

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XLVI
n. 4

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 2009 - 2010

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

DELIBERAZIONE N. 7 DEL 2011

VOLUME I

—————
Comunicata alla Presidenza il 2 agosto 2011
—————

Doc. XLVI
n. 4

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 2009 - 2010

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

DELIBERAZIONE N. 7 DEL 2011

VOLUME I

INDICE

Volume I

Deliberazione 7/SEZAUT/2011/FRG	Pag.	5
Sintesi	»	7
Premessa	»	9

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE – ESERCIZIO 2010

1. Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale. Cons. Francesco Petronio	»	23
Lo stato di attuazione della riforma costituzionale	»	23
2. La finanza locale nell'esercizio 2010	»	35
2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio	»	35
2.2 Province	»	53
2.3 Comuni	»	64
2.4 Conclusioni e prospettive per il 2011	»	65
3. Il Patto di stabilità interno nel 2010	»	78
Premessa	»	78
3.1 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2010	»	80
3.2 Il patto di stabilità nel 2011 – cenni	»	87
3.3 I risultati del patto nel 2010	»	90
3.4 Conclusioni	»	119
4. Analisi particolari	»	122
4.1 Strumenti di finanza derivata. Ricadute sulla finanza di Comuni e Province. Cons. Andrea Liotta	»	122
4.2 Controlli interni 2009 – 2010. Cons. Carmela Iamele	»	139
4.3 Il decreto legislativo 150/2009 e la sua prima applicazione ai controlli interni. Cons. Carmela Iamele	»	164
4.4 Il conto del patrimonio di Comuni e Province	»	194

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2009

5. Andamenti ed equilibri di parte corrente (Comuni e Province). Cons. Rinieri Ferone	»	221
5.1 Le tendenze del comparto – Cenni	»	221
5.2 Comuni	»	223
5.3 Province	»	247

6. Andamenti ed equilibri del conto capitale (Comuni e Province). Cons. Andrea Liotta	<i>Pag.</i> 254
Premessa	» 254
6.1 Comuni	» 254
6.2 Province	» 263
6.3 Considerazioni d'insieme	» 269
7. Andamenti ed equilibri di parte corrente e del conto capitale (Comunità montane). Cons. Rinieri Ferone	» 291
7.1 L'evoluzione del quadro normativo nel sistema di finanziamento	» 291
7.2 Entrate	» 299
7.3 Spese	» 304
7.4 Indici di equilibrio	» 308
8. Andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2009 di Comuni e Province. Cons. Andrea Liotta	» 310
8.1 Comuni	» 310
8.2 Province	» 316
8.3 Considerazione d'insieme	» 322
9. Il debito finanziario di Comuni e Province	» 343
Premessa	» 343
9.1 Le rilevazioni della Sezione	» 343
9.2 Considerazioni d'insieme	» 349

PARTE III

FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

10. Debiti fuori bilancio. Cons. Teresa Bica	» 365
10.1 Nozione e disciplina normativa	» 365
10.2 L'indagine della Sezione	» 367
10.3 Considerazioni d'insieme	» 376
11. Gestioni in disavanzo di Province e Comuni. Cons. Andrea Liotta	
11.1 Disavanzo e squilibrio effettivo	» 397
11.2 I dati della rilevazione	» 398
11.3 Considerazioni d'insieme	» 400
12. Il dissesto finanziario degli Enti locali	» 420
12.1 Il sistema normativo vigente	» 420
12.2 Enti in dissesto	» 422
12.3 Enti in dissesto 2010 – 2011	» 422
12.4 Considerazioni d'insieme	» 432



Deliberazione n. 7/SEZAUT/2011/FRG

CORTE DEI CONTI

Sezione delle Autonomie

Adunanza 18 luglio 2011

Composta dai magistrati:

Presidente: Luigi GIAMPAOLINO

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario Giulio Cesare SANCETTA
Vittorio LOMAZZI, Benito CARUSO, Vittorio GIUSEPPONE,
Mario FALCUCCI, Raffaele DEL GROSSO, Ennio COLASANTI,
Maurizio TOCCA

Consiglieri: Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela
IAMELE, Alfredo GRASELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri
FERONE, Silvio DI VIRGILIO, Maria Luisa ROMANO, Luisa
D'EVOLI, Giovanni ZOTTA

I Referendari: Maria Teresa D'URSO, Giuseppe Maria MEZZAPESA

Referendari: Dario PROVVIDERA

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

Visto l'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 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, province, città metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 18 luglio 2011, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2009 e 2010.

Le osservazioni conclusive sono contenute nella "Sintesi", che è parte integrante della relazione.

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

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 18 luglio 2011.

Il Relatore
Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 29 Luglio 2011

Il Dirigente
Romeo Francesco RECCHIA

SINTESI

La relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali si basa sulle rilevazioni compiute direttamente dai conti consuntivi degli enti. Per il 2010 l'esame è stato condotto in modo integrato su dati degli enti, comunicati dagli stessi o dalle amministrazioni cui li avevano inviati.

1 Scenario macroeconomico 2010

Nell'esercizio 2010 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale più favorevole rispetto al precedente nel quale si erano evidenziati gli effetti della crisi finanziaria mondiale. L'andamento del prodotto nel 2010 ha riportato un'inversione di tendenza e la crescita si è attestata all'1,3%.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è ridotto al 4,6 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, pur non rientrando ancora nell'ambito del relativo parametro. Il livello d'indebitamento dal 2009 rimane al di sopra della soglia stabilita; il percorso per rientrare nei parametri previsto nei successivi esercizi in presenza di una crescita lenta, si dimostra complesso.

Il miglioramento dimostrato dai conti pubblici può essere messo in relazione alla riduzione delle spese complessive soprattutto quelle in conto capitale e si giova anche dei fattori connessi al superamento della fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009. La capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati migliori rispetto al passato.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubblica è diminuita di 1,3 punti in termini di prodotto per via della notevole riduzione di quella in conto capitale.

Le spese per interessi passivi fanno registrare una sostanziale stabilità, dopo il forte calo del precedente esercizio.

L'avanzo primario è rimasto di segno negativo, ma migliora rispetto al 2009 raggiungendo lo 0,1 per cento del PIL.

Il debito pubblico, che nel 2009 si era sviluppato ad un ritmo elevato, continua a crescere e raggiunge il 119 per cento del PIL, livello questo che grava sulla finanza pubblica nel suo complesso, rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica, che permane indebolito dalla crisi economica, ma inizia a mostrare segnali di ripresa. Pur rilevandosi un quadro meno critico rispetto al precedente esercizio, il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali resta ancora complesso, le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che nelle previsioni permane debole.

Dai risultati di contabilità nazionale l'apporto delle amministrazioni locali (regioni, enti locali e sanità) al risultato d'insieme dell'indebitamento netto è in lieve peggioramento rispetto al precedente esercizio a causa della contrazione delle entrate da trasferimenti.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia. Tuttavia, è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica, mentre il blocco della leva fiscale che ha caratterizzato gli ultimi esercizi è destinato a venir meno con il completamento della disciplina sul federalismo fiscale che, con l'emanazione del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 relativo all'autonomia finanziaria dei comuni, ha avuto una ulteriore definizione. Mediante l'attuazione della riforma costituzionale si pongono, quindi, le condizioni per rendere effettivo il finanziamento autonomo dei comuni e per impiegare gli strumenti che possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili.

2. Risultati di cassa 2010

Le risultanze di cassa per il 2010 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, gli enti riescono a conseguire una situazione di sostanziale stabilità riducendo la crescita della spesa corrente. Gli effetti della crisi vengono risentiti maggiormente sul fronte delle entrate e spese per investimenti.

Per le province si registra un periodo di maggiore difficoltà, dopo un quadro di complessivo assestamento, a seguito dell'esaurirsi degli effetti del completamento del processo di sviluppo delle funzioni. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2009 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente perché le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. Nei comuni si assiste, invece, ad un aumento delle entrate correnti e ad una sostanziale tenuta dei tributi propri.

Mentre nei comuni si elevano sia le entrate correnti sia le entrate tributarie, nelle province, nonostante il lieve rialzo di queste ultime, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione. Anche l'andamento dei trasferimenti è di segno opposto: nelle province si registra un sostanzioso calo, mentre i comuni segnano un lieve rialzo.

Per le province nel 2010 si osserva un calo significativo dei pagamenti di spesa corrente, mentre per i comuni la crescita risulta contenuta rispetto al passato; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle province che nei comuni.

Il calo delle riscossioni per accensioni di prestiti osservato sia nelle province sia nei comuni dimostra un minore ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale. Questa riduzione dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale. Il calo consistente della spesa in conto capitale, che nel 2010 si dimostra più intenso rispetto al passato, desta preoccupazione.

In entrambe le categorie di enti in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento non trova riscontro l'espansione delle entrate del titolo IV. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo sia nelle province sia nei comuni. Nel 2010 si osserva anche una lieve flessione del rimborso dei prestiti.

Le osservate tendenze nell'ambito della gestione di cassa dei comuni e delle province si osservano contestualmente ad un *trend* di miglioramento del saldo finanziario di comparto, che sia per i comuni che per le province risulta ampiamente positivo.

3 Il patto di stabilità interno

Nel 2010 il livello di adeguamento agli obiettivi del patto risulta particolarmente elevato se si considera il numero degli enti adempienti; infatti, una sola delle province è inadempiente ed il numero di comuni che non rispettano l'obiettivo è ridotto drasticamente. L'obiettivo viene conseguito anche nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme e vengono ancora realizzati scarti positivi rispetto alla correzione richiesta, ma di misura inferiore a quelli del 2009.

La situazione finanziaria complessiva dei comuni che si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto evidenzia sul fronte delle entrate correnti una lieve ripresa del livello di autonomia. Infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza riprendono terreno le entrate tributarie, mentre la spesa corrente cresce meno velocemente; nell'ultimo esercizio, l'andamento della spesa corrente in termini di competenza, pur risultando elevato, risulta inferiore alla crescita delle correlative entrate sospinta dai tributi.

Per il comparto corrente si nota, quindi, un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza cui si connette una ridotta efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa corrente, nonostante il limitato impatto dei nuovi oneri derivanti dalla contrattazione collettiva che ha riguardato il solo personale dirigente.

Nei risultati d'insieme per il 2010 si nota una riduzione dello scarto positivo; infatti, gli enti si avvicinano di più all'erogazione del massimo di spesa consentito, sfruttando maggiormente le potenzialità che residuano dall'applicazione del patto, segno questo di più

accurata programmazione che potrebbe essere in parte attribuito all'intervento delle regioni nella redistribuzione dei limiti. Nell'analisi regionale emerge che in una sola regione, la Lombardia, le province considerate cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo. Negli aggregati regionali relativi ai comuni non risultano inadempienze.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che nel 2010 sono stati attuati interventi da parte delle regioni, al fine di stabilire adattamenti alla disciplina generale, per razionalizzare l'applicazione dei limiti, in considerazione della situazione particolare degli enti locali presenti nel territorio di competenza. È stata, infatti, prorogata per un anno la facoltà da parte delle regioni di cedere una quota della propria capacità spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale). È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle regioni nei confronti degli enti locali. Molti comuni (732), che si sono avvantaggiati delle disposizioni che hanno sbloccato quote di pagamenti per investimenti attraverso le correzioni conseguenti a queste misure, hanno riportato il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, ma tali misure non sono state idonee a favorire la ripresa degli investimenti.

Nel 2010 la disciplina del patto è apparsa idonea ad ottenere l'obiettivo di finanza pubblica, migliorando il risultato di indebitamento del comparto e consentendo un livello di adempimento molto esteso, ma non è stata in grado di risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono. Nell'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, le possibilità di spesa produttiva sono state limitate in base a criteri che non sempre si rilevano razionali. Permane la necessità di individuare procedimenti che possano distribuire in modo più meditato le limitazioni di spesa, individuando l'obiettivo di fondo a regime in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a predeterminati parametri di sostenibilità.

La condizione della finanza locale permane complessivamente problematica e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, in quanto il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale, che sostengono la domanda di servizi alla persona, costituiscono fattori di pressione sulla spesa in quanto rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali. L'attuazione del "federalismo fiscale" potrebbe comportare nuove opportunità sul fronte delle entrate attuando meccanismi che incideranno sulla composizione delle risorse, mentre la spesa sarà governata secondo nuovi criteri specie con riguardo alle funzioni fondamentali. Le regole del patto dovranno essere inserite in un conteso di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con questo nuovo modello, dovendo coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva.

Resta, quindi, imprescindibile la necessità, che in parte può essere affidata all'intervento regionale, di stabilire una disciplina che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.

4.1 Strumenti di finanza derivata

Un'analisi particolare, effettuata sulla base dei prospetti dedicati agli strumenti di finanza derivata allegati al rendiconto, prende in esame le ricadute del fenomeno sulla finanza di comuni e province.

L'impiego di tali strumenti riguarda l'8,09% dei comuni, ma raggiunge punte del 53,33% per quelli con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Al termine del 2009 il 44,23% delle province aveva vigenti contratti di *Interest Rate Swap*.

Già nel 2010, il 30,67% dei contratti degli enti comunali ed il 14,87% di quelli delle province sono stati estinti con anticipo sulla scadenza. Il 12,50% dei contratti dei comuni ed il 41,34% di quelli delle province prevedono la sottoposizione ad una giurisdizione straniera.

Considerati insieme comuni e province, il debito finanziario su cui sono stati accessi i contratti derivati ammonta a 19,928 miliardi di euro, pari al 26,56% dello *stock* del loro debito. A fine 2009, il saldo dei flussi finanziari complessivi che le parti si erano scambiati era positivo per gli enti locali e ammontava a 38,017 milioni di euro. A quella stessa data, il valore atteso dei contratti, *mark to market*, era stimato per un valore negativo per gli enti locali pari a 923,447 milioni di euro. La somma (algebrica) dei due indicati valori, uno certo e l'altro atteso (variabile), dà un esito, definibile complessivo finale, di segno negativo per gli enti del valore di 885,430 milioni di euro, pari al 4,44% del nozionale. Quest'ultimo dato può indicarsi quale valore stimato della ricaduta negativa dell'utilizzo degli strumenti derivati sulla finanza di comuni e province.

4.2-3 I controlli interni

L'attenzione del referto 2011 per i controlli interni è riservata principalmente alle novità del d.lgs.150/2009, anche se, a ragione del fatto che le disposizioni della citata riforma assumono efficacia presso gli enti locali solo dall'1.01.2011, previa adozione della disciplina locale, le varie fattispecie di funzionamento dei controlli interni esaminate, sono state ancora in parte disciplinate dalla normativa preesistente.

Al fine di verificare il primo impatto della riforma, in specie dei capi II e III del d.lgs.150/2009, con particolare riguardo alle modifiche dei controlli interni è stata effettuata un'indagine particolare con la rilevazione, a mezzo di apposito questionario diffuso, - in parte, con la collaborazione delle Sezioni regionali,- ai comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.

L'indagine, che ha riguardato 454 comuni, di cui la stragrande maggioranza ha dato riscontro (418), si è soffermata a considerare alcuni aspetti qualificanti della riforma, rilevandone il grado di attuazione. La minore adesione ha riguardato Abruzzo, Puglia e Campania.

Risulta una situazione di parziale attuazione (253 comuni si sono adeguati alla riforma), e si rileva che le inadempienze, a volte, si caratterizzano sulla base della collocazione geografica degli enti. Del campione considerato, 165 comuni non si sono adeguati affatto.

Per quel che riguarda uno degli aspetti qualificanti della ricordata riforma e cioè l'attuazione di un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito, va segnalato che tra gli enti adempienti, molti non hanno ripartito il personale in fasce di merito, segno che la rigida ripartizione non ha incontrato molto favore. Nel contesto di una prospettazione di larga sintesi, va, infine, evidenziato che un consistente numero di comuni del campione (233) ha svolto in tutto o in parte i nuovi compiti che la riforma ha attribuito agli OIV, a fronte di 185 neglienti.

4.4 Conto del patrimonio

Riguardo al patrimonio degli Enti locali va ricordata l'importante novità in tema di trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato (decreto legislativo n. 85 del 21 maggio 2010) e, in attuazione dell'art. 19, l'attribuzione agli enti locali, a titolo non oneroso, di un proprio patrimonio, con evidente incidenza su questo aspetto della gestione.

Per l'esercizio 2009, dall'analisi dei dati concernenti la situazione patrimoniale del campione esaminato, relativo a 6031 comuni, sono emersi gli effetti di modeste dinamiche: infatti, il patrimonio immobiliare ha, complessivamente, aumentato il suo valore del 4,53%, soprattutto per l'incremento dell'8,06% per i beni demaniali; i valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un decremento pari all'8,58% (con valori molto al sotto della media nazionale nelle regioni meridionali e nelle isole) mentre il patrimonio netto, risulta incrementato di un valore pari a circa il 2,09%.

Riguardo alle 103 province delle quali sono stati esaminati i conti del patrimonio, è emersa una tendenza conforme a quella dei comuni. Infatti, il patrimonio immobiliare (che incide per circa il 72% rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali) è, complessivamente, aumentato di circa il 3,29%, dato influenzato dall'incremento dell'8,08%

registrato per i beni demaniali; i valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un aumento dell'1,67% (con valori molto al sotto della media nazionale soprattutto nelle regioni meridionali e nel nord-ovest); il patrimonio netto registra un incremento dello 0,62%, inferiore rispetto a quello rilevato per i comuni (2,09%).

5 Gestione corrente 2009

Dall'esame dei rendiconti per l'esercizio 2009 dei comuni e delle province (entrate e spese correnti) emerge che l'intero comparto degli enti locali ha contribuito al contenimento del disavanzo del conto consolidato della pubblica amministrazione, nel 2009, così come nel precedente esercizio.

Gli andamenti della parte corrente del bilancio, dimostrano un adeguamento alle misure di contenimento su entrambi i versanti delle entrate e delle spese. Tali effetti si misurano nel 2009, con conforme tendenza nelle gestioni finanziarie delle province, dei comuni e delle comunità montane.

I comuni

Nell'esercizio 2009 l'effetto complessivo dell'andamento delle entrate correnti ha determinato una flessione dell'autonomia finanziaria: dal 2007 al 2009 si passa dal 44,03 per cento al 38,13 per cento di autonomia e, per converso, la dipendenza dai trasferimenti, passa dal 33,82 per cento al 40,10 per cento. Inoltre si è registrato un lieve incremento della pressione tributaria.

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

Con riferimento specifico ai comuni, molte somme sono, infatti, state assegnate agli enti come «rimborso di minori entrate» (minore ICI sui fabbricati D, rimborso ICI sull'abitazione principale, modifiche all'ICI «rurale», taglio dei costi della politica), quindi, si sono nuovamente moltiplicati i contributi erariali.

Per quel che riguarda la realizzazione degli accertamenti, la variazione complessiva tra gli anni a raffronto è poco apprezzabile e si conferma, come negli anni precedenti, la minore capacità di realizzazione nell'area meridionale.

Nell'esercizio 2009, che rappresenta il secondo anno di esclusione totale dall'ICI delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, gli accertamenti in conto competenza di tale imposta fanno registrare un calo, complessivo, del 2,1 per cento.

Dall'esame dei dati per macroaree la minore flessione è quella rilevata nel Nord-ovest, mentre il rallentamento più consistente si registra nel Centro e nel sud.

È stata portata a termine la verifica della veridicità delle certificazioni del mancato gettito ICI accertato dell'anno 2008: le certificazioni esaminate sono state 6.182 delle quali 5.502 (89%) sono state considerate attendibili, mentre le inattendibili sono 711, che costituiscono l'11,50% di quelle esaminate.

Nel rapporto di composizione delle entrate correnti le extratributarie, complessivamente, rappresentano il 21,79 per cento negli accertamenti di competenza per il 2009; nell'ambito di queste risorse sono allocate anche le entrate da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada che nel 2009 hanno fatto registrare una vivace dinamica (risultano accertate, complessivamente, per un importo pari a 1 miliardo e 97 milioni di euro) tale che in rapporto al totale delle entrate correnti rappresentano il 2,43 per cento di accertamenti.

La spesa corrente nel 2009 cresce dell'1,14 per cento negli impegni e dell'1,36 per cento nei pagamenti, ma è in frenata rispetto al 2008 esercizio nel quale, a ragione delle spese per i rinnovi contrattuali, era cresciuta di oltre l'8 %.

