dissesti relativi al 2003 ed al 2004, sono: la Calabria in cui, per 9 enti su 123 dissesti, non risultano presentati i piani di estinzione; la Campania con 5 enti su 106 andati in dissesto; la Basilicata con 2 enti su 19; il Lazio con 2 Comuni su 35; la Puglia con 2 Comuni su 34; la Sicilia con 1 Comune su 21 e la Sardegna con 1 Comune su 3 dissesti.

Dai dati trasmessi dal Ministero dell'Interno, gli enti che hanno ritenuto di aderire alla procedura semplificata per l'accertamento e la liquidazione dei debiti introdotta dal decreto legislativo n. 342 del 1997 sono stati 14.

La situazione debitoria complessiva di ciascun Comune è esposta nel piano di rilevazione depositato al Ministero dell'Interno nel quale sono indicati i debiti ammessi alla liquidazione e quelli esclusi; avverso l'esclusione il creditore può presentare ricorso al Ministero dell'Interno.

I ricorsi presentati fino al 31 dicembre 2003 sono stati complessivamente 2.111 e quelli definiti 463, per cui i ricorsi pendenti erano a quella data 1.648<sup>224</sup>.

L'onere complessivo che lo Stato ha dovuto sostenere dal 1989 per il risanamento degli stati di dissesto di 404 enti locali ammonta, alla data del 31 dicembre 2004, a 1,198 miliardi di euro. (prospetto n. 4).

<sup>224</sup> Contro il Ministero sono stati, poi, proposti n. 242 ricorsi al Giudice Amministrativo di cui 206 avverso il silenzio rigetto e 36 avverso il decreto di reiezione.

La distribuzione per area geografica evidenzia che nell'area nord sono stati concessi mutui a 33 Comuni per un ammontare complessivo pari a 33,498 milioni di euro, nell'area centro a 70 Comuni per un ammontare di 90,108 milioni di euro, nell'area meridionale a 278 Comuni per un ammontare pari a 1,017 miliardi di euro ed infine nell'area insulare a 23 Comuni per un ammontare di 57,676 milioni di euro (vedi prospetto n. 4 in fondo al capitolo). La Regione con l'erogazione più elevata in assoluto è la Campania con 735,111 milioni di euro per 106 enti dissestati.

### 10.3 Indagine sulle gestioni straordinarie di liquidazione

Anche per quest'anno è proseguita l'indagine sui dissesti ed ha riguardato le gestioni straordinarie di liquidazione dei Comuni che avevano dichiarato lo stato di dissesto finanziario negli esercizi 1999, 2000 e 2001<sup>225</sup> e che al 31 ottobre 2004, data di avvio dell'indagine, non risultavano aver presentato al Ministero dell'Interno il piano di estinzione delle passività pregresse. Si è trattato di due enti e, come per gli anni precedenti, è stata richiesta a ciascun Organo straordinario di liquidazione una relazione in cui fossero illustrate le motivazioni che avevano determinato il ritardo nella presentazione del piano di estinzione delle passività e indicati i seguenti elementi conoscitivi:

- a) assunzione da parte dell'Organo straordinario di personale esterno al Comune;
- b) utilizzo di consulenze esterne;
- c) notizie sul deposito del piano di rilevazione dei debiti e degli eventuali aggiornamenti;
- d) ammontare della massa passiva esposta nel piano di rilevazione dei debiti, articolata nelle singole voci, numero dei creditori, ammontare delle situazioni debitorie definite;
- e) elenco delle situazioni debitorie ancora da definire;
- f) elenco dei debiti esclusi dal piano di rilevazione e loro ammontare;
- g) elenco dei ricorsi presentati;
- h) importo della massa attiva disponibile;
- i) illustrazione di eventuali difficoltà riscontrate nell'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili, in particolare per quanto concerne l'alienazione dei beni patrimoniali e la riscossione delle entrate proprie;
- j) eventuale adozione della procedura semplificata prevista dall'art. 258 del testo unico;
- k) previsioni per la presentazione del piano di estinzione.