Migliora anche il tasso complessivo di rigidità misurato dal rapporto tra la somma della spesa per il personale e la spesa delle quote di ammortamento dei mutui sul totale delle entrate correnti, che passa dal 36,64 per cento del 2008 al 35,58 per cento del 2009.

Nella composizione della spesa corrente, nel 2009, la spesa per il personale rappresenta il 31,81 per cento di quella corrente e fa registrare una lieve diminuzione rispetto al 2008 (-0,33 per cento).

La spesa per consumi intermedi prosegue ed intensifica il *trend* discendente rispetto all'esercizio 2008 (-3,78 per cento). In costante aumento, invece, la spesa per prestazione di servizi: +3,60 per cento che correlato al calo della spesa per il personale conduce ad ipotizzare un più largo affidamento all'esterno dei servizi comunali. Nel rapporto di composizione tali spese rappresentano il 43,04 per cento.

Le province

Le province invertono il "*trend*" delle entrate correnti che diminuiscono dell'1,6 per cento rispetto all'esercizio 2008, trascinate dalla flessione delle entrate tributarie (-4,19 per cento negli acc. conto/comp.) e soprattutto dalle principali risorse allocate nel Titolo I del bilancio e cioè dalle entrate relative all'imposta provinciale di trascrizione (-4,32 per cento) e dall'imposta sui contratti relativi alla RcAuto (-4,97 per cento).

Una flessione attenuata, sì, dalle maggiori risorse affluite dai trasferimenti regionali che hanno ammortizzato la caduta degli andamenti di quelli erariali, ma che hanno attenuato l'autonomia finanziaria e tributaria, in una prospettiva che, invece, punta su una crescita di tale dimensione strutturale delle gestioni amministrative locali.

Sul fronte della spesa corrente, la decelerazione della spesa per il personale (che rappresenta il 25,92 per cento del totale degli interventi ed è cresciuta solo dello 0,37 per cento negli impegni) ha raffreddato gli andamenti della spesa corrente (complessivamente cresciuta dello 0,30 per cento), che nell'aggregato per funzioni ha visto una contrazione degli impegni generalizzata, ad eccezione che per il trasporto dove il dato complessivo nazionale fa registrare un incremento significativo del 9,96 per cento. Gli interventi che hanno assorbito maggiori risorse sono quelli influenzati dalle esternalizzazioni (gli interventi per prestazioni di servizi costituiscono il 41,35 per cento del totale degli interventi), quelli che, invece, hanno influenzato di più il dato in diminuzione sono stati gli interessi passivi: -11,60 per cento.

6 Andamenti ed equilibri del conto capitale

Per comuni e province permane, come in passato, un forte divario fra previsioni ed effettività gestionale, la quale, tanto per l'entrata che per la spesa, ha valori intorno al 30%.

Per i comuni le nuove risorse destinate agli investimenti, accertate per gli enti dell'indagine in 12,647 miliardi di euro, sono imputabili per il 27,11% a nuovi prestiti, per il 61,08% ai trasferimenti di capitale e per l'11,81% alle alienazioni. Rispetto ai valori dell'anno pregresso si registra un calo dell'11,85% (il 14,01% per alienazioni e trasferimenti ed il 5,45% per l'indebitamento). Gli impegni di competenza, che misurano i nuovi investimenti programmati, nel 2009 ammontano a 13,613 miliardi di euro e trovano finanziamento per il 10,97% nelle alienazioni di beni patrimoniali, per il 56,74% nei trasferimenti, per il 25,18% nell'indebitamento e per il restante 7,11% nell'avanzo di amministrazione.

Rispetto all'anno 2008 sono in calo dell'11,03%. I pagamenti (totali) per investimenti, che misurano le effettive realizzazioni dell'anno, pari per gli enti dell'indagine a 13,908 miliardi di euro, rispetto all'anno pregresso diminuiscono del 2,98%. I dati delle province per nuovi impegni di investimento pari a 2,858 miliardi di euro rivelano la copertura degli stessi per l'81,54% assicurata dalle nuove risorse accertate e dal ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il restante 18,46%. Le nuove risorse sono costituite per il 28,16% da prestiti e per il restante 71,84% da trasferimenti di capitale ed alienazioni. Sempre per le province, rispetto al 2008 le nuove risorse sono in calo del 26,90% (-23,12% di nuovi prestiti e -28,29% per alienazioni e trasferimenti). Le realizzazioni dell'anno (pagamenti totali) rispetto al 2008 sono anch'esse in calo del 6,25%.

L'andamento in flessione degli investimenti ha interessato i comuni in tutte le aree geografiche con l'eccezione della Calabria e del Trentino Alto Adige. Gli enti di quest'ultima rivelano il più alto tasso di investimenti pro-capite (quattro volte la media nazionale).

Anche per le province il dato in calo è comune a tutte, tranne che per gli enti della Liguria e del Friuli Venezia Giulia. I trasferimenti del settore pubblico destinati agli

investimenti per i comuni rappresentano il 43,15% delle entrate in conto capitale; tra queste quelle provenienti dallo Stato il 13,77% e quelli provenienti dalle regioni il 76,39%. Per le province i trasferimenti pubblici sono il 74,83% di cui quelli dello Stato il 25,76% e quelli della regione il 64,50%. Prosegue, quindi, il calo generalizzato della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni; ciò non può essere apprezzato favorevolmente anche in considerazione del protrarsi nel tempo di tale andamento. In entrambe le categorie di enti le entrate del Titolo IV si riducono pur in presenza di minore ricorso all'indebitamento.

Come ha è stato già rilevato nel rapporto per il coordinamento della finanza pubblica, la flessibilizzazione del Patto di Stabilità nel 2009 ha prodotto risultati molto al di sotto delle attese e gli enti locali non hanno sfruttato per intero i margini loro concessi per una maggiore espansione della spesa in conto capitale.

7 Comunità montane

Nell'esercizio 2009 le risorse finanziarie destinate alle comunità montane, hanno scontato, sia pure ancora in parte, gli effetti cumulati dei tagli ai trasferimenti statali.

Tuttavia nel 2009 le entrate delle comunità montane mostrano un andamento, complessivamente, non molto diverso rispetto a quello del 2008. Infatti, il totale generale delle entrate segna una flessione dell'1,36% negli accertamenti in conto competenza e del 2,06% nella riscossione in conto competenza, con andamenti simmetrici per la parte corrente e la parte in conto capitale.

Nelle entrate correnti si registra una ricomposizione all'interno delle categorie 1 (trasferimenti corr. dallo Stato) e 2 (trasferimenti corr. dalla regione), nel senso che alla flessione del 38,19% degli accertamenti e del 39,05 % delle riscossioni della cat. 1, si rileva un incremento del 19,81% degli accertamenti e del 16,17% delle riscossioni della cat. 2.

Non sembra, tuttavia, che sia stato conseguito l'obiettivo di contenimento correlato al riordino delle comunità e cioè la riduzione della spesa corrente nella misura di 1/3 del fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, assegnato per il 2007 all'insieme delle comunità montane della regione. La spesa corrente è, invece, cresciuta negli impegni della competenza (+1,65) e nei relativi pagamenti (+0,49%).

Le entrate in conto capitale delle comunità montane, ammontano a 353,944 milioni di euro mostrando, come già ricordato, complessivamente, una lieve contrazione pari a -1,78%. Di tali risorse 330,770 milioni di euro, ossia circa il 93% del totale, sono accertamenti in conto competenza del titolo III, relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossioni di crediti.

Nel 2009 **il totale generale della spesa** segna un lieve decremento negli impegni (-0,47%) e nei relativi pagamenti (-1,53%). Dall'analisi funzionale della **spesa corrente**, cresciuta, come già ricordato di 1,65 per cento negli impegni, si rileva un decremento degli impegni in conto competenza, pari al 4,07% della spesa per la funzione I (funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo), che assorbe la maggior parte delle risorse ed un incremento dello stesso dato nella misura del 4,08% della funzione 4 (funzione riguardante la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale) che qualifica in maggior misura la spesa nell'ambito della missione istituzionale delle comunità montane.

Gli impegni in conto competenza della spesa in conto capitale nel 2009 ammontano a 368 milioni di euro circa segnando una lieve flessione dell'1,07%, mentre peggiorano i pagamenti in conto competenza (-6,90%).

Le spese per investimenti raggiungono circa 366,733 milioni di euro che trovano il loro finanziamento per circa il 91% nelle nuove risorse dell'entrata di competenza pari a circa 335 milioni di euro e per la rimanente parte nell'avanzo corrente e di amministrazione.

Nel 2009 la finanza delle comunità montane, pur condizionata negli anni messi a raffronto dai tagli consistenti di cui si è più sopra già trattato, mostra nell'insieme una certa tenuta degli equilibri strutturali, anche se tutti gli indici segnano un peggioramento. Sono quattro i casi di comunità montane tra quelle esaminate che hanno chiuso l'esercizio 2009 in disavanzo.

8 Andamenti ed equilibri finanziari complessivi della gestione

Nel 2009, accertamenti ed impegni della competenza diminuiscono, rispetto al 2008, sia per i comuni che per le province. Per i primi enti, rispettivamente, dell'1,96% e dell'1,83%, per i secondi, del 7,77% e dell'8,75%.

Tale dinamica comporta, per i comuni un leggero peggioramento dei saldi complessivi di gestione e per le province un miglioramento. La dinamica si inverte nel bilancio di parte corrente dove, a differenza delle province sono i comuni a migliorare.

Il ricorso all'indebitamento è in calo, sia per i comuni, (-5,45%) che per le province (-23,12%). Anche gli investimenti hanno una dinamica calante, per le province -29,91% e per i comuni -11,03%. Crollano i trasferimenti in conto capitale soprattutto per le province.

Per i comuni, nella disarticolazione per aree geografiche, i riferiti andamenti della parte corrente si confermano con pochi significativi scostamenti. Per le province, il dato medio è confermato nell'area Sud-Isole mentre nel resto si accentua lo squilibrio con maggiori impegni correnti rispetto agli accertamenti. Per gli investimenti il dato in calo è confermato in tutte le macroaree e si accentua nell'area Sud-Isole.

Nel 2009, gli andamenti della cassa sono sostanzialmente equilibrati, nel senso di una tendenziale coincidenza di riscossioni e pagamenti, in entrambe le tipologie di enti. Nel rapporto con gli accertamenti e gli impegni, i comuni rivelano valori, rispettivamente, del 53,24% e 50,21% e le province del 44,45% e 40,58%.

Sempre nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i primi che per le seconde si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nelle aree Nord a fronte di un corrispondente deficit nell'area Sud-Isole, per valori molto significativi a cui si accompagna, in quest'ultima area, anche una più marcata incidenza delle operazioni di rettifica dei residui. Residui che, rispetto all'anno 2008, sia per i comuni che per le province, mostrano dati complessivi in miglioramento (minori residui). Per i primi la composizione dei residui indica valori approssimativamente di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza, per le province i valori sono di 3/4 e di 1/4.

Le rettifiche finali ai residui, sia attivi che passivi, per i comuni mostrano valori attorno al 6%. Per le province i valori sono più bassi ma con lo scarto di un punto percentuale in più per quelli passivi. Nel 2009, i comuni accertati in disavanzo di amministrazioni sono 102; le province 3. L'equilibrio economico-finanziario corrente dell'insieme dei comuni aggregati a livello nazionale ha segno negativo ed il dato esprime un valore pari all'1,45% delle entrate correnti con andamento in leggero miglioramento rispetto all'anno 2008. Per le province, invece, il dato è positivo per un valore pari all'1,88% ma il suo andamento è in flessione.

Questi ultimi dati, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza locale, i quali rappresentano però valori medi di situazioni le più diverse e a volte opposte, per una loro migliore intelligenza necessitano di una fondamentale disaggregazione fra enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti e al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, ed enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

Così, nel 2009 i comuni con indice positivo sono risultati 3.412 con una popolazione pari al 40,09% di quella del campione a fronte di 3.140 enti con popolazione pari al 59,91% che rivelano quell'indice con valore negativo. A loro volta le province con indice positivo sono state 61 con popolazione pari al 58,67% a fronte degli altri 40 enti con popolazione pari al rimanente 41,33%. Per i comuni, poi, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti, la presenza per numero di enti in ambito negativo tende al raddoppio.

I dati del 2009 non più riferiti alla mera competenza e all'equilibrio economico-finanziario, ma includenti anche la gestione dei residui e, quindi, espressione dello stato della finanza locale quale determinatasi per lo svolgersi nel tempo delle gestioni annuali, trovano

sintesi nel dato del risultato di amministrazione. Questo è negativo per sole tre province e positivo per quasi tutti i comuni tranne 102 di essi. Il giudizio sulla finanza locale nel suo complesso non dovrebbe, quindi, essere di preoccupazione. Tuttavia, come già rilevato nelle precedenti relazioni, sussistono dubbi e perplessità sulla piena attendibilità di una componente determinante del saldo di amministrazione: i residui attivi, cioè i crediti vantati dall'ente. Questo non certo perché alcune Sezioni regionali di controllo hanno avuto occasione di rilevare appostazioni di crediti oggettivamente inesistenti o altre partite che falsano i saldi di bilancio, ma perché il vigente sistema contabile non prevede strumenti obiettivi che depurino i risultati della gestione finanziaria dai crediti vetusti. La vetustà di un credito è notorio essere forte indizio di inesigibilità dello stesso.

Per dare certezza alla qualità dei risultati non si ritiene, comunque, sufficiente che l'Ente debba annualmente verificare la persistenza delle ragioni del credito e la sua esigibilità (art. 228, comma 3 TUEL).

Così come per la perenzione dei residui passivi (art. 39 legge 7 agosto 1982, n. 526), l'istituzione di uno strumento che con criteri obiettivi sterilizzi il risultato di amministrazione da poste attive vetuste così da apparire inattendibili potrebbe giovare all'attendibilità dei risultati. Infatti, ne risulterebbe ridimensionata la positività dei saldi e, ove necessario, verrebbe azionato quanto serve a mantenere gli equilibri. D'altra parte, non mancano esempi che confortano in questo assunto.

Si ricorda che quasi nessun ente che abbia dovuto deliberare lo stato di dissesto aveva in precedenza presentato conti in disavanzo di amministrazione.

Il comune di Roma, che per la gestione 2007 presentava un rendiconto con 427,769 milioni di euro di avanzo di amministrazione, nel 2008, è stato destinatario di una particolare disciplina che ha istituito la gestione commissariale per la gestione di un piano di risanamento.

Con deliberazione n. 26/2010 della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato si è accertato che 235 enti locali vantano crediti verso lo Stato per 3,237 miliardi di euro per trasferimenti a suo tempo non avvenuti. Questa somma, che lo Stato registra fra i propri debiti perenti, nella contabilità degli enti locali è appostata fra i residui attivi che concorrono positivamente al saldo di amministrazione. Ciò, nonostante si prevede che la reinscrizione fra gli stanziamenti di bilancio dello Stato possa diluirsi fino al 2022. Qui non si vuol dire che il credito non sia certo, ma che certamente un credito esigibile fra dieci anni non può ritenersi idoneo a bilanciare un debito con scadenza attuale.

Nella gestione 2009, ben 827 comuni, di cui 636 dell'area Sud-Isole, hanno il parametro obiettivo n. 3, che evidenzia anomalie nella densità dei residui attivi (decreto 24 settembre 2009 del Ministero dell'Interno), in ambito deficitario.

9 Il debito finanziario

Il debito finanziario complessivo dei comuni, nel 2009, può stimarsi in 63,308 miliardi di euro (accertato in 47,020 miliardi su enti che rappresentano l'81,63% dell'intera popolazione) e rimane, rispetto al 2008, sostanzialmente invariato.

Quello delle province, in 11,701 miliardi di euro (accertato in 11,204 miliardi relativamente a 101 enti su 104 complessivi) con un andamento sostanzialmente invariato rispetto al 2008.

Le modificazioni, quindi poco significative in valore assoluto, hanno invece rilievo nel raffronto con il PIL che, nel 2009, decresce rispetto all'anno precedente e con le entrate correnti, che decrescono anch'esse, ma per le sole province.

Il debito dei comuni grava sulla popolazione residente per 954 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 5,26%.

Quello delle province ha una incidenza pro-capite di 198 euro e costituisce lo 0,99% del prodotto interno lordo. Considerate, in termini tecnici, le entrate correnti quali una sorta di prodotto interno lordo dell'ente, l'incidenza media su queste del debito è, per i comuni di oltre il 114,95%, per le province del 105,98%.

Per i comuni, rispetto al debito totale, i mutui sono l'81,27% ed i prestiti obbligazionari il 17,49%, con i primi in crescita ed i secondi in calo. Per le province, i rispettivi dati sono il 67,85% ed il 31,02% e mostrano lo stesso andamento rilevato per i comuni. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord, rispetto alle altre macro-aree, hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha il maggior importo di debito tanto in valori assoluti che relativi alla popolazione e alle entrate correnti. Il dato si inverte in ordine all'incidenza percentuale sul PIL. La sostenibilità finanziaria, che ha essenzialmente come parametro le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno confortanti. Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi è nel suo complesso positiva. Si mostra, invece, fortemente negativa la sostenibilità economico-finanziaria se non si considera più, quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più dei due terzi degli enti comunali e per non poche province. Va da sé, poi, che la parte in eccesso, se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli enti, può ritenersi accettabile e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i comuni, un valore medio del 53,77% e, per le province, del 64,19%. I valori più critici sono quelli degli enti delle regioni centrali.

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

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

La recente disposizione del comma 108 della legge finanziaria del 2011 che, per il triennio 2011-2013, ha ridotto all'8% il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti, può concorrere allo scopo. Tuttavia si segnala ancora l'opportunità, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, che la citata ultima disciplina del TUEL (art.204, comma 1 novellato) che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse a parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In termini ancora più semplici, questa Corte suggerisce che l'incidenza del costo degli interessi abbia a parametro non le entrate correnti, ma il saldo corrente e che le mere entrate correnti fungano da parametro non del costo degli interessi ma della dimensione dello *stock* del debito così come, d'altra parte, avviene presso le Istituzioni finanziarie per l'assegnazione del "merito di credito" ai soggetti debitori.

10 Debiti fuori bilancio

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio si conferma esteso e persistente e data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti, non può essere considerato semplicemente un indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali.

Il legislatore con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre forti limiti al dilagare del fenomeno, sebbene con scarsi risultati.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le province che per i comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante nei predetti debiti.

Pertanto nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2010, è stato chiesto di indicare negli strumenti di copertura utilizzati, anche, l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio; le somme relative a tali stanziamenti utilizzate per la copertura dei debiti riconosciuti nell'anno, 20,564 milioni di euro nelle province, 76,133 milioni di euro nei comuni, rappresentano, sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente il 22,08% ed il 13,53%.

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, avendo tutte le province inviato i dati richiesti. Nell'esercizio 2010 sia il numero delle province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti aumentano, rispettivamente da 68 a 75 Enti, il 10,29% in più il numero degli enti, ed il 68,65% in più l'importo totale, 92,107 milioni di euro.

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 di 623,674 milioni di euro, aumenta, nel 2009, a 720,196 milioni di euro, ma, in controtendenza con l'andamento rilevato negli anni precedenti, nell'ultimo anno di riferimento, diminuisce sia l'importo, 562,488 milioni di euro, sia il numero dei comuni interessati dal fenomeno, n. 1.798. Tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabili alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 comuni hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2009, 8053 comuni, il 99,20%; mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2010 riguardano soltanto 7359 comuni, 90,92% del totale; tuttavia se si considerano solo i 7322 comuni, che hanno inviato il questionario compilato, sia nel 2009 che nel 2010, e che, pertanto costituiscono due insiemi perfettamente confrontabili, si conferma la diminuzione dell'importo complessivo dei debiti riconosciuti, -13,2%, da 647,944 milioni di euro a 562,353 milioni di euro nell'ultimo anno di riferimento, nonostante un lieve incremento del numero degli enti interessati al fenomeno, da 1.723 a 1.795.

11 Gestioni in disavanzo

Nel confronto 2009-2008, si rileva un andamento in aumento, per numero di comuni in disavanzo di amministrazione, pari ad oltre il 24%: da 82 a 102 enti.

Fra le province, che nel 2008 erano assenti, nel 2009 tre sono in disavanzo. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente, per i comuni, un andamento crescente di quasi il 33% e l'incidenza media dello squilibrio sulle entrate correnti passa dal 14,22% al 15,15%. Per le province l'incidenza è del 5,69%. Si tratta di un *trend* sicuramente non incoraggiante riguardante quasi l'1,26% del totale dei comuni e il 2,88% delle province. Presumibilmente, però, il dato è ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo e che altri enti, nel 2009 in numero di 30, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra

risultato di amministrazione e fondi vincolati. Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio e l'ammontare dello *stock*, rispetto alle entrate correnti, evidenzia valori molto significativi che in alcuni casi vanno oltre il 200%. È di rilievo che lo stesso *stock* si è prodotto con accumuli di indebitamento contratto nell'osservanza dei limiti posti dalla disciplina di settore -art. 204, comma 1 novellato, TUEL- (a riguardo vedasi le considerazioni d'insieme del capitolo "Il debito finanziario di comuni e province" e del Capitolo "Andamenti ed equilibri complessivi di comuni e province").

12 Dissesti

La normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio che gli enti dissestati debbano provvedere al loro risanamento, senza ricorrere a mutui con il concorso dello Stato nell'ammortamento, ha posto fine alla precedente situazione caratterizzata dal fatto che molti enti, pur non ricorrendone le condizioni dichiarassero il dissesto, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato, ma ha, anche, reso maggiormente difficile il risanamento.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva, ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di provincia meno propensi a dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Si constata, sempre più frequentemente, che lo stato di dissesto, che colpisce maggiormente i comuni piccoli, indice delle difficoltà di gestione insite nelle dimensioni dell'ente, viene proposto e deliberato a seguito dell'elezione di una nuova compagine politica alla guida dell'ente.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravvalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese.

Nei casi esaminati, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo sui questionari e sulle relazioni degli organi di controllo economico finanziario degli enti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provvedono, per tempo, a richiamare gli organi politici all'esercizio di una corretta amministrazione ed a porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri speciali ai nominati commissari straordinari ed hanno attribuito fondi per far fronte alle passività altrimenti insanabili.

PREMESSA

L'esigenza di acquisire gli elementi informativi necessari per l'attuazione del federalismo fiscale amplia la necessità di strumenti di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, finalizzati a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri di stabilità determinati in sede europea.

Lo sviluppo in atto del processo autonomistico rende quindi più rilevante il ruolo dei controlli, sia se rivolti alla gestione del singolo ente che alla verifica degli andamenti complessivi del comparto nella forma del referto al Parlamento, in quanto essi devono contribuire ad assicurare che il nuovo sistema dei rapporti finanziari e funzionali tra le diverse componenti della Repubblica funzioni in modo equo e garantendo l'equilibrio economico e finanziario delle gestioni.

La relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali costituisce un supporto di informazioni sull'andamento dei conti dei comuni delle province e delle comunità montane che ha come principale riferimento i risultati tratti dalla contabilità ufficiale (rendiconti approvati dal consiglio).

Tuttavia in considerazione del tempo necessario per l'approvazione del rendiconto non si è reso sinora possibile fornire risultati relativi all'ultimo esercizio avvalendosi di tale fonte. Le indicazioni sugli andamenti finanziari degli enti locali nel 2010, devono essere necessariamente effettuate avvalendosi di altre fonti informative. Tra tali fonti risultano rilevanti le rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale e i dati relativi al monitoraggio del patto di stabilità interno sulle quali sono fondate le analisi svolte sull'ultimo esercizio concluso.

La relazione si compone anche di una parte che ripercorre sinteticamente le recenti innovazioni normative che hanno impatto sulla finanza locale riproponendo alcune notazioni che la Corte ha già reso al Parlamento in occasione delle audizioni.

Inoltre vengono svolte analisi particolari, rivolgendosi direttamente agli enti per acquisire gli elementi di interesse che per quest'anno riguardano lo stato di attuazione della riforma dei controlli interni e i contratti di finanza derivata.

Lo sviluppo del processo autonomistico attraverso la sua progressiva attuazione porterà cambiamenti nelle linee di fondo che regolano il sistema della finanza locale, dovendo risultare incrementati i livelli di autonomia e correlativamente più pregnante l'impiego degli strumenti di perequazione. L'esercizio esaminato costituisce il momento di partenza e di raffronto per le successive analisi nelle quali dovranno evidenziarsi i risultati dei cambiamenti introdotti.

RELAZIONE

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE – ESERCIZIO 2010

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

Cons. Francesco Petronio

Lo stato di attuazione della riforma costituzionale

Il percorso per l'assegnazione di maggiori livelli di autonomia agli enti locali ha subito un'accelerazione nell'ultimo anno, essendo stata impostata la disciplina per realizzare uno snodo fondamentale del sistema, costituito dall'effettiva attuazione del principio dell'autonomia finanziaria previsto dall'articolo 119 della Costituzione, come modificato con la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001, attraverso il c.d. federalismo fiscale.

Il processo verso l'attuazione del "federalismo fiscale" ha preso le mosse dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 che ha conferito delega al Governo, fissando molteplici principi e criteri direttivi da porre in essere nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale. I principi direttivi sono sostanzialmente rivolti all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, conferendo, attraverso un complesso coacervo di provvedimenti, la piena autonomia finanziaria agli enti locali. All'esito di tale percorso risulterà profondamente modificato il modello di finanziamento delle autonomie locali con i conseguenti effetti sul coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo.

Il punto focale della riforma è costituito dall'assegnazione di maggiore autonomia impositiva agli enti locali, bilanciata dai meccanismi di perequazione per garantire le zone più povere del paese. L'impianto è completato dalle disposizioni per il riequilibrio territoriale, da un sistema di incentivi per gli enti locali virtuosi e di sanzioni e dall'istituzione di Roma Capitale e delle città metropolitane.

Sin dal momento dell'emanazione della legge delega la Corte ha partecipato al complesso iter normativo in corso, in quanto chiamata a rendere il proprio avviso sui provvedimenti di maggiore impatto per il coordinamento finanziario in una serie di audizioni in Parlamento. La Corte ha rappresentato in linea generale che alla riallocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e alla modifica del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali deve accompagnarsi uno sviluppo della capacità di governo complessivo della finanza pubblica, tale da assicurare la tenuta degli obiettivi dettati dall'appartenenza all'Unione europea. Il processo in atto pertanto deve essere accompagnato da un efficace coordinamento della finanza pubblica in grado di assicurare il controllo della dinamica della spesa e dei saldi a livello decentrato e, al tempo stesso, una adeguata copertura dei servizi essenziali.

Il primo decreto legislativo adottato (d.lgs. 28 maggio 2010, n. 85)¹ che ha ad oggetto "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio" ha previsto l'assegnazione agli enti locali di beni patrimoniali di pertinenza statale, introducendo il principio della valorizzazione funzionale del bene, secondo il quale gli enti dovranno ottimizzare la gestione dei beni ricevuti dallo Stato sia accrescendone la redditività che destinandoli a servizi di utilità comune.

Il conferimento dei beni pur accrescendo in modo non determinante la condizione patrimoniale delle amministrazioni territoriali, può, tuttavia stimolare interventi volti alla riqualificazione del territorio e rappresentare un'importante opportunità per rivedere e per potenziare le possibilità di utilizzo di un patrimonio spesso, specie nel passato, trascurato o messo a reddito in maniera inadeguata.

Tale assegnazione patrimoniale dovrebbe quindi, secondo le indicazioni della norma, essere rivolta a dotare gli enti di beni da mettere a reddito o da utilizzare per le finalità istituzionali e non dovrebbe risolversi in un processo di dismissione.

In attesa dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane con il decreto legislativo 17 settembre 2010 n. 156, in attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009 n. 42, è stato introdotto l'Ordinamento transitorio di Roma Capitale, alla quale è stato conferito uno status particolare quale nuovo ente territoriale, con autonomia statutaria, amministrativa e finanziaria².

Il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 -"Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province"- regolando l'abbandono del sistema di finanza derivata costituisce un punto cardine nel nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali delineato dalla legge delega.

Il provvedimento mira a stabilire un sistema di indicatori che, coniugando efficienza ed efficacia, dovranno consentire la determinazione attraverso parametri oggettivi delle risorse da assegnare agli enti locali per lo svolgimento delle funzioni pubbliche fondamentali

¹ Il provvedimento ha introdotto il c.d. "federalismo demaniale" prevedendo che un complesso di beni pubblici (spiagge, le acque dei fiumi, le caserme in disuso, miniere, alcuni aeroporti ecc..) individuati mediante l'inserimento in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri vengano trasferiti su richiesta dallo Stato agli Enti. Su tale provvedimento si è già detto nella precedente relazione sulla finanza locale delibera n. SEZAUT/16/2010/FRG, pagine 9-186-187-188.

L'elenco dei beni appartenenti alla tipologia prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera e): "altri beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento", attualmente all'esame della Conferenza Unificata, è disponibile sul sito della Agenzia del Demanio. Tale attività costituisce un momento prodromico all'adozione di uno o più DPCM, previsti dall'art. 3, comma 3 del decreto, contenenti gli elenchi ufficiali dei beni trasferibili.

² Il provvedimento, in considerazione dei particolari profili di *governance* del territorio della città in relazione del ruolo della Capitale d'Italia, reca la disciplina degli organi di governo, individuati nell'Assemblea capitolina, nella Giunta capitolina e nel Sindaco, assegna risorse ulteriori, in considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite e stabilisce i principi generali per l'attribuzione al nuovo ente territoriale di un nuovo patrimonio. Vengono ampliate le funzioni attribuite in materie cardine per la gestione amministrativa relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile.

di loro competenza. Il fabbisogno standard rappresenta il livello ottimale di risorse da assegnare ad un servizio valutato, sulla base di criteri oggettivi ed uniformi, a costi standard³. Il finanziamento delle funzioni fondamentali di comuni, città metropolitane e province dovrà gradualmente essere effettuato in base a tali nuovi parametri, al fine di assicurare un progressivo e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Il nuovo sistema di ripartizione delle risorse nei confronti degli enti territoriali dovrà garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali.

Al criterio del "fabbisogno standard", stabilito per il finanziamento delle funzioni fondamentali, si affianca quello della "perequazione della capacità fiscale", per il finanziamento delle altre funzioni.

I fabbisogni vengono individuati con una metodologia che prevede, sia per i comuni che per le province, la determinazione per ciascuna funzione di un sistema di indicatori, considerando gli obiettivi di servizio connessi ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare. Si tratta di una operazione di notevole complessità che comporta il vaglio di molteplici elementi ai quali il provvedimento fa riferimento⁴. Tale attività è affidata ad una Società a partecipazione pubblica⁵ che, avvalendosi della collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale -IFEL-, predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard, ne determina i valori con tecniche statistiche, provvede al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard, anche attraverso appositi questionari⁶ predisposti per la raccolta dei dati contabili e strutturali dai comuni e dalle province.

Per l'applicazione del nuovo criterio di finanziamento a tutte le funzioni fondamentali è previsto un periodo transitorio, dall'anno 2011 all'anno 2013, durante il quale i fabbisogni

³ La legge delega 42/2009 prevede che la determinazione del costo e del fabbisogno in valori *standard*, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

⁴ L'art. 4 del d.lgs n. 216/2010 stabilisce che i fabbisogni standard vengano determinati attraverso:

- l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- l'enucleazione di un modello di stima dei fabbisogni sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- la definizione di un sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

⁵ Società per gli Studi di Settore Spa -S.O.S.E- società per azioni partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%) e dalla Banca d'Italia (12%) già titolare, ai sensi dell'art. 10, comma 12 della legge 8 maggio 1998 n. 146, dell'attività di elaborazione degli studi di settore, nonché ogni altra attività di studio e ricerca in materia tributaria.

⁶ Nella Gazzetta Ufficiale n. 124 del 30 maggio 2011 è stato pubblicato il decreto direttoriale del Dipartimento delle Finanze che prevede nuovi cinque questionari (4 per i comuni e unioni di comuni e 1 per le province) che gli enti dovranno compilare e che riguardano tutti i servizi previsti dalle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Questi vanno ad aggiungersi a quelli già compilati rispettivamente in relazione alle funzioni di "polizia locale" e di "generali di amministrazione, di gestione e di controllo, dai comuni, nonché e ai due per le province riguardanti il "campo dello sviluppo economico dei servizi del mercato del lavoro" e le funzioni " generali di amministrazione, di gestione e controllo".

individuati, relativi ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, entreranno in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo.

L'abbandono del criterio della "spesa storica", potrà avvenire a seguito della determinazione del costo efficiente di un servizio che determina il "fabbisogno standard" il quale raffigura il criterio in base al quale a regime verranno assegnate le risorse. Il nuovo sistema dovrebbe impedire che venga finanziata anche l'inefficienza in quanto viene stimolato l'interesse degli enti locali a razionalizzare le proprie spese.⁷ Al fine di evitare che dall'autonomia finanziaria possano derivare svantaggi alle regioni meno ricche, la legge prevede l'istituzione del "fondo di perequazione" attuando la corrispondente prescrizione dell'articolo 119 della Costituzione. Si tratta di un contributo che verrà trasferito dalle zone maggiormente dotate a quelle più povere attraverso il fondo istituito -nel bilancio dello Stato- per finanziare le spese di comuni e province, successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali. Il fondo è articolato in due componenti, la prima riguarda le funzioni strumentali dei comuni, la seconda le funzioni non strumentali. Tali quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica.

Nota la Corte⁸ che la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza, alla scuola, al trasporto pubblico locale (in conto capitale), incide sulla funzionalità del sistema. Inoltre rileva la mancata determinazione del meccanismo di funzionamento del fondo perequativo per le province e i comuni da parte della normativa di attuazione. Lo schema di decreto non definisce l'entità e la fonte di alimentazione del fondo, ma prevede che esse siano individuate (previa intesa sancita in Conferenza unificata) con decreto del Presidente del Consiglio, rimettendo in tale modo la disciplina di tali aspetti fondamentali della perequazione ad una fonte di rango secondario.

Il provvedimento di maggiore incidenza per l'attuazione della riforma è costituito dal quarto decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23⁹ sul federalismo municipale che modifica il

⁷ La legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010 n. 220) definisce ulteriormente le competenze della S.O.S.E SpA, prevedendo all'art. 1 comma 23 che "Al fine di favorire l'attuazione del federalismo fiscale: a) la società di cui all'articolo 10, comma 12, della legge 8 maggio 1998, n. 146, predispone altresì le metodologie ed elabora i dati per la definizione dei fabbisogni e dei costi standard delle funzioni e dei servizi resi, nei settori diversi dalla sanità, dalle regioni e dagli enti locali, secondo modalità definite con apposita convenzione stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze. La medesima società realizza, sulla base delle informazioni messe a disposizione dall'Agenzia delle entrate in condizioni di parità, prodotti e servizi per la gestione aziendale da mettere a disposizione delle imprese."

⁸ Audizione Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo del 24 febbraio 2011 -Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale- sullo Schema di d.lgs. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

⁹ L'iter per l'approvazione di tale provvedimento è risultato complesso in quanto all'esame della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali non ha fatto seguito l'intesa, né un parere. Secondo le procedure previste dalla legge delega n. 42/2009 comma 4 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema e lo ha trasmesso al Parlamento corredato da una relazione sulla mancata Intesa con i rappresentanti delle regioni e delle Autonomie locali. La Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, chiamata ad esprimersi, non ha raggiunto la maggioranza per cui anche in questo caso il parere non è stato reso. Il Consiglio dei Ministri, ha approvato in via definitiva il decreto, come prevede la legge. Su richiesta del Capo dello Stato il provvedimento è stato di nuovo all'attenzione del Parlamento. Le comunicazioni del Governo sul decreto sono state rese in Senato il 22 febbraio e successivamente alla Camera che ha approvato sul decreto una risoluzione il 2 marzo 2011.

sistema di finanziamento degli interventi di competenza delle amministrazioni comunali, sostituendo tra le fonti di finanziamento i trasferimenti erariali con i proventi della tassazione immobiliare fino ad ora solo in parte di competenza comunale.

Il decreto conferisce maggiore autonomia impositiva agli enti anche attraverso il ripristino della facoltà di manovra delle aliquote¹⁰, assegnando maggiori responsabilità nel reperimento delle risorse agli amministratori degli enti locali, più vicini ai cittadini e alle problematiche dei territori.

Una delle principali innovazioni recate è l'introduzione, a decorrere dal 2014, di una nuova imposta municipale unica (IMU)¹¹, che si compone di una parte propria e di una secondaria, in sostituzione di una serie di prelievi diretti ed indiretti gravanti sul reddito da immobili o sulle operazioni di trasferimento della proprietà. In particolare si evidenzia che l'imposta municipale propria andrà a sostituire anche l'imposta comunale sugli immobili mutandone il presupposto dell'imposizione (possesso di immobili diversi dalla abitazione principale) e la determinazione della base imponibile ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

Nel periodo transitorio 2011-2013 le entrate dei comuni¹² saranno composte dalla compartecipazione IVA (distribuita ai singoli comuni in relazione al territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo, sulla base del gettito dell'IVA regionale e in base alla popolazione del comune); dal 30% del gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari; dal 30% imposte di registro e di bollo sugli affitti; dal gettito della componente immobiliare dell'Irpef e dal gettito della cedolare secca sugli affitti¹³.

In questa fase fino all'entrata in vigore del fondo perequativo¹⁴ i gettiti relativi all'imposta di bollo e di registro sui contratti di locazione immobiliare, all'Irpef sui redditi fondiari e alle imposte ipotecarie e catastali (escluse quelle relative agli atti soggetti ad imposta sul valore aggiunto) convergono nel fondo sperimentale di riequilibrio¹⁵.

Altra figura d'imposta introdotta, dal decreto sul federalismo fiscale municipale, già a far data dal 2011 è la cedolare secca sugli affitti (art. 3) che si applica, su opzione del contribuente, nella misura del 21 per cento (l'aliquota ridotta è del 19 per cento) sui canoni di locazione in luogo dell'Irpef. L'imposizione progressiva sui redditi da locazione di immobili ad uso abitativo delle persone fisiche, così, cede il passo a quella fissa. La scelta del

¹⁰ Si veda in merito il punto 2.1.3 della presente relazione in relazione al parziale sblocco, dal 7 giugno 2011, della facoltà di manovra sulle aliquote dell'addizionale Irpef ex art. 5 del d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23.

¹¹ Art. 8, 9 e 11 del d. lgs. 23/2011.

¹² Art. 2 del d. lgs. 23/2011.

¹³ Ai comuni delle regioni a statuto ordinario sarà devoluto il 21,7 per cento per l'anno 2011 e il 21,6 per cento a decorrere dal 2012.

¹⁴ Previsto dall'articolo 13 della legge delega n. 42 del 2009.

¹⁵ Fondo disciplinato all'art. 2 comma 3 del d. lgs. 23. Si evidenzia che il 31 maggio è stato raggiunto l'accordo della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali sulle modalità di alimentazione e di riparto del fondo.

contribuente è condizionata ad una serie di adempimenti tra i quali, naturalmente, la registrazione del contratto di locazione.

Si tratta di un cambiamento di notevole complessità che necessariamente comporta la risoluzione di complesse problematiche di attuazione¹⁶.

Il rinnovato ruolo della fiscalità immobiliare è certamente congeniale alla caratteristica della territorialità dell'imposizione e risponde a esigenze da tempo avanzate dai comuni, resta comunque confermata l'esenzione di ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa. Ciò comporta che il finanziamento dei servizi comunali ricade soprattutto sui possessori di immobili non adibiti a residenza principale e quindi solo in misura minore sui residenti. Risulta, quindi non efficacemente perseguita la corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, principio posto a fondamento della delega e funzionale al sistema di controllo e di stimolo all'efficienza gestionale, mentre si determina una redistribuzione molto sperequata e concentrata del prelievo, con possibili effetti di energica lievitazione delle aliquote.

La Corte¹⁷ in sede di audizione ha evidenziato la possibilità che il modello proposto di fisco municipale sia fondato anche su ipotesi di tassazione (quali la *service tax*) maggiormente in grado di far corrispondere l'onere della contribuzione agli effettivi beneficiari dei servizi locali, infatti non realizzandosi tale condizione potrebbe non rendere il disegno di federalismo fiscale pienamente coerente con un processo di razionale costruzione di decentramento autonomistico.