### 10.4 Considerazioni d'insieme

L'indagine di quest'anno (su due gestioni), in uno con le indagini degli anni precedenti (su 99 gestioni), consente di fare un bilancio dell'attività svolta dai Commissari Straordinari e di disegnare un quadro delle modalità e caratteristiche dei diversi aspetti delle gestioni.

Per quanto concerne l'appartenenza regionale dei Comuni esaminati si rileva che le Regioni interessate sono: l'Abruzzo con 3 enti, la Basilicata con 6 enti, la Calabria con 32 enti, la Campania con 31 enti, l'Emilia Romagna con 1 ente, il Lazio con 8 enti, la Lombardia con 2 enti, le Marche con 2 enti, il Molise con 2 enti, la Puglia con 4 enti, la Sicilia con 9 enti e l'Umbria con 1 ente.

Trentuno enti hanno una popolazione superiore ai 5.000 abitanti, e, quindi, una Commissione composta da 3 membri quale Organo Straordinario di liquidazione.

Per 17 Organi Straordinari si è registrato un cambiamento nella composizione che ha sicuramente determinato un rallentamento delle operazioni e può aver contribuito a produrre il rilevato ritardo. Di questi, 13 erano monocratici e 4 Commissioni.

Nell'ambito dei poteri organizzatori conferiti all'Organo Straordinario dal TUEL, che consente di utilizzare il personale comunale e, per motivate esigenze, dotarsi di personale proprio ed acquisire consulenze, si è rilevato che due Organi Straordinari si sono dotati di personale proprio con retribuzione ragguagliata all'effettiva prestazione temporale. Per altre

<sup>225</sup> In questo modo viene chiusa l'indagine sui dissesti dichiarati in vigenza del pregresso sistema normativo.

ipotesi l'utilizzo del personale dell'ente dissestato, previo riconoscimento di lavoro straordinario a carico della gestione, è avvenuto in 33 gestioni.

In un caso vi è stata revoca per il venir meno del rapporto fiduciario. Il ricorso a consulenze è avvenuto in 44 gestioni anche in concomitanza con altre forme organizzatorie e con più professionisti per la stessa gestione.

L'esigenza di un intervento esterno si è avvertita di più nei settori contabile, legale e tecnico in particolare per gli espropri e per l'informatizzazione delle procedure. In un grosso ente l'Organo Straordinario si è avvalso di 17 consulenti con una spesa di 560 mila euro. Negli altri casi la spesa oscilla da 2.500 a 79.000 euro per consulenza.

Il primo obiettivo che l'Organo Straordinario deve perseguire è l'accertamento della massa passiva da realizzare attraverso una procedura che prevede l'invito, con strumenti di pubblicità, ai creditori dell'ente a presentare domanda ed idonea documentazione a sostegno del credito vantato. Il sistema ha subito delle modifiche rilevanti nel tempo, in quanto originariamente incombeva sull'ente il compito di trasmettere all'Organo Straordinario gli elenchi delle partite debitorie di bilancio e fuori bilancio allegando la documentazione probatoria. I ritardi nelle operazioni denunciati dagli Organi Straordinari e il diffuso stato di conflittualità tra le Amministrazioni Comunali e gli Organi di Liquidazione, hanno indotto il legislatore nel 1997, per eliminare i ritardi, ad affidare all'Organo Straordinario la valutazione dei debiti da ammettere alla massa passiva, sulla base della documentazione prodotta dal creditore e, se sufficiente, ad attribuire al medesimo organo la facoltà di chiedere ai responsabili dei servizi del Comune le attestazioni comprovanti l'esistenza e la natura del debito; ciò è avvenuto nel 44% dei casi. Quasi tutti gli Organi Straordinari hanno segnalato una scarsa collaborazione degli uffici comunali e ritardi nella consegna della documentazione richiesta, situazioni che hanno concorso a determinare un rallentamento nello svolgimento delle procedure di liquidazione. Gli Organi Straordinari di liquidazione sono tenuti a predisporre il piano di rilevazione dei debiti, se non hanno ritenuto di attivare la procedura semplificata prevista dall'art. 258 del TUEL, entro 180 giorni dall'insediamento con deposito al Ministero dell'Interno; avverso il diniego di inserimento del debito nel piano è ammesso il ricorso al Ministro. Si è rilevato che 47 Organi Straordinari hanno effettuato il deposito con notevoli ritardi, alcuni anche dopo sette anni. Le cause sono state indicate nelle modifiche alla disciplina sui dissesti, in particolare per quanto concerne la riconoscibilità dei debiti fuori bilancio e l'emergere di nuove situazioni debitorie soprattutto a seguito di decisioni in sede giurisdizionale che hanno indotto gli Organi Straordinari ad aggiornamenti successivi dei piani di rilevazione.

Nel definire le posizioni debitorie, l'Organo Straordinario può avvalersi di procedure transattive (ordinarie e semplificate). Dei 101 enti, 57 vi hanno fatto ricorso, 48 utilizzando la procedura ordinaria con riduzione del debito da un minimo dello 0,2% ad un massimo del 62% e 9 enti utilizzandole entrambe e ottenendo riduzioni fino all'87%.

Dall'esame della documentazione trasmessa si è rilevato che 13 gestioni presentavano un saldo negativo tra massa attiva e massa passiva. Per tentare di eliminare il sopraindicato squilibrio i Commissari Straordinari hanno avuto la possibilità di utilizzare strumenti sia sul fronte delle entrate che su quello delle spese. Per il finanziamento delle passività accertate, è possibile innanzitutto procedere ad una richiesta di autorizzazione all'assunzione di un mutuo integrativo se quello già concesso non raggiunge l'importo massimo concedibile. Tutti e 13 gli Organi Straordinari hanno chiesto e ottenuto mutui integrativi. In altri 17 casi è stata accertata la richiesta e la concessione di un mutuo integrativo.

La normativa consente di realizzare entrate attraverso l'alienazione di beni patrimoniali, l'utilizzo di tale fonte di finanziamento per tutta una serie di difficoltà, non risulta diffusa.

Un'ulteriore forma di finanziamento è stata introdotta con l'art. 90 bis del decreto legislativo n. 77 del 1995 trasfuso nell'art. 258 del TUEL. Si tratta della modalità semplificata di liquidazione che prevede un intervento dell'ente locale per la chiusura della procedura di liquidazione attraverso un apporto finanziario consistente in un mutuo a proprio carico, ovvero

all'erogazione di risorse finanziarie liquide. Ciò si è verificato in 18 casi sui 101 esaminati. Sul fronte della spesa, le possibilità di riduzione della massa passiva sono connesse all'utilizzo delle transazioni già previste dalla procedura ordinaria ma che hanno avuto nuovo impulso con la procedura semplificata. Il loro successo oltre che dall'impegno del Commissario Straordinario, dipende dalla disponibilità immediata di risorse liquide che consente di offrire un pronto pagamento, anche se ridotto. Come già detto, questo si è verificato in 57 casi su 101 esaminati. Il mutuo con oneri a carico dello Stato ha rappresentato la risorsa fondamentale per il risanamento. In un solo caso su quelli esaminati non è stato necessario farvi ricorso. Quale giustificazione più ricorrente per i ritardi nella presentazione del piano di estinzione è stata adottata quella della mole dei ricorsi presentati avverso l'esclusione dall'inserimento nei piani di rilevazione della massa passiva.

Nel mese di maggio del corrente anno 2005, ricontattati i vari Commissari preposti alle gestioni straordinarie ritardatarie, è stato dagli stessi assicurato che nel secondo semestre dell'anno verrà chiusa la procedura e depositato il piano di estinzione.