L'impianto previsto per l'imposizione sui redditi da locazione si basa sulla previsione di un recupero di base imponibile finora sottratta a tassazione che potrebbe rilevarsi ottimistico¹⁸, peraltro, il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo sembra giustificare i dubbi da più parti sollevati, sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire quella certezza di risorse che dovrebbe essere alla base di ogni prospettiva di responsabilizzazione degli enti decentrati.

Il disegno tratteggiato, riproduce parzialmente in termini di basi imponibili il quadro previgente, riducendo le esigenze di adeguamento degli apparati gestionali, pertanto sotto tale aspetto dovrebbe risultare conforme al criterio di delega che prevede la semplificazione del quadro normativo e la riduzione al minimo delle esigenze di revisione degli apparati di

¹⁶ Il provvedimento dovrebbe attuare il passaggio dalla finanza derivata a quella autonoma, sostituendo oltre 11 miliardi di trasferimenti statali annui -assegnati in base al criterio della spesa storica- con tributi propri e compartecipazioni. Il decreto non introduce nuove imposte, ma vengono accorpate ben 10 delle 18 attuali forme impositive. Le imposte locali diventano "tracciabili".

¹⁷ Audizione Sezioni Riunite in sede di controllo dinanzi alle commissioni Bilancio e Bicamerale in materia di federalismo fiscale municipale del 9 dicembre 2010.

¹⁸ Le ipotesi formulate ritengono che possa essere compensata la perdita di gettito relativa alla minore livello dell'imposta con il recupero dell'evasione.

gestione. Anche l'unificazione di diversi tributi nella nuova tassazione introdotta con l'IMU risulta conforme all'intento di semplificare il sistema.

Vi sono tuttavia aspetti che non vanno in tale direzione quali l'opzionalità nella utilizzazione della cedolare secca data ai contribuenti, la facoltà di intervenire sull'insieme dei tributi minori con l'IMU (con il conseguente emergere di sistemi tributari anche molto diversi) e la mancata definizione di un chiaro (ma regolato) sistema di flessibilità applicative in termini di esenzioni e agevolazioni. Tali aspetti critici rischiano di ridurre i margini di miglioramento sul fronte della semplificazione.

Nell'ambito dello sviluppo dell'autonomia di entrata altre novità sono state introdotte dal Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario" (pubblicato nella G.U. n. 109 del 12/05/2011), che persegue l'intento della soppressione dei trasferimenti statali per regioni e province si articola in cinque capi¹⁹ tesi a disciplinare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e, con essa, la rivisitazione dell'attuale disciplina tributaria, l'autonomia di entrata delle province e delle città metropolitane; l'istituzione del sistema perequativo regionale; i costi e i fabbisogni standard nel settore sanitario.

Il provvedimento definisce i fabbisogni che devono essere ovunque garantiti per l'erogazione dei servizi primari di utilità sociale (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico), l'individuazione del costo standard necessario per il loro svolgimento e l'assegnazione della capacità fiscale necessaria per il reperimento delle risorse, attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti erogati dallo Stato. Vengono stabilite forme perequative atte a garantire l'idonea capacità di spesa anche per i territori che non riescono a reperire le risorse proprie necessarie ad offrire i principali servizi.

Il sistema introdotto, attraverso il superamento della finanza derivata e la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate, dovrebbe esercitare un effetto positivo sulla dinamica della spesa.

Ha rilevato la Corte²⁰ sul piano generale che risulta fondamentale la definizione di meccanismi di coordinamento della finanza pubblica che garantiscano il contributo di tutti i livelli di governo al riequilibrio complessivo. Tali obiettivi sono indispensabili per ritrovare

¹⁹ - Capo I - Autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario;
- Capo II - Autonomia di entrata delle province;
- Capo III - Perequazione ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 42 del 2009 e sistema finanziario delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario;
- Capo IV - COSTI E FABBISOGNI STANDARD NEL SETTORE SANITARIO;
- Capo V - Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

²⁰ Audizione Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo del 24 febbraio 2011 -Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale- sullo Schema di d.lgs. N. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario

adeguati livelli di crescita, specie in un momento in cui si impone il progressivo contenimento della spesa per consentire l'alleggerimento della pressione tributaria e il rientro da un livello di debito elevato. Per tali motivi la definizione di un quadro di finanziamento che tende a "cristallizzare" i fabbisogni finanziari su livelli non sempre coerenti con la riduzione necessaria della spesa potrebbe non rilevarsi appropriata. Inoltre l'aver puntato esclusivamente sul patto di stabilità interno quale strumento di equilibrio per affiancare tale processo potrebbe non offrire la necessaria flessibilità e tempestività di intervento.

In particolare qui rilevano gli aspetti concernenti la finanza delle province la cui autonomia viene estesa corroborando la facoltà, di variare l'aliquota dell'imposta delle assicurazioni sulla responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (fatta eccezione per i ciclomotori), con base del 12,5 per cento e con un margine differenziale di 3,5 punti percentuali e l'anticipazione della manovra al 2011²¹. Previsto anche l'aumento dell'imposta provinciale di trascrizione (IPT) sulle compravendite di auto, la cui decorrenza è condizionata all'adozione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 56, comma 11, del citato decreto legislativo n. 446 del 1997²². Per l'IPT è altresì contemplato (con disegno di legge di stabilità, ovvero con disegno di legge ad essa collegato) il riordino teso ad identificare ai fini dell'imposizione fiscale l'effettivo utilizzatore del veicolo e ad uniformare l'imposta per i veicoli nuovi e usati in relazione alla potenza del motore e alla classe di inquinamento. È confermata la compartecipazione al gettito IRPEF in modo da assicurare le entrate corrispondenti ai trasferimenti statali di parte corrente e l'addizionale provinciale sull'energia soppressa. Non ha invece avuto seguito la proposta per l'istituzione di una compartecipazione all'accisa sulla benzina. Infine è stata istituita l'imposta di scopo anche per le province.

Il sesto decreto legislativo di attuazione della legge sul federalismo fiscale, 31 maggio 2011 n. 88, concernente le risorse aggiuntive ed interventi specifici per la rimozione degli squilibri economici e sociali, introduce strumenti di riequilibrio territoriale per il recupero dei divari di sviluppo delle aree sottoutilizzate e persegue lo scopo essenziale di invertire le condizioni di stagnazione, se non di declino, delle politiche per le infrastrutture pubbliche.

Tale provvedimento si rileva di particolare rilievo nella fase particolarmente critica, soprattutto nel nostro Paese, per la crescita economica e per il ciclo degli investimenti pubblici.

²¹ Il rapporto annuale dell'Ania riporta che al 27 giugno già 29 province hanno aumentato l'imposizione nella misura massima.

²² Il comma 6 dell'art. 17 (Tributi propri connessi al trasporto su gomma) - Capo II - prevede il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto n. 68/2011, per l'emanazione del decreto Ministeriale. Termine già decorso (28 giugno) senza che alcun provvedimento sia stato adottato.

La Corte²³ ha rilevato che l'alto livello del debito pubblico ha indotto, negli ultimi anni, a privilegiare una linea di finanza pubblica più tesa a salvaguardare gli equilibri di bilancio che a mobilitare risorse pubbliche per sostenere la crescita economica.

Il decreto legislativo, per i suoi limiti impliciti può realizzare solo parzialmente la complessa opera di riordino istituzionale, finanziario e tecnico, tuttavia rappresenta una necessaria base di partenza nella direzione auspicata, risultando coerente con le indicazioni metodologiche e di principio contenute nei più recenti documenti dell'Unione europea. A livello comunitario è in corso un ampio dibattito sulle prospettive della politica di coesione, che è chiamata a svolgere un ampio ruolo per favorire una crescita equilibrata²⁴.

La complessa condizione economica rende più difficili le scelte affidate alla politica per rimuovere le differenze tra le aree del paese, per cui può rilevarsi opportuno concentrare gli interventi su poche priorità selezionate, rafforzare l'attività di progettazione anche separando i finanziamenti dei progetti dai finanziamenti delle opere.

Nei prossimi cicli di programmazione la politica di sviluppo e di coesione potrà avvalersi della nuova impostazione derivante dall'attuazione del federalismo fiscale, che prevede una revisione degli strumenti e delle procedure per le politiche di intervento pubblico, specificamente in materia di infrastrutture.

La Corte²⁵ ha indicato alcuni dei principali indirizzi per il rilancio della politica per le infrastrutture e, in particolare, per le azioni di sostegno delle aree sottoutilizzate che vanno dal riordino delle responsabilità istituzionali, alla riunificazione della normativa e delle diverse fonti di finanziamento delle opere, al potenziamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione *ex post* dei risultati anche alla luce della complessiva attività di controllo.

Un ruolo di notevole sostegno nell'attuazione del federalismo fiscale deve essere assegnato all'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei principi contabili che svolgono una funzione essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del sistema che travalica gli aspetti strettamente tecnici.

Il legislatore ha in più occasioni avvertito la necessità di un processo di armonizzazione che trova un antecedente nell'esigenza di "normalizzazione dei conti pubblici" più volte ribadita sin dalla riforma della contabilità generale introdotta con la legge n. 468 del 1978²⁶. La recente riforma della contabilità e della finanza pubblica riserva al tema l'articolo 25 nel quadro del titolo IV – Conti della

²³ Audizione sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni (*Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*) - 30 marzo 2011

²⁴ La nuova impostazione contenuta nella "Quinta relazione sulla coesione economica sociale e territoriale" prevede un rinnovato ruolo per il conseguimento dell'obiettivo "di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", in coerenza con la nuova impostazione del bilancio dell'Unione e con l'aggiornamento al 2020 della "Strategia di Lisbona".

²⁵ Audizione sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni "Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali" (*Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*) - 30 marzo 2011

²⁶ I tentativi effettuati in tal senso nell'arco di oltre un trentennio hanno avuto, com'è ben noto, scarso successo.

finanza pubblica²⁷. L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, deve avvenire nel rispetto della loro autonomia sancita a livello costituzionale e si svolge parallelamente all'iter previsto per le altre amministrazioni pubbliche.

Il processo di armonizzazione si inserisce in uno scenario caratterizzato dalla progressiva attuazione del federalismo fiscale e dallo sviluppo dell'integrazione europea e delle conseguenti regole fiscali; le linee portanti di tali processi accrescono l'esigenza dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici, che si arricchisce di nuovi significati. L'uniformità dei sistemi contabili di tutti i livelli di governo è necessaria per assicurare il funzionamento ordinato dei meccanismi di coordinamento; l'art. 2 comma 7, della legge 196 dispone che il previsto Comitato per i principi contabili agisca in reciproco raccordo con la Commissione paritetica per il federalismo fiscale con lo scambio di tutte le risultanze relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici.

Un punto sul quale la Corte²⁸ si è soffermata è costituito dal principio di competenza finanziaria²⁹ che potrebbe non risultare coerente con la nozione di competenza giuridica che resta alla base della legge 196 del 2009.

Tale principio è preordinato a un recupero di rappresentatività dei documenti contabili negli enti locali attraverso una tendenziale riduzione dell'indice di formazione dei residui e scongiurare, il loro mantenimento in bilancio per periodi troppo lunghi. Peraltro, le analisi delle Sezioni regionali di controllo sulla vetustà dei residui hanno più volte evidenziato la criticità del fenomeno, anche in relazione all'attendibilità del risultato di amministrazione.

L'adozione di un comune piano dei conti integrato omogeneo con quello previsto dalla legge 196 del 2009 per le amministrazioni diverse da Regioni ed Enti territoriali è finalizzata a consentire l'effettivo consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici e la raccordabilità con il sistema dei conti nazionali.

L'attuazione delle disposizioni del titolo I sarà sottoposta ad un biennio di sperimentazione al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica all'esito della quale saranno definiti i principi contabili applicati.

²⁷ La norma disponeva esplicitamente "di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico."

²⁸ Audizione sullo schema di d.lgs. n. 339 recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni – Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e di loro Enti ed Organismi (Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale) - 17 Maggio 2011

²⁹ Il principio della *competenza finanziaria* costituisce la più rilevante novità dei principi contabili. Il principio, peraltro già codificato per le Regioni (d.lgs. 76/2000) e dalle stesse applicato, seppur con meccanismi differenti, ancora l'imputazione dell'obbligazione giuridica, sia per l'entrata che per la spesa, all'esercizio in cui la stessa viene a scadenza. Il nuovo principio rafforza il ruolo del bilancio pluriennale nella rilevazione contabile degli investimenti. Lo stesso, che ha già contenuto autorizzatorio per gli Enti locali, diventa il punto di connessione tra il perfezionamento dell'obbligazione giuridica e la gestione pluriennale delle risorse. Il bilancio pluriennale, proprio in presenza di impegni e relative fonti di finanziamento per investimenti in c/capitale, è il documento contabile più idoneo a garantire la copertura complessiva e a dare conto di obbligazioni che travalicano il singolo esercizio finanziario. Gli equilibri del bilancio pluriennale dovranno essere garantiti anche in sede di verifica degli equilibri annuali e di assestamento.

L'art. 2, comma 4, prevedeva, previa sperimentazione, la graduale estensione del bilancio di sola cassa alle Amministrazioni territoriali, tuttavia tale previsione è stata riconsiderata per effetto della recente legge di adeguamento della riforma contabile ai nuovi vincoli europei, che conferma il doppio bilancio, di competenza e di cassa.

Per il comparto degli Enti locali l'introduzione del doppio bilancio potrà comportare complessità nella programmazione della spesa, e ricadute sugli assetti organizzativi e sugli schemi operativi.

Il decreto riguardante l'armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi³⁰, in esame dopo i reiterati tentativi esperiti con esito non risolutivo, potrebbe mirare all'intento di rendere compatibili le risultanze dei diversi enti che confluiscono nel conto della pubblica amministrazione, rendendo più trasparente il processo per la rilevazione dei risultati da presentare alla Unione Europea.

Il sistema che il disegno di riforma introduce è completato da una norma di chiusura a carattere ordinamentale; si tratta del decreto legislativo riguardante i meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, nonché l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il testo ancora in attesa di approvazione³¹ definitiva si articola sostanzialmente in due capi, dedicato l'uno ai meccanismi sanzionatori (artt. 1-7) e l'altro ai meccanismi premiali (artt. 8-12). Un complesso sistema di responsabilità affidato a meccanismi sanzionatori e premiali viene a compensare i maggiori spazi di autonomia derivanti dalle innovazioni introdotte attraverso l'attuazione del federalismo fiscale, nell'intento di garantire la tenuta dell'assetto del sistema normativo fin qui delineato in materia di federalismo fiscale.

L'impianto sanzionatorio risulta sostanzialmente articolato su tre fattispecie:

- (a) il dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario in ambito regionale (artt.2-3);
- (b) il dissesto finanziario negli enti locali (art. 6);
- (c) il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali (art. 7).

Viene assegnato alla Corte dei conti un ruolo significativo, nell'attuazione del sistema sanzionatorio concernente il dissesto finanziario negli enti locali per via della sua natura di garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica, nel rinnovato contesto costituzionale.

Effetti sanzionatori vengono fatti derivare da pronunce in sede giurisdizionale concernenti responsabilità per le situazioni di dissesto finanziario e da pronunce in sede di

³⁰ Si evidenzia che lo schema di decreto-atto di governo n. 339 – il 31 maggio ha ottenuto il parere del "Comitato per la legislazione" dopo l'esame delle altre Commissioni parlamentari: "Affari costituzionali" -" V Bilancio e Tesoro" e "Per l'attuazione del federalismo fiscale". È stato invece approvato e pubblicato il d.lgs 31 maggio 2011 n. 91 che reca disposizioni in attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, che si applicano alle pubbliche amministrazioni con esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro organismi strumentali e degli enti del Servizio Sanitario nazionale.

³¹ Atto di governo n. 365, approvato dal governo il 19 maggio scorso è al momento all'esame delle Commissioni parlamentari.

controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

Alla pronuncia in sede giurisdizionale della Corte dei conti su accertate responsabilità degli amministratori in conseguenza della dichiarazione di dissesto dell'ente locale consegue una sanzione particolarmente grave Sindaco, Presidente di Provincia, non potranno essere più candidabili, per un periodo di dieci anni.³²

Altre innovazioni riguardano la procedura per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale nell'ipotesi in cui la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti accerti l'inadempimento da parte dell'ente locale dell'obbligo di adozione delle necessarie misure correttive³³ nel termine assegnato dalla Corte stessa. Il sistema sanzionatorio si basa sulla verifica dell'adozione delle misure correttive conseguenti all'accertamento da parte delle sezioni regionali, di irregolarità contabili, di squilibri strutturali di bilancio e di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria incidenti sul bilancio dell'ente in misura tale da provocarne il "dissesto economico".

La sezione regionale di controllo, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto finanziario e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000³⁴.

La norma rafforza l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo nelle quali vengono rilevate violazioni da parte degli enti locali di obiettivi di finanza pubblica e consente di provocare immediate conseguenze sugli organi in relazione allo stato di accertato dissesto, ponendo rimedio alla situazione, che si è avuto modo di rilevare nelle recenti relazioni, di inerzia nel procedere alla dichiarazione di dissesto anche quando ne ricorrano le condizioni.

La verifica dell'adozione delle necessarie misure correttive da parte dell'ente locale si correla alla effettività delle pronunce delle sezioni regionali, tale attività è già in atto presso le sezioni nell'ambito della vigilanza prevista dallo stesso art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 e ritenuta compatibile sul piano costituzionale.

³² La sanzione d'ineleggibilità (*rectius*, "incandidabilità") conseguente ad una pronuncia di responsabilità amministrativa, sia pure a titolo di dolo e di colpa grave, richiama il sistema prefigurato dall'art. 58 del d.lgs. n. 267 del 2000, che fa discendere la sanzione di incandidabilità da fattispecie di reato particolarmente gravi accertate in sede penale.

³³ Tale obbligo consegue a pronunce specifiche ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge n. 266 del 2005 nelle quali siano stati accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il "dissesto economico".

³⁴ Il Prefetto, ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000, assegni al Consiglio un termine per la deliberazione del dissesto, ferma restando la possibilità per il Prefetto stesso, decorso infruttuosamente tale termine, di esercitare il potere sostitutivo con la nomina di un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e per dare corso alla procedura per lo scioglimento dell'ente.

2 La finanza locale nell'esercizio 2010

2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio

L'anticipazione del termine³⁵ per l'approvazione dei documenti contabili consuntivi degli enti, potrà in prospettiva consentire l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'ultimo esercizio, avvalendosi della completa operatività del sistema per la trasmissione telematica dei rendiconti³⁶. L'analisi di seguito condotta, in attesa della realizzazione di quanto sopra, è stata ancora realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale che forniscono informazioni utili sull'andamento di cassa anche prima dell'approvazione dei rendiconti.

Tra le altre fonti finalizzate a garantire il monitoraggio dei conti pubblici, il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)³⁷ rileva gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (articolo 14, commi da 6 a 11, della legge 31 dicembre 2009, n.196). Gli incassi e i pagamenti delle amministrazioni pubbliche devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesoriери/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica SIOPE.

Il SIOPE, fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche³⁸, rappresenta uno strumento utile, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita).

L'uniformità delle rilevazioni per tipologia di enti, consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La classificazione dei dati

³⁵ Il termine di approvazione del rendiconto della gestione, in precedenza fissato al 30 giugno, è stato anticipato al 30 aprile dall'art. 2-quater, comma 6 del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154 convertito, con modificazioni nella legge L. 4 dicembre 2008, n. 189 recante *disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*, che ha modificato l'art. 151, comma 7 e l'articolo 227, comma 2, primo periodo del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

³⁶ La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti. Nel corso dell'esercizio 2010 - sesto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni e anche le comunità montane. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

³⁷ In attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002 è stato istituito un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (SIOPE) in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT. Rispetto al precedente sistema rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il SIOPE dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che una maggiore tempestività. Nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe completare le rilevazioni di mera cassa.

³⁸ La piena attuazione del SIOPE migliora i procedimenti per la predisposizione dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario.

secondo una codificazione uniforme consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

La rilevazione SIOPE costituisce la principale fonte informativa per la predisposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze delle relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche da presentare al Parlamento. Per altro, la necessità di un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica finalizzato a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri previsti dall'art. 104 del trattato di Maastricht, risulta accentuata dall'esigenza di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione al federalismo fiscale nel rispetto dei vincoli del sistema. A tale fine l'art.13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA) i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali.³⁹

A seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2009, concernente il superamento della rilevazione trimestrale di cassa, è stato dismesso il precedente sistema di rilevazione dei flussi di cassa introdotto dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978 n. 464.⁴⁰

Tra le fonti d'informazioni utilizzate in questa sede, oltre ai predetti dati di cassa, sono stati impiegati, attraverso un'apposita rilevazione, i dati del patto di stabilità interno che forniscono anche elementi di competenza (limitati alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

La Corte dei conti raccoglie, inoltre, una serie di informazioni attraverso l'esame delle relazioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'articolo unico della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006). La sistematizzazione di tali informazioni potrà offrire un apporto notevole alla conoscenza degli andamenti significativi della finanza locale, consentendo approfondimenti dei fenomeni sulla base dei dati raccolti in una serie di quadri specifici annessi alle relazioni suddette.

³⁹ Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

⁴⁰ Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, dismesso dall'esercizio 2010, ha rappresentato sino a tale esercizio la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Le tendenze della finanza degli enti locali potranno essere quindi esaminate attraverso altre fonti idonee a fornire indicazioni estese all'aspetto della competenza e particolarmente mirate alla verifica degli effettivi equilibri.

La valutazione sia sul fronte della gestione di cassa sia della competenza, che può essere svolta in presenza di un quadro articolato di elementi informativi, consente la rilevazione degli andamenti secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi maggiori elementi di conoscenza.

I dati raccolti per il 2010 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle province e dei comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2010

Nell'esercizio 2010 l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale più favorevole rispetto al precedente nel quale si erano evidenziati gli effetti della crisi finanziaria mondiale.

La crescita economica, che in Italia negli ultimi anni si era già dimostrata ridotta, nel 2008 e nel 2009 ha fatto registrare una variazione negativa. In particolare nel 2009, anno in cui gli effetti della crisi si sono manifestati con maggiore intensità, la flessione si è dimostrata particolarmente elevata (-5,2 per cento).

L'andamento del prodotto nel 2010 ha riportato un'inversione di tendenza e la crescita si è attestata all'1,3 per cento. Per tale esercizio le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici registravano, su entrambi i fronti, valori più favorevoli rispetto al precedente,⁴¹ nel quale la crisi si era consolidata ed aveva raggiunto l'apice. Lo scenario delineato dalla *Decisione di finanza pubblica* prevedeva per il 2010 un tasso di crescita del PIL reale dell'1,2 per cento; le prospettive di crescita si sarebbero dovute rafforzare ulteriormente per il triennio 2011-2013, con un aumento del PIL reale che si sarebbe attestato all'1,3 per cento nel 2011 e al 2 per cento nel 2012 e nel 2013. Tuttavia le

⁴¹ L'indebitamento netto in rapporto al Pil per il 2010 era stimato al 5% (le previsioni nella media europea riportavano comunque valori più elevati: 5,4 nel 2009 e 6,5% nel 2010). Inoltre era stimata la permanenza di una situazione, comune alla generalità dei Paesi, caratterizzata da valori critici degli aggregati economico-finanziari per il 2010. Gli obiettivi stabiliti nel *DPEF* miravano a:

- 1) contenere l'indebitamento netto delle P.A. al livello del 5,3 per cento nel 2009, del 5 per cento nel 2010, del 4 per cento nel 2011, per raggiungere valori al di sotto del 3 per cento e in linea con i parametri europei negli anni 2012 e 2013;
- 2) contenere il debito pubblico al 118,2 per cento del Pil per il 2010, 118 per cento per il 2011, 116,5 per cento nel 2012, e 114,1 per cento nel 2013;
- 3) migliorare progressivamente l'avanzo primario dallo 0,2 per cento del 2010 al 3,5 per cento del Pil nel 2013;
- 4) far sì che il saldo netto da finanziare al netto delle regolazioni contabili e debitorie, non sia superiore a 61,4 miliardi di euro per il 2010, a 48,1 miliardi di euro per il 2011 e a 40,6 miliardi per l'anno 2012;
- 5) ridurre il fabbisogno di cassa del settore statale portandolo dal 5,9 per cento del Pil nel 2009, al 4,6 per cento del Pil nel 2010, al 3,6 per cento nel 2011, al 2,2 per cento nel 2012, fino all'1,5 per cento nel 2013.

I valori obiettivo sopra elencati sono stati aggiornati nella nota di aggiornamento al *DPEF* approvata dal Senato il 7 ottobre 2009 (al riguardo si veda successiva nota nella parte relativa alla legge n. 191 del 23 dicembre 2009 legge di stabilità per il 2010).

nuove stime sulla crescita sono meno favorevoli rispetto a tale quadro e non prevedono il raggiungimento del traguardo del 2 per cento nell'ultimo biennio.

Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è ridotto al 4,6 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, pur non rientrando ancora nell'ambito del relativo parametro. Il livello d'indebitamento dal 2009 rimane al di sopra della soglia stabilita e il percorso per rientrare nei parametri, previsto nei successivi esercizi in presenza di una crescita lenta, si dimostra complesso.

Il miglioramento dei conti pubblici può essere messo in relazione alla riduzione delle spese complessive, soprattutto quelle in conto capitale e si giova anche dei fattori connessi al superamento della fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009. La capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati migliori rispetto al passato.

La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente (-0,5 per cento), a causa della flessione delle entrate in conto capitale che nel precedente esercizio erano state alimentate dai proventi dello "scudo fiscale". Le entrate correnti hanno riportato un andamento coerente con quello del prodotto nominale. La situazione finanziaria complessiva ha trovato sostegno nell'andamento delle entrate in moderato sviluppo.

Tra le diverse componenti del prelievo si nota un maggiore incremento delle imposte indirette che compensa in parte l'andamento dei contributi sociali e il calo delle imposte in conto capitale.

Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili alle misure di contenimento delle spese con una forte caduta degli investimenti ed al blocco temporaneo delle spese di personale, dovuto al d.l. 78 del 2010.

Le spese di parte corrente, hanno dimostrato un incremento meno vivace, per via della notevole decelerazione delle spese per consumi intermedi e dell'andamento in flessione dei redditi da lavoro dipendente, dovuto sia al calo degli addetti che alla contenuta dinamica delle retribuzioni.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubblica è diminuita di 1,3 punti in termini di prodotto per via della notevole riduzione di quella in conto capitale.

Le spese per interessi passivi fanno registrare una sostanziale stabilità, dopo il forte calo del precedente esercizio.

L'avanzo primario è rimasto di segno negativo⁴², ma migliora rispetto al 2009 raggiungendo lo 0,1 per cento del PIL.

⁴² Nel 2008 l'avanzo primario si attestava al 2,5 %, mentre nel 2009 tale risultato era di segno negativo dello 0,7% del prodotto.

Il debito pubblico, che nel 2009⁴³ si era sviluppato ad un ritmo elevato, continua a crescere e raggiunge il 119 per cento del PIL, livello questo che grava sulla finanza pubblica nel suo complesso rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica⁴⁴, che permane indebolito dalla crisi economica, ma inizia a mostrare segnali di ripresa. Pur rilevandosi un quadro meno critico rispetto al precedente esercizio, il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali resta ancora complesso e le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che nelle previsioni permane debole.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che il contributo delle amministrazioni locali (regioni, enti locali e sanità) all'indebitamento complessivo è in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente. Ciò in presenza del contenimento delle spese complessive⁴⁵ degli enti e a fronte della riduzione delle entrate da trasferimenti.⁴⁶

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2010

Gli enti territoriali partecipano all'esigenza di contribuire all'equilibrio della finanza pubblica e di perseguire gli obiettivi di convergenza. La prosecuzione nel percorso verso la loro piena autonomia finanziaria potrebbe incidere sul modello delle relazioni tra livelli di governo in quanto l'ampliamento degli spazi di autodeterminazione e la minore imposizione di vincoli finanziari specifici dovrebbe essere compensata da maggiori responsabilità sul reperimento e l'impiego delle risorse.

Il complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative, al cui compimento è condizionata la possibilità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa, ha fatto segnare nel 2010 maggiori risultati rispetto al passato. L'attuazione del federalismo fiscale apre nuove prospettive per la gestione finanziaria dei comuni e delle province, tuttavia le linee caratteristiche dell'esercizio 2010 sono ancora condizionate dagli effetti della crisi economica e dalla problematicità dell'equilibrio della finanza pubblica.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi ed all'economia. Tuttavia è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita

⁴³ Nel 2008 il rapporto debito/Pil si era attestato al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione di tale rapporto, per l'intero periodo 2003-2009. Il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di quasi dieci punti rispetto al 2008, raggiungendo il 115,3%. (nell'area dell'euro, rispettivamente, una flessione del 4,7% e un limitato recupero dello 0,2%);

⁴⁴ Per approfondimenti su tali aspetti si veda Corte dei Conti Sezione Riunite in sede di controllo deliberazione n. 28/CONTR/2011 del 18 maggio 2011, *Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica*.

⁴⁵ Corte dei Conti deliberazione n28/2011/CONTR citata p. 9-10 "Nel 2010 le uscite complessive delle amministrazioni locali si sono ridotte del 1,9% (contro una crescita dell'1,9% dell'anno precedente), un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del PIL nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7%), la spesa corrente segna una sensibile flessione".

⁴⁶ Al riguardo si veda *infra* il paragrafo 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica, mentre il blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, è destinato a venir meno con il completamento della disciplina sul federalismo fiscale che, con l'emanazione del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei comuni, ha avuto una ulteriore definizione. Mediante l'attuazione della riforma costituzionale si pongono quindi le condizioni per rendere effettivo il finanziamento autonomo dei comuni e per impiegare gli strumenti che possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili.

Come si è avuto occasione di esporre nella relazione per l'esercizio 2009, la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio è stata anticipata all'estate con il d.l. 112/2008 che ha introdotto una serie di misure a carattere strutturale. Tra gli interventi per la stabilizzazione della finanza pubblica, contenuti nella manovra per il triennio 2009/2012 (artt.74 e 76 della legge 133/2008 di conversione del d.l. 112/2008), una serie di azioni sono state indirizzate al comparto della spesa per il personale basate sulla direttrice del contenimento progressivo della spesa per il pubblico impiego.

Con il d.l. n. 78 del 2009⁴⁷ sono state introdotte ulteriori misure che intervengono su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali che in parte proiettano la loro efficacia sugli esercizi futuri, tra le quali la pianificazione delle assunzioni di personale nel periodo 2010 – 2012.

Nell'ambito delle misure citate, risultano rilevanti, per quanto concerne gli enti locali, le norme sui derivati⁴⁸ che consentono di ristrutturare le posizioni in essere, in attesa dell'emanazione del regolamento, con la esclusiva finalità di conferire maggiore sostenibilità alle posizioni finanziarie. Inoltre viene imposto alle società pubbliche partecipate l'assoggettamento alle norme che prevedono divieti o limiti alle assunzioni di personale. Una misura di particolare rilievo prevede l'obbligo in carico al funzionario che rende esecutivi i provvedimenti comportanti impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma di pagamenti sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di

⁴⁷ Art. 17 d.l. 78/2009 convertito dalla legge 102/2009.

⁴⁸ La disciplina in materia di derivati è assoggettata ad una revisione attraverso norme che si qualificano come principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica. Le innovazioni vengono introdotte attraverso la modifica testuale dell'art. 62 del decreto legge n.112 del 2008 che impone la proroga sino all'entrata in vigore del regolamento del divieto di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, mentre è ammessa la possibilità di ristrutturare i contratti stipulati con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. È previsto che le tipologie dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati ammissibili vengano individuate con un regolamento emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che tuttora non risulta emesso. Il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata per l'ente pubblico, deve attestare in forma scritta di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi contratti. Deve essere allegata al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

finanza pubblica⁴⁹. La violazione di tale obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. La norma ha provocato dubbi interpretativi specie con riferimento alla programmazione delle spese di investimento in relazione ai limiti del patto.

Nel predetto provvedimento d'urgenza sono contenute anche disposizioni che rivedono in parte le norme sul patto di stabilità interno. Si tratta di disposizioni a carattere derogatorio atte a consentire a determinate condizioni maggiori pagamenti in conto capitale.⁵⁰

Al c.d. "decreto anticrisi" ha fatto seguito un provvedimento correttivo (decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla legge 141/2009) tra le cui disposizioni, ai fini che qui interessano, vanno ricordate quelle in ordine all'azione di danno erariale che può essere esercitata esclusivamente a fronte di specifica e concreta notizia di danno.⁵¹

Anche la legge 23 luglio 2009, n. 99 (c.d. legge sullo sviluppo e internazionalizzazione delle imprese) contiene alcune disposizioni di interesse per gli enti locali. Tra queste una modificazione testuale del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in materia di ICI con riferimento all'ipotesi della locazione finanziaria⁵² e disposizioni in materia di trasporto pubblico locale.⁵³

⁴⁹ Art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009. In particolare l'articolo dispone, in ossequio alle disposizioni comunitarie in materia, l'adozione di una serie di misure organizzative, contabili e amministrative volte ad ovviare e prevenire i ritardi nei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni.

⁵⁰ Art. 9 bis del decreto legge n. 78 del 2009 *Patto di stabilità interno per gli enti locali*: "1. Le province e i comuni con più di 5.000 abitanti possono escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2009 i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007, a condizione che abbiano rispettato il patto di stabilità interno relativo all'anno 2008, ovvero, qualora non l'abbiano rispettato, si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 77-bis, comma 21-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. 2. Gli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, recati dalle disposizioni di cui al comma 1, vengono compensati mediante il mancato utilizzo, nel limite massimo di 2.250 milioni di euro, delle maggiori risorse finanziarie iscritte nel provvedimento di assestamento per l'anno 2009, di cui all'articolo 17, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468, a integrazione dei Fondi di cui agli articoli 7 e 8 della stessa legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, relativi ai residui passivi perenti, in coerenza con le previsioni tendenziali di spesa per il medesimo anno indicate nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013".

⁵¹ Art. 17 comma 30 ter del d.l. 78/2009 come modificato dall'art.1 del d.l. 2009: «Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.»

⁵² Art. 8 legge 23 luglio 2009 n. 99 (Modifiche in materia di ICI): "1. All'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto». 2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti di locazione finanziaria stipulati dalla data di entrata in vigore della presente legge."

⁵³ Art. 61 (Ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale) della legge 23 luglio 2009 n. 99: "1. Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatrici di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997". La norma disciplina la materia della tutela della concorrenza nell'affidamento dei servizi del trasporto pubblico locale.

La legge 18 giugno 2009, n. 69⁵⁴ (c.d. collegato su sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile), apportando modifiche all'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, detta nuove disposizioni in materia di organi amministrativi e *governance* delle società pubbliche di interesse per gli enti locali.⁵⁵

La legge di stabilità per il 2010, legge n. 191 del 23 dicembre 2009, ha disposto misure per controllare l'andamento del rapporto di indebitamento netto e del debito rispetto al PIL,⁵⁶ proseguendo nel contempo nell'azione di contrasto della crisi economica. Gli effetti correttivi prodotti dalla legge di stabilità per il 2010 sui saldi di finanza pubblica sono stati limitati, tenuto conto che la manovra di aggiustamento dei conti pubblici per il triennio di programmazione –come già detto- era stata approvata prima dell'estate. Per queste ragioni la legge di stabilità⁵⁷, pur essendo stata emessa a fronte di un quadro della finanza pubblica che ancora mostrava segnali non incoraggianti, ha prodotto un impatto complessivo limitato per via della perdurante efficacia degli interventi introdotti in precedenza e per la presenza di misure per il sostegno dell'economia. Gli interventi ivi contenuti si rivolgono maggiormente al controllo delle dinamiche della spesa pubblica, attraverso misure a carattere restrittivo.

Nella legge di stabilità sono contenute una serie di disposizioni di interesse per gli enti locali, tra le quali assume rilievo quella concernente la sistemazione definitiva delle

⁵⁴ Art. 71 legge 18 giugno 2009 n. 69: "All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: (omissis) b) al comma 27, le parole: «o indirettamente» sono soppresse; (omissis). Pertanto il comma 27 sopra citato vigente è: "27. Al fine di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 [ivi compresi gli enti locali n.d.r.] non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. È sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza".

⁵⁵ Art. 3 comma 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244: "Ai fini di quanto disciplinato dai commi da 12 a 18, alle società di cui all'articolo 1, comma 729, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 [società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, ndr] continuano ad applicarsi le disposizioni del predetto comma 729, nonché le altre ad esse relative contenute nella medesima legge n. 296 del 2006". Al riguardo si veda Corte dei Conti Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/2010/FRG, Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province".

⁵⁶ Nella nota di aggiornamento del DPEF, approvata dal Senato il 7 ottobre 2009, il quadro di finanza pubblica per gli anni 2010-2013 era stato rivisto; in particolare, per quanto concerne gli obiettivi programmatici, l'indebitamento netto delle P.A. viene confermato al 5,3 per cento per il 2009 e al 5 per cento per il 2010, mentre scenderebbe al 3,9 per cento per il 2011; il debito pubblico è cifrato nel 115,1 per cento del Pil per il 2009 e nel 117,3 per cento per il 2010, fino a raggiungere il 113,7 per cento nel 2013; l'avanzo primario è indicato nullo nel 2010 per giungere al 3,4 per cento del Pil nel 2013; - il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2010, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, è indicato in 63 mld (a fronte dell'importo di 61,4 mld di cui al DPEF); quello programmatico per gli anni 2011 e 2012 è indicato rispettivamente in 49 mld e 38 mld; il fabbisogno di cassa del settore statale è indicato nell'5,7 per cento del Pil per il 2009 per giungere all'1,5 per cento del Pil nel 2013. In sintesi, la nota di aggiornamento ha rideterminato il livello massimo del saldo netto da finanziare per il 2010 in 63 miliardi sulla base dei dati del bilancio a legislazione vigente 2010 e degli interventi della manovra per lo stesso anno.

⁵⁷ Il quadro di riferimento della manovra annuale composto dalla legge finanziaria e dalla legge di bilancio muta notevolmente con la riforma della finanza pubblica introdotta con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica".

regolazioni attraverso trasferimenti compensativi della perdita di gettito ICI con erogazioni che acquistano carattere strutturale con aumento delle risorse complessive.

L'art. 2, comma 127, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ha risolto stabilmente la questione dei trasferimenti compensativi del minore gettito ICI, prevedendo l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009, in quanto i finanziamenti assegnati nel corso del 2009 non erano stati considerati sufficienti ad un completo ristoro. A seguito di tale intervento la quota annua assegnata ai comuni per la compensazione del minor gettito assomma a 3.340 milioni.

Una serie di misure in materia di contenimento delle spese degli enti locali sono state introdotte dall'art. 2, commi da 183 a 187 della stessa legge n. 191 e successivamente modificate ed integrate dall'art. 1 della legge n. 42 del 2010 di conversione del decreto legge 2 del 2010. Tra gli interventi di contenimento della spesa alcuni hanno carattere specifico quali: la soppressione dei difensori civici, delle circoscrizioni e dei consorzi di funzioni tra enti locali, e la riduzione del numero dei componenti delle assemblee locali⁵⁸.

Al riguardo va riportato che a decorrere dal 2011, con efficacia dalla data del rinnovo, il numero dei consiglieri comunali e provinciali è ridotto del 20 per cento con riferimento ai singoli enti per i quali ha luogo il primo rinnovo del rispettivo consiglio;⁵⁹ tale misura ha carattere permanente. La corrispondente riduzione del contributo ordinario spettante ai singoli enti per l'anno 2010, in proporzione alla popolazione residente è determinata con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze⁶⁰.

⁵⁸ Art.2 comma 186 "Al fine del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, i comuni devono adottare le seguenti misure:

- a) soppressione della figura del difensore civico comunale di cui all' articolo 11 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Le funzioni del difensore civico comunale possono essere attribuite, mediante apposita convenzione, al difensore civico della provincia nel cui territorio rientra il relativo comune. In tale caso il difensore civico provinciale assume la denominazione di «difensore civico territoriale» ed è competente a garantire l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, segnalando, anche di propria iniziativa, gli abusi, le disfunzioni, le carenze e i ritardi dell'amministrazione nei confronti dei cittadini;
- b) soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale di cui all' articolo 17 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e successive modificazioni, tranne che per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti, che hanno facoltà di articolare il loro territorio in circoscrizioni, la cui popolazione media non può essere inferiore a 30.000 abitanti; è fatto salvo il comma 5 dell'articolo 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; (20);
- c) possibilità di delega da parte del sindaco dell'esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, nei comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti;
- d) soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti;
- e) soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali, ad eccezione dei bacini imbriferi montani (BIM) costituiti ai sensi dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 1953, n. 959.