## Prospetto n. 1

## enti dissestati per regione ed anno del dissesto al 31/12/2004

REGIONE	ANNO DISSESTO																Totale complessivo
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
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			35
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3										17
MOLISE	4	4		1	2	1											12
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1	108
PUGLIA	21	4	2	4	2		1										34
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1									19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	1	1		124
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						21
SARDEGNA	2													1			3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	420

## Prospetto n.2

## enti dissestati per regione e classe demografica al 31/12/2004

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale complessivo
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	11	99		
PIEMONTE	4	1											5
LOMBARDIA	4	4	3		2	1							14
LIGURIA	1	1	1										3
VENETO							1	2					3
EMILIA 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	1	7	2	2	3	1				35
ABRUZZO	5	2	5	3	1			1					17
MOLISE	3	7	2										12
CAMPANIA	2	15	23	7	12	19	16	11	1	1	1		108
PUGLIA			4	3	9	16	1	1					34
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	19	36	19	28	14	6						124
SICILIA	1	1	5	1	4	5	4						21
SARDEGNA					1	1		1					3
Totale complessivo	29	61	100	41	71	62	31	20	3	1	1		420

**Prospetto n.3****enti dissestati per i quali, al 31/12/2004, non risulta depositato il piano di estinzione**

REGIONE	ANNO DISS.	CLASSE DEMOGRAFICA							Totale complessivo
		01	02	03	04	05	06	07	
MARCHE	2004			1					1
<b>Totale MARCHE</b>				1					1
LAZIO	2000		1						1
	2002	1							1
<b>Totale LAZIO</b>		1	1						2
CAMPANIA	1990				1			1	2
	1992		1						1
	1994		1						1
	2002		1						1
	2003				1				1
	2004				1				1
<b>Totale CAMPANIA</b>			3		3			1	7
PUGLIA	1992				1				1
	1995					1			1
<b>Totale PUGLIA</b>					1	1			2
BASILICATA	1991	1							1
	1995			1					1
<b>Totale BASILICATA</b>		1		1					2
CALABRIA	1989	1	1			1			3
	1990						1		1
	1992			1					1
	1994				1				1
	1997				1				1
	2001				1				1
	2002		1						1
	2003				1				1
<b>Totale CALABRIA</b>		1	2	1	4	1	1		10
SICILIA	1994						1		1
<b>Totale SICILIA</b>							1		1
SARDEGNA	2002				1				1
<b>Totale SARDEGNA</b>					1				1
<b>Totale complessivo</b>		3	6	3	9	2	2	1	26





	n. enti mutuo	2	15	23	7	10	19	16	11	1	1	1	106
CAMPANIA	n. enti mutuo	730	8.399	20.715	8.386	20.032	52.787	75.645	112.762	15.281	309.765	110.608	735.111
PUGLIA	n. enti mutuo			4	2	9	16	1	1				33
	n. enti mutuo			1.390	2.324	8.372	34.754	3.315	6.889				57.046
BASILICATA	n. enti mutuo		4	5	2	3	2	1		1			18
	n. enti mutuo	2	2.349	3.293	2.880	3.904	5.625	3.281		17.105			38.437
CALABRIA	n. enti mutuo	992	9.661	32.399	25.121	50.444	42.695	25.629					121
	n. enti mutuo	4	38	67	30	48	51	24	12	2	1	1	278
SUD TOTALE ENTI		1.722	20.409	57.798	38.710	82.752	135.861	107.870	119.652	32.386	309.765	110.608	1.017.533
SICILIA	n. enti mutuo	1	1	5	1	4	5	4					21
	n. enti mutuo	394	1.074	3.042	1.778	7.924	15.262	20.789					50.262
SARDEGNA	n. enti mutuo						1		1				2
	n. enti mutuo						724		6.690				7.414
ISOLE TOTALI ENTI		1	1	5	1	4	6	4	1	0	0	0	23
ISOLE TOTALI MUTUO		394	1.074	3.042	1.778	7.924	15.986	20.789	6.690	0	0	0	57.676
TOTALE NAZIONALE ENTI		28	57	99	38	64	62	31	20	3	1	1	404
TOTALE NAZIONALE MUTUO		6.482	27.859	79.627	46.167	102.056	158.993	133.531	177.219	46.508	309.765	110.608	1.198.815

&gt;= segue