Sono fatti salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti, con assunzione da parte dei comuni delle funzioni già esercitate dai consorzi soppressi e delle relative risorse e con successione dei comuni ai medesimi consorzi in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto."

⁵⁹ Comma 184: "In relazione alle riduzioni del contributo ordinario di cui al comma 183, il numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali è ridotto del 20 per cento. L'entità della riduzione è determinata con arrotondamento all'unità superiore. Ai fini della riduzione del numero dei consiglieri comunali e dei consiglieri provinciali di cui al primo periodo non sono computati il Sindaco e il Presidente della provincia."

⁶⁰ Comma 183 "Il contributo ordinario base spettante agli enti locali a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, rispettivamente di 1 milione di euro, di 5 milioni di euro e di 7 milioni di euro per le province e di 12 milioni di euro, di 86 milioni di euro e di 118 milioni di euro per i comuni. Il Ministro dell'interno, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede per l'anno 2010 alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione

La stesura originaria della legge di stabilità non includeva la disciplina dei trasferimenti erariali che è stata introdotta dall'articolo 1, comma 1, legge n. 42 del 2010, attraverso la modifica del secondo e terzo periodo del comma 183 dell'art. 2 della legge di stabilità. Attraverso una serie di interventi ivi stabiliti⁶¹, per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, deve essere garantita una riduzione complessiva degli stanziamenti pari a 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. L'attuazione di tali misure è rimessa a provvedimenti del Ministero dell'interno.

Nel corso dell'esercizio 2010 si è reso necessario un ulteriore intervento di correzione degli andamenti di finanza pubblica realizzato attraverso il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che si è rivolto decisamente nella direzione della riduzione della spesa pubblica. Molte misure ivi contenute hanno riguardo agli enti locali e, tra queste, assume maggiore rilevanza il taglio dei trasferimenti per il 2011 e, come già detto, il blocco della spesa per il personale. I trasferimenti erariali registreranno, per i comuni, nel biennio 2011-2012, una riduzione complessiva pari a 1.500 e 2.500 milioni di euro.⁶²

I limiti che si rivolgono alla spesa per il personale vanno ad aggiungersi a quelli già operanti, introdotti dalle precedenti manovre finanziarie. Gli sbarramenti riguardano il blocco delle retribuzioni e del fondo per la contrattazione integrativa a tutto il 2013⁶³; il limite al *turn over* del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente⁶⁴. Altre limitazioni riguardano la spesa per la formazione del personale interno, ridotta al 50 per

residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti. Per l'anno 2011 il Ministro dell'interno, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede alla corrispondente riduzione, in proporzione alla popolazione residente, del contributo ordinario spettante ai singoli enti per i quali ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli. Per l'anno 2012 la riduzione del contributo ordinario viene applicata, in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali il rinnovo dei rispettivi consigli ha luogo nel medesimo anno e a quelli per i quali ha avuto luogo nell'anno precedente. Con legge dello Stato è determinato l'ammontare della riduzione del contributo ordinario con riguardo a ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015. Per ciascuno di tali anni la riduzione del contributo è applicata, in proporzione alla popolazione residente, a tutti gli enti per i quali il rinnovo del consiglio ha luogo nel medesimo anno e a quelli per i quali ha avuto luogo negli anni precedenti, a decorrere dal 2011. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano quanto previsto dai commi da 184 a 187 secondo quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione, fermo restando quanto disposto dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3."

⁶¹ Gli interventi sono stati disposti dall'art. 4 comma 4 del decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2. L'articolo è riportato in nota nel paragrafo seguente 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

⁶² Art. 14 commi 1 e 2 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 il quale al comma 2, prevede che i trasferimenti erariali, comprensivi della compartecipazione IRPEF, dovuti alle province dal Ministero dell'interno sono ridotti di euro 300 milioni per l'anno 2011 e di euro 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012, mentre i trasferimenti erariali dovuti ai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti dal Ministero dell'interno sono ridotti di euro 1.500 milioni per l'anno 2011 e di euro 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012.

⁶³ L'art. 9 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 recante "Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico" reca una serie di dettagliate misure atte, tra l'altro, a bloccare i trattamenti economici a quelli in godimento al 2010, a ridurre i trattamenti sopra i 90.000 euro lordi, a contenere le spese per rinnovi contrattuali, per le assunzioni di personale a tempo determinato, per incarichi aggiuntivi. L'articolo aggiunge che il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale.

⁶⁴ Art. 14 c. 9 decreto legge 78/2010 - Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali: "È fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010. Dall'applicazione di tali misure sono insorte una serie di questioni interpretative alcune delle quali sono state risolte con pronuncia delle Sezioni riunite del controllo. Si vedano tra le tante SS.RR. n. 52/2010/CONTR dell'11 novembre 2010, n. 3/2011/COTR, del 25 gennaio 2011, n. 27/2011/CONTR del 12 maggio 2011.

cento della spesa 2009⁶⁵, misura questa che si affianca al disincentivo al ricorso agli incarichi esterni, contenendo la spesa per incarichi di studio, ricerca e consulenza entro il limite del 20 per cento di quella del 2009.⁶⁶

Altre limitazioni di spesa sono state introdotte dalla legge di conversione n. 122/2010 del d. l. 78/2010 e dal d.l. 29 dicembre 2010 n. 225 convertito in legge 26 febbraio 2011 n. 10. Tra queste misure si evidenziano: l'eliminazione della indennità di missione per gli amministratori ai quali è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e non più i rimborsi forfettari⁶⁷ e dei gettoni di presenza⁶⁸; la riduzione delle indennità e compensi ai componenti degli organi di indirizzo, direzione e controllo nella misura del 10 per cento rispetto ad aprile 2010⁶⁹; il limite del 20 per cento rispetto alla spesa 2009 per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza⁷⁰ ed infine l'obbligo di contenimento delle spese relative all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture nonché per l'acquisto di buoni taxi entro il tetto dell'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.⁷¹

Come è avvenuto negli ultimi esercizi, la manovra di finanza pubblica per il 2010, non è stata circoscritta alla legge finanziaria, ma ha riguardato anche una serie di provvedimenti successivamente intervenuti. È proseguita la percezione della necessità di adottare ulteriori misure per contrastare la crisi economica in atto, nonché quella di assicurare l'equilibrio della finanza pubblica. L'esigenza di fronteggiare la difficile situazione dell'economia non ha tuttavia impedito l'introduzione di una serie di limitazioni alla gestione finanziaria degli enti che possono anche determinare effetti depressivi.

⁶⁵ Art. 6 comma 13 decreto legge 78/2010. Il divieto di superare la limitazione introdotta decorre dal 2011.

⁶⁶ Art. 6, comma 7 d. l. 78/2010 che prevede quindi un taglio dell'80%.

⁶⁷ Art. 5, commi 8 e 9 del decreto legge 78/2010 come modificati dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122.

⁶⁸ Art. 5, comma 7, decreto legge 78/2010 come modificato dal decreto legge 29 dicembre 2010 n. 225 articolo 2: "Agli amministratori ai quali viene corrisposta l'indennità di funzione prevista dal presente capo non è dovuto alcun gettone per la partecipazione a sedute degli organi collegiali del medesimo ente, né di commissioni che di quell'organo costituiscono articolazioni interne ed esterne".

⁶⁹ Art. 6, comma 3 d.l. 78/2010: "3. Fermo restando quanto previsto dall'art. 1, comma 58 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010. Sino al 31 dicembre 2013, gli emolumenti di cui al presente comma non possono superare gli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010, come ridotti ai sensi del presente comma. Le disposizioni del presente comma si applicano ai commissari straordinari del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 nonché agli altri commissari straordinari, comunque denominati. La riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio.

⁷⁰ Art. 6 comma 8 d.l. 78/2010. Il comma prevede altresì che "Al fine di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico e di efficientare i servizi delle pubbliche Amministrazioni, a decorrere dal 1° luglio 2010 l'organizzazione di convegni, di giornate e feste celebrative, nonché di cerimonie di inaugurazione e di altri eventi similari, da parte delle Amministrazioni dello Stato e delle Agenzie, nonché da parte degli enti e delle strutture da esse vigilati è subordinata alla preventiva autorizzazione del Ministro competente (omissis)".

⁷¹ Art. 6, comma 14 del d.l. 78/2010, che prevede altresì che il predetto limite possa essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere.

Sostanzialmente la manovra per il 2010 è stata impostata senza particolari scostamenti dalle linee di coordinamento finanziario per gli enti locali, che erano state stabilite per il triennio di programmazione dal decreto legge n. 112 del 2008, il quale ha disposto una serie di interventi a regime che, in parte, sono stati integrati dalla legge di stabilità per il 2010 e dalla successiva decretazione d'urgenza. In questo contesto si sono inseriti gli ulteriori interventi che condizioneranno la gestione finanziaria degli enti locali per il triennio 2011 - 2013, introdotti con il d.l. n. 78/2010.

Il quadro risultante dall'insieme degli interventi normativi che hanno interessato nel 2010 gli enti locali è il seguente:

- il completamento dell'assegnazione dei trasferimenti compensativi a seguito dell'esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale e regolazioni contabili per le compensazioni del minor gettito d'imposta;
- la prosecuzione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali (ad eccezione della TARSU).
- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il triennio 2009-2011, essendo proseguita per il 2010 l'applicazione dei criteri stabiliti dalla programmazione 2009-2012, mentre più rigorose discipline in materia interverranno dal 2011;
- la conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e introduzione di deroghe per favorire la spesa di investimento, più limitate rispetto a quelle operanti nel 2009;
- la prosecuzione e intensificazione delle misure per la riduzione della spesa per il personale e le limitazioni al *turn over*.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

La disciplina dei trasferimenti erariali è stata caratterizzata, nel 2010, da una sostanziale conferma delle politiche di bilancio impostate nelle annualità precedenti, in attesa della definizione del quadro completo delle disposizioni di attuazione del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega 5 maggio 2009 n.42. Risultano approvati cinque decreti attuativi⁷², che troveranno applicazione a partire dal 2011 e assumeranno rilievo per gli andamenti futuri dei trasferimenti erariali. Con riferimento al decreto sul federalismo

⁷² D. lgs n.85 del 28 maggio 2010 (Federalismo demaniale); D. lgs 17 settembre 2010, n. 156 (Roma Capitale); d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216 (Fabbisogni standard); D. lgs n.23 del 14 marzo 2011 (Federalismo municipale); d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (Autonomia tributaria di regioni e province). Sono in corso di emanazione: il decreto relativo alla *perequazione e rimozione squilibri* che aggiorna e riforma il quadro di regole per le politiche di sviluppo e coesione a favore delle aree sottoutilizzate, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio 2011; il decreto relativo alle *sanzioni e premi per regioni, province e comuni* che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri del 19 maggio e inviato alle Camere con la relazione sulla mancata intesa in sede di Conferenza Unificata; il decreto relativo all'*armonizzazione dei sistemi contabili* è all'esame delle Commissioni parlamentari (atto 339), al riguardo si veda Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Audizione sullo schema di d.lgs. n. 339 recante disposizioni per l'attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni*. Dati aggiornati al 20 maggio 2011 tratti dal sito http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/federalismo_fiscale.

municipale, dopo la fase transitoria 2011-2013, si passerà da un sistema di finanza derivata a un regime di finanza autonoma, sostituendo oltre 11 miliardi di trasferimenti statali annui, assegnati in base al criterio della spesa storica, con tributi propri e compartecipazioni. In particolare, si segnalano per gli enti locali, le disposizioni relative al parziale sblocco della facoltà di manovra sulle aliquote dell'addizionale IRPEF⁷³ che sarà disciplinato con Regolamento attuativo⁷⁴ e la devoluzione agli stessi del gettito dei tributi afferenti al comparto immobiliare⁷⁵.

⁷³ Art. 5 del d.lgs 14 marzo 2011 n. 23 "Addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche": 1. Con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della citata legge n. 400 del 1988, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, e' disciplinata la graduale cessazione, anche parziale, della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, ovvero di aumentare la stessa nel caso in cui sia stata istituita. Nel caso di mancata emanazione del decreto previsto nel primo periodo del presente comma nel termine ivi indicato, in ogni caso possono esercitare la predetta facoltà i comuni che non hanno istituito la predetta addizionale ovvero che l'hanno istituita in ragione di un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento; per i comuni di cui al presente periodo, il limite massimo dell'addizionale per i primi due anni è pari allo 0,4 per cento e, comunque, l'addizionale non può essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2 per cento annuo. Le deliberazioni adottate, per l'anno 2011, ai sensi del presente comma non hanno efficacia ai fini della determinazione dell'acconto previsto dall'ultimo periodo dell'articolo 1, comma 4, del decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360".

⁷⁴ Nelle more dell'approvazione del Regolamento (entro il 6 giugno 2011) continua a perdurare la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi e delle addizionali di cui art. 1, comma 7 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93 convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 e successivamente confermato dall'art. 77 bis, comma 30 del decreto-legge 25 giugno, n. 112, convertito con modificazione dalla legge 6 agosto 2008 n. 133. Tuttavia, in caso di mancata emanazione del Regolamento citato, la facoltà è attribuita agli enti che applicano attualmente un'aliquota inferiore allo 0,4 per cento o che non hanno istituito le citate addizionali.

⁷⁵ Articolo 2 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 - *Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare*:

1. In attuazione della citata legge n. 42 del 2009, e successive modificazioni, ed in anticipazione rispetto a quanto previsto in base al disposto del seguente articolo 7, a decorrere dall'anno 2011 sono attribuiti ai comuni, relativamente agli immobili ubicati nel loro territorio e con le modalità di cui al presente articolo, il gettito o quote del gettito derivante dai seguenti tributi:
 - imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131;
 - imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5;
 - imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
 - imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
 - tributi speciali catastali;
 - tasse ipotecarie;
 - cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo.
2. Con riferimento ai tributi di cui alle lettere a), b), e) ed f), del comma 1, l'attribuzione del gettito ivi prevista ha per oggetto una quota pari al 30 per cento dello stesso.
3. Per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare di cui ai commi 1 e 2, è istituito un Fondo sperimentale di riequilibrio. La durata del Fondo è stabilita in tre anni e, comunque, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009. Il Fondo è alimentato con il gettito di cui ai commi 1 e 2, secondo le modalità stabilite ai sensi del comma 7.
4. Ai comuni è attribuita una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto; con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con la Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è fissata la percentuale della predetta compartecipazione e sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma, con particolare riferimento all'attribuzione ai singoli comuni del relativo gettito, assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. La percentuale della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto prevista dal presente comma è fissata, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, in misura finanziariamente equivalente alla compartecipazione del 2 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. In sede di prima applicazione, e in attesa della determinazione del gettito dell'imposta sul valore aggiunto ripartito per ogni comune, l'assegnazione del gettito ai comuni avviene sulla base del gettito dell'imposta sul valore aggiunto per provincia, suddiviso per il numero degli abitanti di ciascun comune.

I trasferimenti erariali, spettanti per l'anno 2010 agli Enti Locali, sono stati determinati tenendo conto della conferma di alcuni dei fondi precedentemente stanziati e delle variazioni intervenute su altri.

L'art.4 comma 3 decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 (c.d. decreto finanza locale)⁷⁶ dispone, per le province, la proroga per l'anno 2010 delle disposizioni relative alla compartecipazione all'Irpef⁷⁷ rimasta stabilita nell'1 per cento. Tale compartecipazione è calcolata sul gettito netto riferito all'anno d'imposta 2007 ed è compensata con la riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali spettanti, risultando neutra per i bilanci degli Enti Locali. Si segnala, inoltre, il consolidamento nel 2010 della quota parte della riduzione complessiva di 50 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 61, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008⁷⁸. Parimenti nel 2010 si è proceduto al consolidamento, nei confronti delle province delle regioni a statuto ordinario, della quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008)⁷⁹. La legge finanziaria 2010⁸⁰ prevede, inoltre, sempre per le province, la riduzione, pari a 1 milione di euro, del contributo ordinario base a valere sul fondo ordinario.⁸¹

Anche nel 2010 sono stati assegnati ai comuni i trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI derivanti dall'esclusione dall'imposta degli immobili adibiti ad abitazione principale in base all'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126. Gli stanziamenti iniziali⁸² erano stati integrati dalle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 127, della legge n. 191 del 2009⁸³, mentre per il

⁷⁶ Decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 "Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni", convertito con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42.

⁷⁷ L'Art. 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ha fissato la misura della compartecipazione all'1%. Tali disposizioni erano state già prorogate per l'anno 2009 dall'articolo 2-quater, comma 3, del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008 n. 189.

⁷⁸ Art. 61, comma 11, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008: "11. I contributi ordinari attribuiti dal Ministero dell'interno a favore degli enti locali sono ridotti a decorrere dall'anno 2009 di un importo pari a 200 milioni di euro annui per i comuni ed a 50 milioni di euro annui per le province".

⁷⁹ Art. 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007: "31. A decorrere dal 2008 il fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è ridotto di 313 milioni di euro. In sede di ripartizione delle risorse del fondo ordinario, come rideterminate ai sensi del presente comma, si tiene conto, anche sulla base di certificazioni prodotte dagli enti interessati, delle riduzioni di spesa derivanti, per ciascun ente territoriale, dall'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 23 a 31. Le risorse derivanti dalle riduzioni di spesa di cui ai commi da 23 a 29, valutate in 313 milioni di euro annui a decorrere dal 2008, sono destinate, per l'anno 2008, per 100 milioni di euro, salvo quanto disposto dal comma 32, all'incremento del contributo ordinario di cui all'articolo 1, comma 703, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in favore dei piccoli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, non rientranti nei parametri di cui al medesimo comma, da ripartire in proporzione alla popolazione residente, e per 213 milioni di euro a copertura di quota parte degli oneri derivanti dai commi 383 e 384."

⁸⁰ L'Art. 2 comma 183 prevede la riduzione di tale contributo anche per il 2011 (5 milioni di euro) e per il 2012 (7 milioni di euro).

⁸¹ Art. 34 comma 1 lett. a) d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504.

⁸² Ampia trattazione al riguardo è stata svolta in Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazioni nn. 14/2009 e n.16/2010, cui si rimanda.

⁸³ Il successivo comma 128 ha abrogato l'applicazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione del rimborso previsto dall'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.

2010, la dotazione, pari a 3.364 milioni di euro, è stata determinata sulla base delle certificazioni fornite dai comuni, relative ai minori introiti ICI registrati nel corso del 2009.

Confermata, nel 2010, l'attribuzione a favore dei comuni delle regioni a statuto ordinario, della quota di compartecipazione IRPEF di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296⁸⁴, alla quale è correlata una detrazione dei trasferimenti ordinari in uguale misura, e della quota di incremento del gettito compartecipato all'IRPEF, di cui all'articolo 1, comma 191, della citata legge n. 296 del 2006, secondo i criteri definiti dal DM 20 febbraio 2008 (cosiddetta IRPEF dinamica).⁸⁵

Si segnala anche per i comuni il consolidamento della quota parte della riduzione complessiva di 200 milioni di euro del fondo ordinario, come previsto dall'art. 61, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133.⁸⁶

Rimane confermata per il 2010 la riduzione del fondo ordinario correlato ai maggiori introiti ICI⁸⁷ per le fattispecie di cui al decreto-legge n. 262/2006 (ICI c.d. "rurale")⁸⁸. È necessario precisare che il taglio preventivo dei contributi ordinari a carico degli Enti, per le annualità 2007-2008-2009, non ha trovato tuttavia corrispondenza con le effettive maggiori entrate nei bilanci comunali. Pertanto, per riquantificare tale contributo e quindi per determinare le somme da riattribuire ai comuni, la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010) ha disposto⁸⁹ a carico degli enti locali la trasmissione di un'apposita

⁸⁴ L'articolo 1, comma 189, della legge n. 296 del 2006 prevede che in attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali in attuazione del federalismo fiscale di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione, è istituita, in favore dei comuni, una compartecipazione dello 0,69 per cento al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La compartecipazione sull'imposta è efficace a decorrere dal 1° gennaio 2007 con corrispondente riduzione annua costante, di pari ammontare, a decorrere dalla stessa data, del complesso dei trasferimenti operati a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. L'aliquota di compartecipazione è applicata al gettito del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento. Il comma 191 stabilisce che: a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, l'incremento del gettito compartecipato, rispetto all'anno 2007, derivante dalla dinamica dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è ripartito fra i singoli comuni secondo criteri definiti con decreto emanato dal Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri di riparto devono tenere primariamente conto di finalità perequative e dell'esigenza di promuovere lo sviluppo economico.

⁸⁵ Nella componente concernente "le finalità perequative", la tabella è stata rideterminata e aggiornata al 17 marzo 2010.

⁸⁶ Si veda nota precedente nella parte che riporta la medesima disposizione relativa alle province.

⁸⁷ Si confronti anche Sezione delle Autonomie, deliberazione 14/2009 "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali - esercizi 2007-2008". La riduzione è disposta dall'art. 2, comma 39 del decreto-legge 262/2006 convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006 n. 286 che recita: "39. I trasferimenti erariali in favore dei singoli comuni sono ridotti in misura pari al maggior gettito derivante dalle disposizioni dei commi da 33 a 38, sulla base di una certificazione da parte del comune interessato, le cui modalità sono definite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno". Il comma è stato prima sostituito dall'art. 3, d.l. 2 luglio 2007, n. 81, come modificato dalla relativa legge di conversione e poi così modificato dal comma 4-quater dell'art. 4, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, aggiunto dalla relativa legge di conversione. La certificazione fornita dai comuni interessati è disciplinata dall'art. 2, comma 24 della L. 23 dicembre 2009, n. 191.

⁸⁸ Le fattispecie sono disciplinate dall'art. 2 commi 33-38 e 40-45 del decreto-legge 262, convertito con modificazioni con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006 n. 286 e riguardano l'ICI sui fabbricati rurali e del gruppo E.

⁸⁹ Art. 2, comma 24: "Ai fini della riduzione dei trasferimenti erariali di cui ai commi 39 e 46 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni, i comuni trasmettono, entro il termine del 31 maggio 2010, al Ministero dell'interno un'apposita certificazione del maggior gettito accertato a tutto l'anno 2009 dell'imposta comunale sugli immobili, derivante dall'applicazione dei commi da 33 a 38, nonché da 40 a 45 del medesimo articolo 2 del decreto-legge n. 262 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 2006, e successive modificazioni, con modalità e termini

certificazione da produrre entro il termine perentorio del 31 maggio 2010,⁹⁰ attestante l'importo delle effettive entrate accertate a tutto il 2009. Per il 2010⁹¹, il maggior gettito è stato inizialmente stimato in 179,42 milioni di euro a fronte del quale è stata operata una riduzione del contributo ordinario attribuito a ciascun comune per lo stesso anno. Sulla base delle attestazioni pervenute si è quindi proceduto a determinare l'effettiva riduzione dei trasferimenti erariali e quindi a rideterminare il contributo ordinario attribuito per il 2010.⁹²

Si consolida anche per il 2010 la quota parte di riduzione complessiva di 313 di euro del fondo ordinario di cui all'art.2, comma 31, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.⁹³ Tale riduzione non si applica ai comuni in base al decreto-legge 2007, n. 248, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. Inoltre, come per le province, anche per i comuni, la legge finanziaria 2010⁹⁴ prevede la riduzione complessiva del fondo ordinario pari a 12 milioni di euro.

Il comma 13 dell'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78⁹⁵, ha attribuito ai comuni, per l'anno 2010, un contributo pari, complessivamente, a 200 milioni di euro, ripartito con decreto del Ministro dell'interno, emanato in data 10 dicembre 2010, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza stato-città ed autonomie locali. La ripartizione è stata effettuata in misura proporzionale alla popolazione residente in ciascun comune, con riduzione del 50 per cento delle spettanze agli enti che hanno sfiorato il patto di stabilità per il 2009 e del 30 per cento a quelli non soggetti al rispetto del patto di stabilità interno nello stesso anno. Tali riduzioni sono andate ad incrementare la quota parte dell'importo dei 200 milioni di euro, a favore dei comuni che hanno rispettato il patto di stabilità interno nel 2009.⁹⁶

stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno. I comuni delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono la certificazione del predetto maggior gettito accertato a tutto l'anno 2009, evidenziando anche quello relativo al solo anno 2007, rispettivamente alla regione o alla provincia autonoma nel cui ambito territoriale ricadono, secondo modalità stabilite dalla stessa regione o provincia autonoma. Entro il termine perentorio del 30 giugno 2010, le regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano comunicano al Ministero dell'interno le maggiori entrate complessivamente certificate dai comuni ricadenti nel proprio territorio, evidenziando anche quelle relative al solo anno 2007, al fine di effettuare il recupero a carico delle somme trasferite alla stessa regione o provincia autonoma a titolo di rimborso del minor gettito dell'imposta comunale sugli immobili riferita alle abitazioni principali". Comma così modificato dall'art. 4, comma 4-quater, lett. a), nn. 1) e 2), d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42.

⁹⁰ Il termine era inizialmente fissato al 31 marzo 2010 dall'art.2, comma 1, della legge 23 novembre 2009 n. 168.

⁹¹ Dal 2010 cessano gli effetti del DL 262/2006 con riferimento ai tagli dei trasferimenti.

⁹² Comunicato del 19 novembre 2010 del Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

⁹³ Si veda nota precedente che riporta l'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007.

⁹⁴ Art. 2 comma 183 citato.

⁹⁵ Articolo 14, comma 13, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122: "Per l'anno 2010 è attribuito ai comuni un contributo per un importo complessivo di 200 milioni da ripartire con decreto del Ministro dell'interno, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e di intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I criteri devono tener conto della popolazione e del rispetto del patto di stabilità interno. I suddetti contributi non sono conteggiati tra le entrate valide ai fini del patto di stabilità interno".

⁹⁶ Decreto ministeriale 10 dicembre pubblicata sulla G.U.n. 297 del 21 Dicembre 2010.

L'art. 4, comma 4 del citato decreto-legge n. 2/2010, modificando le disposizioni della legge finanziaria 2010⁹⁷, ha sostanzialmente confermato per il 2010, secondo le medesime modalità e i medesimi importi, i contributi previsti dalla legge finanziaria 2007⁹⁸ a favore dei piccoli comuni, con alta incidenza di bambini in età prescolare e con alta incidenza di anziani, sulla base dei nuovi dati aggiornati al 31 dicembre 2008, forniti dall'Istat. Il medesimo articolo ha attribuito ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti un ulteriore contributo, fino ad un importo complessivo di 42 milioni di euro, per le medesime finalità dei contributi a valere sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti⁹⁹.

Si confermano i provvedimenti per i comuni sottodotati (gli enti, annualmente individuati, per i quali le risorse a livello pro-capite sono inferiori a quelle della fascia demografica di appartenenza, ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244) e l'aggiornamento delle quote spettanti a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti in relazione del periodo di ammortamento di singoli mutui.

⁹⁷ L'art. 4, comma 4, del decreto-legge 2010 n.2/2010 ha modificato l'art. 2 comma 23 della legge 23 dicembre 2009, n.191 che recita: "Per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sono disposti dal Ministero dell'Interno, garantendo una riduzione complessiva degli stanziamenti pari a 10 milioni di euro per ciascun anno del triennio, i seguenti interventi:

- a) fino ad un importo complessivo di 45 milioni di euro, il contributo ordinario, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è incrementato in misura pari al 30 per cento per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra la popolazione residente ultrasessantacinquenne e la popolazione residente complessiva è superiore al 25 per cento, secondo gli ultimi dati disponibili dell'Istituto nazionale di statistica. Almeno il 50 per cento della maggiore assegnazione è finalizzato ad interventi di natura sociale e socio-assistenziale. In caso di insufficienza del predetto importo complessivo, il contributo spettante al singolo ente è proporzionalmente ridotto;
- b) fino ad un importo complessivo di 81 milioni di euro, il contributo ordinario, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è incrementato in misura pari al 30 per cento per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, nei quali il rapporto tra la popolazione residente di età inferiore a cinque anni e la popolazione residente complessiva è superiore al 4,5 per cento, secondo gli ultimi dati disponibili dell'Istituto nazionale di statistica. Almeno il 50 per cento della maggiore assegnazione è finalizzato ad interventi di natura sociale. In caso di insufficienza del predetto importo complessivo, il contributo spettante al singolo ente è proporzionalmente ridotto;
- c) ai comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti è concesso un ulteriore contributo, fino ad un importo complessivo di 42 milioni di euro, per le medesime finalità dei contributi a valere sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti;
- d) in favore dell'amministrazione provinciale dell'Aquila e dei comuni della regione Abruzzo individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, è attribuita una maggiorazione del 50 per cento dei contributi ordinari, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, calcolata sugli importi spettanti a tale titolo per l'anno 2009; per il solo comune dell'Aquila, la maggiorazione è attribuita nella misura dell'80 per cento;
- e) in favore dei comuni della provincia dell'Aquila non rientranti nella fattispecie di cui alla lettera d) è attribuita una maggiorazione del 20 per cento dei contributi ordinari, al lordo della detrazione derivante dall'attribuzione di una quota di compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, calcolata sugli importi spettanti a tale titolo per l'anno 2009".

⁹⁸ Art. 1, comma 703, legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007).

⁹⁹ Gli stanziamenti del fondo, specificamente destinato al finanziamento di opere pubbliche di preminente interesse sociale ed economico, a favore delle province, dei comuni e delle comunità montane, è riservato per l'80 per cento ai comuni con meno di 5.000 abitanti (legge n. 449/1997 art. 49, comma 11).

Con riferimento alle comunità montane, a decorrere dal 2010 lo Stato cessa di concorrere, ai sensi dell'art. 2 comma 187, della legge finanziaria 2010¹⁰⁰, al loro finanziamento e assegna una quota pari al 30 per cento di tali trasferimenti¹⁰¹ ai comuni appartenenti alle comunità montane stesse. Tuttavia, in applicazione del disposto di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 326 del 2010, permangono a carico dello Stato i contributi a favore delle comunità montane per lo sviluppo degli investimenti¹⁰² e altri contributi minori.

Le risorse destinate ai trasferimenti agli enti locali sono state assegnate in termini di competenza nel corso dell'esercizio incluse le quote stanziare dei trasferimenti compensativi per l'ICI sull'abitazione principale, incluse quelle integrative assegnate dalla legge n. 191 del 2009. Tuttavia le dotazioni della cassa si sono dimostrate inadeguate per procedere integralmente al pagamento dei trasferimenti relativi all'anno 2010.

Essendo ormai dismesso il sistema di monitoraggio delle giacenze di cassa (che riguardava le province e i comuni con oltre 50.000 abitanti) gli enti hanno potuto richiedere il pagamento dei residui relativi ad esercizi pregressi, a prescindere dal livello delle loro giacenze di cassa presso la tesoreria unica.

Per procedere al pagamento di tali residui, che nel bilancio dello Stato sono allocati nella parte del bilancio di spesa (passivi perenti), è necessaria la riassegnazione di somme al bilancio del Ministero dell'Interno, che risulta intervenuta nel corso del 2010 per circa 260 milioni a favore delle province, per 147,7 milioni a favore dei comuni e per 12,6 milioni per l'assegnazione delle terze rate di contributo ai comuni e alle Comunità montane.

¹⁰⁰ Art. 2 comma 187 della legge finanziaria 2010: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato articolo 34 del decreto legislativo n. 504 del 1992 e alle citate disposizioni di legge relative alle comunità montane è assegnato ai comuni appartenenti alle comunità montane e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ", comma così modificato dall'art. 1, comma 1-sexies, lett. a) e b), d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 marzo 2010, n. 42.

¹⁰¹ Il Decreto del Ministero dell'Interno 29 dicembre 2010, previa Intesa siglata in sede di Conferenza Unificata, ha stabilito le modalità di *calcolo e di attribuzione del contributo, pari a 16.539.498,92 euro*. La ripartizione avverrà preventivamente su base regionale e considerando i trasferimenti erariali concessi nell'anno 2009 alle comunità montane ed agli enti subentrati ricadenti nei territori di ciascuna regione, ai sensi dell'art. 2-bis del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189. La quota di contributo così determinata per ciascun territorio regionale è poi attribuita, in proporzione alla popolazione residente, ai comuni facenti parte delle comunità montane nell'anno 2009, sulla base dei dati forniti dalle Regioni di appartenenza delle stesse comunità montane e comunicati al Ministero dell'interno dalla Presidenza della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

¹⁰² La Corte costituzionale ritiene irragionevole la completa soppressione del fondo nazionale ordinario per gli investimenti, che si affiancava al fondo di parte corrente e che le comunità montane utilizzavano come garanzia per la stipula di mutui pluriennali.

2.2 Province

2.2.1 Entrate

I flussi di cassa di entrate correnti delle province¹⁰³ nel 2010 risultano complessivamente in flessione. La situazione del biennio risente di una dinamica in calo dei trasferimenti che investe in particolare quelli delle regioni. L'andamento del Titolo I è invece in lieve aumento, invertendo la precedente tendenza e nonostante le difficoltà che gli effetti della crisi dell'auto riverberano sulle entrate provinciali.

La tendenza in flessione dei trasferimenti trova in parte spiegazione nel dato dell'esercizio precedente nel quale si sono realizzati incrementi notevoli, maggiormente dovuti ai trasferimenti da parte delle Regioni che, per via delle limitazioni che investono anche tali enti, non si sono ripetuti nel 2010.

Province - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Imposte	4.819	4.566	4.588	-5,25	0,48
Tasse	18	16	26	-11,11	62,50
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	68	70	75	2,94	7,14
Totale Titolo I	4.905	4.652	4.689	-5,16	0,80

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Province - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Entrate tributarie	4.905	4.652	4.689	-5,16	0,80
Trasferimenti	4.092	4.390	4.122	7,28	-6,10
Entrate extratributarie	699	702	675	0,43	-3,85
Totale Entrate Correnti	9.696	9.744	9.486	0,50	-2,65

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il calo delle entrate che si registra nel 2010 riguarda, anche quelle extratributarie (-3,85%) che tuttavia sono di limitato rilievo nel panorama delle entrate provinciali. Si interrompe, invece, la tendenza discendente delle entrate tributarie che, dopo aver registrato un calo nel biennio precedente (-5,16%) segnano nel 2010 un, seppur lieve, aumento (+0,80%) che non riesce, però, a compensare il calo del livello complessivo delle entrate correnti.

L'andamento delle entrate tributarie provinciali risulta condizionato dalla restituzione di imposte arretrate avvenuta nel 2010. Si tratta dell'assegnazione di una quota di circa 60 milioni di addizionale energetica relativa ad esercizi pregressi, restituita dal Ministero degli Interni. Risente di tale operazione la componente principale del titolo I, costituita dalle imposte provinciali, che risulta in aumento (+0,48%); aumentano anche le tasse e i tributi

¹⁰³ I dati in questa sede esaminati si riferiscono all'universo degli enti tenuti all'invio.

speciali, anche se tali variazioni producono minimi risultati in termini di gettito complessivo, stante la consistenza ridotta di tali categorie.

Il processo che ha comportato uno sviluppo dei tributi provinciali a seguito dell'assegnazione di devoluzioni tributarie e di quote di compartecipazione risulta comunque già da tempo compiuto, mentre un ulteriore percorso, volto a limitare il concorso da parte dello Stato attraverso i trasferimenti al finanziamento delle province, potrà riprendere con il nuovo modello di finanziamento delle Regioni e province, introdotto dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Gli attuali incrementi, che sono di limitato rilievo, dovrebbero derivare da fattori congiunturali.

Le riscossioni di entrate tributarie assommano nel 2010 a 4.689 milioni con una crescita che inverte la precedente dinamica declinante. La quota dell'Irpef assegnata alle province è rimasta invariata, non dovrebbe avere influenza sull'andamento della categoria. Va altresì considerato che, a fronte di un recupero delle entrate tributarie potrebbe registrarsi una minore erogazione dei trasferimenti dello Stato, in quanto in alcuni casi è prevista una compensazione tra le due fonti di entrata.

Nel 2010 si registra una evidente flessione del titolo II che nel complesso risulta in calo del 6,10%; l'andamento dell'entrata è condizionato dal calo dei trasferimenti da parte delle regioni (-10,08%) Questa tendenza non riguarda, invece, quelli provenienti dallo Stato che aumentano del 2,44%. L'aumento dei trasferimenti dello Stato potrebbe derivare da assestamenti da connettersi anche alla regolazione di partite pregresse ed al minore recupero di entrate in eccesso che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.¹⁰⁴

Il sostegno attuato con trasferimenti da parte dello Stato e delle Regioni all'evoluzione del ruolo delle province, ha caratterizzato una fase di un processo ormai compiuto. I vincoli posti alla finanza regionale potrebbero aver provocato il ridimensionamento del loro intervento, invece sono in aumento del 51,28% quelli da UE, a seguito del completamento del ciclo di programmi finanziati dalla comunità che dovrebbero innescare anche trasferimenti nazionali per il cofinanziamento.

Le modificazioni nella composizione della struttura delle entrate delle province, avvenute negli ultimi anni, risultano di ridotta entità e nel 2010 evidenziano un limitato recupero delle entrate tributarie; ulteriori sviluppi potranno verificarsi in esito all'attuazione del nuovo sistema delle entrate provinciali.

¹⁰⁴ La necessità di recuperare entrate in eccesso assegnate alle Province maggiormente dotate ha comportato anche nel 2010 la restituzione allo Stato delle somme che non è stato possibile detrarre dai trasferimenti per via della loro incapienza.

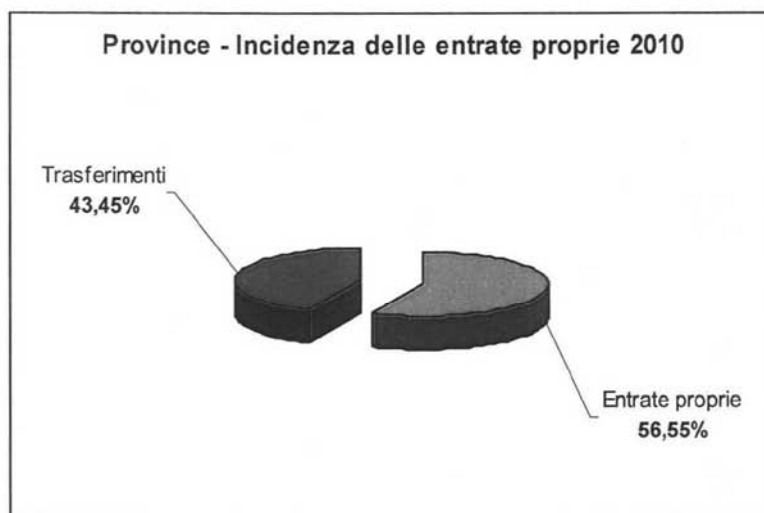
Gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento, infatti, dopo che con la rivitalizzazione del ruolo delle province si era ampliato anche il loro peso finanziario, si assiste ora ad un ridimensionamento delle entrate correnti.

Province - Composizione % delle Entrate correnti

	2008	2009	2010
Entrate tributarie	50,59	47,74	49,43
Trasferimenti	42,20	45,05	43,45
Entrate extratributarie	7,21	7,20	7,12
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Dai risultati di cassa del 2010 si nota un lieve aumento in termini di composizione delle entrate tributarie, al quale corrisponde un calo dei trasferimenti, ne risulta accresciuto il peso delle entrate proprie (56,55%), che tornano quasi al livello del 2008. Si tratta di un risultato connesso più a fattori congiunturali che alla maggiore autonomia delle province, che sconta gli effetti della crisi sulle entrate, sensibili all'andamento del mercato automobilistico.



Il comparto delle entrate in conto capitale risulta in flessione (-11,75%) meno rilevante di quella osservata nel biennio precedente (-12,95%). Ciò è sostanzialmente dovuto al minore ricorso all'indebitamento (-30,95%), mentre le altre entrate in conto capitale flettono lievemente (-1,18%). Le componenti del titolo IV, non registrano andamenti omogenei in quanto ad aumenti estesi a quasi tutte le categorie (+7,77% le alienazioni, +15,15% i trasferimenti di capitale dallo Stato, +35,29% i trasferimenti da altri enti) si contrappone la flessione dei trasferimenti di capitale da parte delle Regioni (-9,45%).

La contrazione delle entrate da accensione di prestiti (-30,95%) prosegue e si intensifica notevolmente rispetto al precedente esercizio (-6,67%). L'assunzione di mutui e prestiti scende del 32,17%, prosegue anche il calo dei prestiti obbligazionari (-21,28%) che nel biennio precedente aveva registrato una contrazione ancora maggiore (-51,79%).

Risulta da tempo conclusa la fase delle operazioni di ristrutturazione del debito effettuate convertendo mutui in prestiti obbligazionari che aveva prodotto un aumento delle emissioni obbligazionarie.

La tendenza al minore ricorso al finanziamento in debito per gli investimenti, non può essere considerata disgiuntamente dalla decisa flessione della spesa in conto capitale registrata nel 2010.

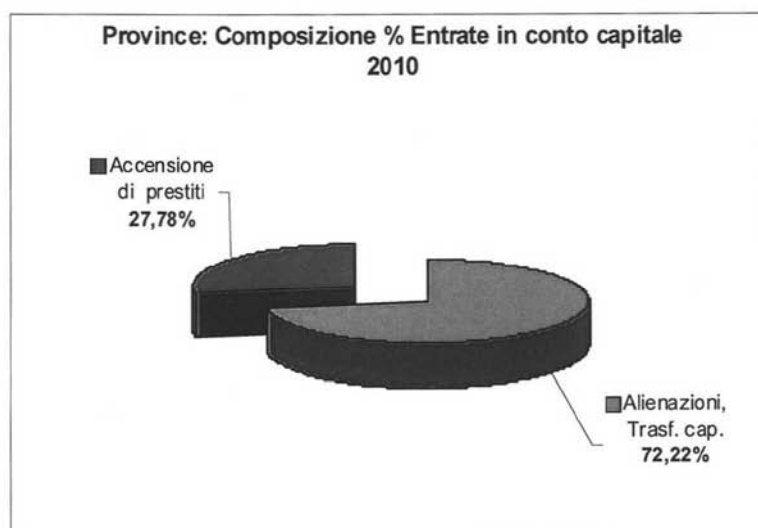
Province - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.818	1.526	1.508	-16,06	-1,18
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	900	840	580	-6,67	-30,95
Totale Entrate in conto capitale	2.718	2.366	2.088	-12,95	-11,75

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nella composizione delle entrate destinate agli investimenti, guadagnano terreno quelle del titolo quarto (al netto delle riscossioni di crediti) che incidono per il 72,22% sull'intero comparto (nel 2009 raggiungevano il 64,50%), mentre si riduce ancora il peso delle accensioni di prestiti che scendono al 27,78% (35,50% nell'esercizio precedente).



2.2.2 Spese

Le misure del patto di stabilità interno considerano come riferimento il saldo finanziario, e non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa corrente. Peraltro le limitazioni sono diversamente modulate tra la spesa corrente e quella in conto capitale. Per la spesa corrente il limite riguarda esclusivamente gli impegni il cui andamento non può essere rilevato attraverso i risultati di cassa. Per altro concorrono al saldo gli accertamenti di entrate correnti che non sempre sono rigorosamente effettuati e specialmente il dato di competenza può risentire della conservazione di residui di non certa realizzabilità.

Altre misure che hanno incidenza sull'andamento della spesa corrente introdotte dalla legge finanziaria e dai provvedimenti d'urgenza sono rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. In particolare la spesa per il personale risulta sottoposta ad una serie di vincoli e limitazioni che dovrebbero condurre alla sua progressiva riduzione. Le misure di maggior rigore introdotte dal d.l. n. 78 del 2010 dovrebbero aver influenza sugli andamenti del prossimo triennio attraverso più stringenti limiti al turn over e blocco della contrattazione.

Nel 2010 l'applicazione del nuovo contratto del personale riguarda esclusivamente i dirigenti.

Le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere hanno perso di incisività a seguito dell'abbandono del sistema di monitoraggio per l'assegnazione dei fondi e si è assistito ad una riassegnazione alle province di residui di esercizi pregressi.

I pagamenti di spesa corrente delle province proseguono il trend discendente iniziato nel 2009 anche se in maniera meno rilevante (-1,33%).

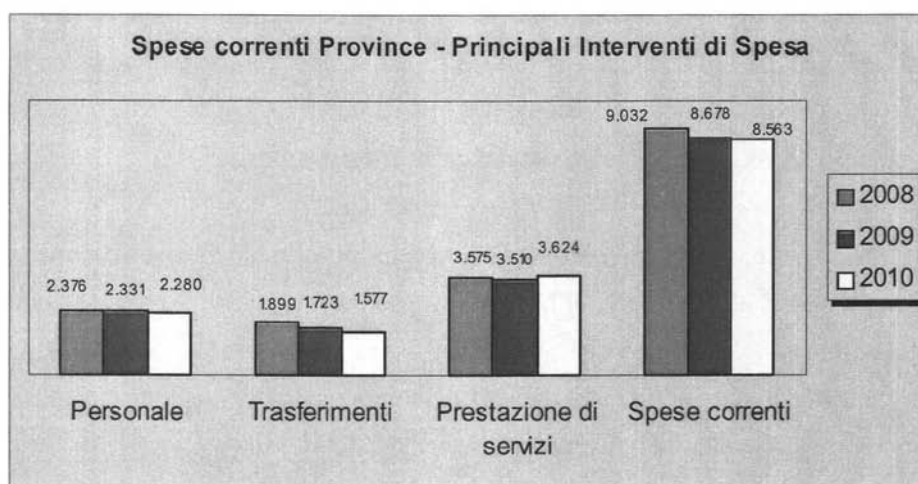
Province - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Personale	2.376	2.331	2.280	-1,89	-2,19
Acquisto beni	143	134	112	-6,29	-16,42
Prestazione di servizi	3.575	3.510	3.624	-1,82	3,25
Utilizzo di beni di terzi	227	219	214	-3,52	-2,28
Trasferimenti	1.899	1.723	1.577	-9,27	-8,47
Interessi passivi	526	464	431	-11,79	-7,11
Imposte e tasse	192	186	184	-3,13	-1,08
Altre spese correnti	94	111	141	18,09	27,03
Totale spese correnti	9.032	8.678	8.563	-3,92	-1,33

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il titolo I della spesa ha comportato 8.563 milioni di euro di pagamenti totali; in termini assoluti la diminuzione, rispetto all'esercizio precedente, ammonta a circa 115 milioni di euro.



Il ridimensionamento della mole dei pagamenti della spesa corrente delle province, si verifica contestualmente alla riduzione delle entrate correnti, nonostante la sostanziale stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite.

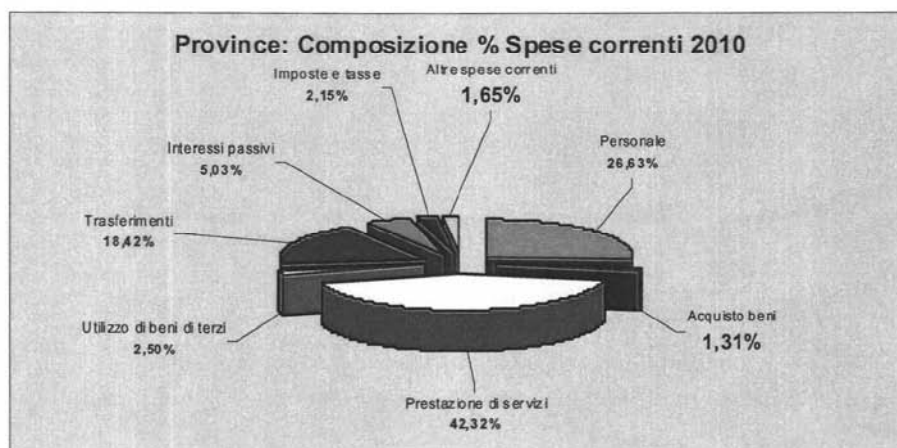
Tutte le componenti del titolo I, ad eccezione delle prestazioni di servizi e voci residuali, risultano in calo; i pagamenti per la spesa per il personale raggiungono i 2.280 milioni di euro con una diminuzione del 2,19% (proseguendo il trend registrato nel 2009), i pagamenti per i trasferimenti raggiungono i 1.577 milioni di euro con un calo dell'8,47%. La spesa per acquisto di beni, che registra una notevole diminuzione in valori percentuali (-16,42%) ha un'incidenza ridotta (1,31%) sul totale del Titolo. Anche gli interessi passivi diminuiscono (-7,11%) incidendo, a livello di rapporto di composizione, per il 5,03%.

La spesa per la prestazione di servizi resta la più rilevante del titolo (42,32%) con, in valori assoluti, 3.624 milioni di euro, registrando un aumento nel biennio del 3,25%: tale variazione risulta di segno opposto a quella dell'esercizio precedente (-1,82%).

Province - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2008	2009	2010
Personale	26,31	26,86	26,63
Acquisto beni	1,58	1,54	1,31
Prestazione di servizi	39,58	40,45	42,32
Utilizzo di beni di terzi	2,51	2,52	2,50
Trasferimenti	21,03	19,85	18,42
Interessi passivi	5,82	5,35	5,03
Imposte e tasse	2,13	2,14	2,15
Altre spese correnti	1,04	1,28	1,65
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



La spesa del titolo II risulta in costante diminuzione dal 2008; il calo nell'ultimo esercizio è più intenso in quanto i relativi pagamenti passano da 3.553 milioni di euro a 2.937 (-17,34%).

Nelle province la flessione riguarda tutte le componenti del titolo II ad eccezione delle partecipazioni azionarie che aumentano del 35,14% (invertendo il trend discendente del biennio precedente). Tale flessione si verifica anche in relazione alla riduzione delle partite finanziarie derivanti dalle concessioni di crediti che nel 2010 flettono del 30,68%.

Depurando il titolo II delle concessioni di crediti, la riduzione resta comunque di notevole rilievo, attestandosi al 15,52%.

I pagamenti per acquisizione di beni immobili, che costituiscono la voce prevalente del titolo II (al netto delle concessioni di crediti) con il 75,62% nel rapporto di composizione, scendono del 14,03%, mentre nel biennio precedente i valori assoluti risultavano sostanzialmente invariati.

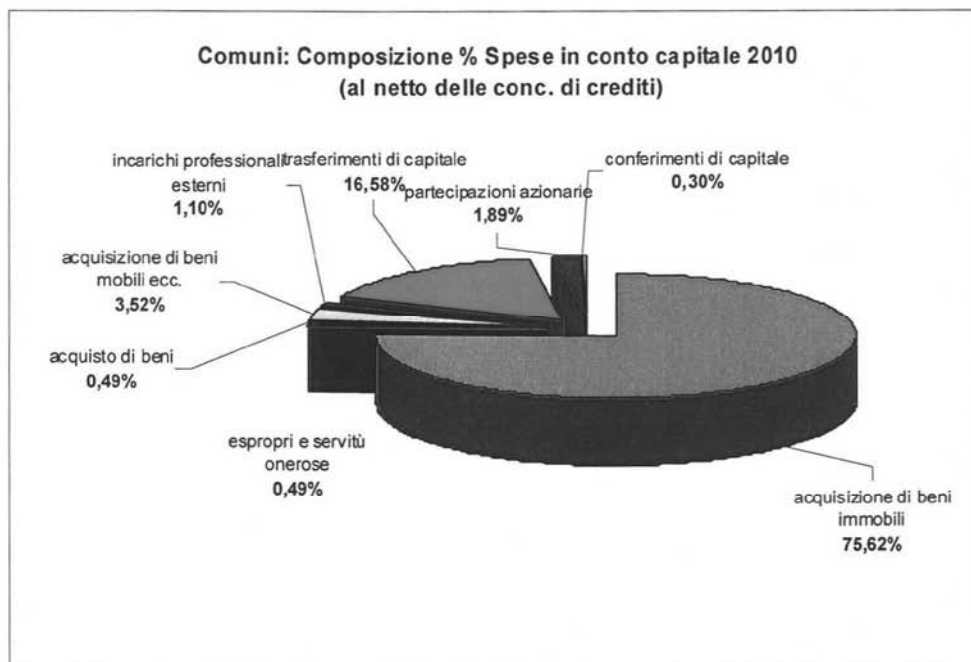
I trasferimenti di capitale, che costituiscono il 16,58% del titolo depurato, scendono del 16,57%, tale andamento può avere risentito di operazioni rilevanti di ricapitalizzazione effettuate nel 2009.¹⁰⁵

Province - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
acquisizione di beni immobili	2.313	2.323	1.997	0,43	-14,03
espropri e servitù onerose	27	23	13	-14,81	-43,48
acquisto di beni	21	17	13	-19,05	-23,53
utilizzo di beni di terzi	0	0	0	0,00	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	142	128	93	-9,86	-27,34
incarichi professionali esterni	46	39	29	-15,22	-25,64
trasferimenti di capitale	702	525	438	-25,21	-16,57
partecipazioni azionarie	55	37	50	-32,73	35,14
conferimenti di capitale	8	34	8	325,00	-76,47
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	3.314	3.126	2.641	-5,67	-15,52
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	507	427	296	-15,78	-30,68
Totale Titolo II	3.821	3.553	2.937	-7,01	-17,34

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



¹⁰⁵ Il brusco ridimensionamento dei conferimenti di capitale, pur limitato in termini assoluti, si verifica dopo l'impennata registrata nel 2009, in quanto in tale esercizio l'aumento era essenzialmente dovuto ad una operazione straordinaria (pagamenti per la FUNZIONE V: TRASPORTI PUBBLICI LOCALI della provincia di NAPOLI per un valore di 27.600.000).

Nel 2010 il comparto dei pagamenti della spesa corrente e di quella in conto capitale registra una contrazione; questo effetto può essere addebitato al controllo sulla spesa effettuato nella sede del patto di stabilità interno che, in termini di cassa, si appunta sulla spesa in conto capitale.

I pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa ammontano nel 2010 a 13.189 milioni di euro con una diminuzione del 5,65% che si riduce al 4,86% depurando il titolo II dalle concessioni di crediti; si nota quindi un sensibile ridimensionamento del totale dei pagamenti di spesa.

Province - Totale Spese

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
TITOLO I - Spese correnti	9.032	8.678	8.563	-3,92	-1,33
TITOLO II - Spese in conto capitale	3.821	3.553	2.937	-7,01	-17,34
TITOLO III - Rimborso prestiti	667	669	659	0,30	-1,49
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.116	1.079	1.030	-3,32	-4,54
Totale dei TITOLI	14.636	13.979	13.189	-4,49	-5,65

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
TITOLO I - Spese correnti	9.032	8.678	8.563	-3,92	-1,33
TITOLO II - Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)	3.314	3.126	2.641	-5,67	-15,52
TITOLO III - Rimborso prestiti	667	669	659	0,30	-1,49
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.116	1.079	1.030	-3,32	-4,54
Totale dei TITOLI	14.129	13.552	12.893	-4,08	-4,86

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

2.2.3 Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle province per il 2010 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo di amministrazione, situazione economica di cassa...) che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

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

Province - Saldo gestione di parte corrente

	(milioni di euro)		
	2008	2009	2010
Entrate correnti +	9.696	9.744	9.486
Spese correnti -	9.032	8.678	8.563
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	652	666	626
Saldo gestione di parte corrente	12	400	297

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Permane la situazione di avanzo, che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, ma si attesta ad un valore inferiore (+297milioni di euro). Sia le entrate che le spese correnti decrescono con un calo maggiore delle entrate. Il rimborso prestiti ha un andamento altalenante pur mantenendosi su valori piuttosto omogenei ed influenza limitatamente il risultato del saldo.

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

Province - Saldo gestione di parte capitale

	(milioni di euro)		
	2008	2009	2010
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti)	1.818	1.526	1.508
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^])	900	840	580
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.314	3.126	2.641
Saldo gestione di parte capitale	-596	-760	-553

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Si nota che al calo degli investimenti fa riscontro un minore ricorso al debito; flettono anche le entrate del titolo IV che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale. Il disavanzo della gestione degli investimenti deriva dalla riduzione delle entrate complessive in conto capitale (determinata in particolare da quelle per accensione di prestiti) che trova parziale compensazione in quella dei correlativi pagamenti. La spesa del titolo II (al netto delle concessioni di crediti) dimostra una tendenza in flessione ben più evidente rispetto al 2009.

Il calo delle entrate per accensioni di prestiti si correla alla effettiva riduzione delle realizzazioni di opere, generando un disavanzo che si eleva a oltre il 20 per cento della spesa; il miglioramento del disavanzo, che assomma a 553 milioni di euro, si verifica in un contesto di risorse ed impieghi declinante ed è il frutto di un momento di notevole debolezza del settore.

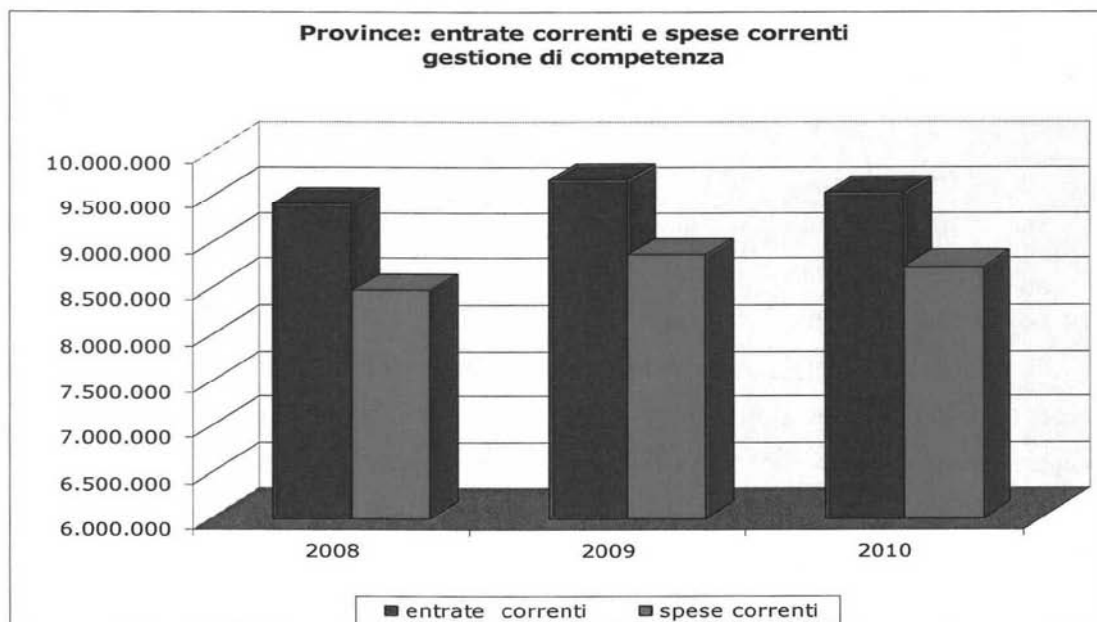
L'avanzo prodotto dal comparto di parte corrente, sommato al saldo positivo ottenuto dalla compensazione delle partite finanziarie (154 milioni di euro), non riesce a coprire il

Per valutare la situazione delle province rispetto ai comuni è da considerare la più ampia presenza di enti con saldo obiettivo negativo; poiché il saldo si determina essenzialmente considerando le entrate e le spese finali, al netto delle entrate da indebitamento, il disavanzo è indice di un maggiore ricorso all'indebitamento per gli investimenti. Ciò dimostrerebbe che le province hanno ancora la possibilità di sostenere investimenti con ricorso al debito, avendo una struttura finanziaria che ne assicura la sostenibilità, considerando che in periodi pregressi la spesa in conto capitale di tali enti ha conosciuto momenti di notevole espansione¹⁴¹.

Il vincolo ai pagamenti della spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, può aver prodotto una pressione nei confronti di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Peraltro, le spese in conto capitale potrebbero aver risentito ulteriormente dei limiti, in quanto per contenere la capacità di spesa entro i valori massimi potrebbe essere stata ridotta maggiormente la parte destinata agli investimenti.

Al riguardo va anche considerato che dal 2007, anno base preso a riferimento per stabilire i risultati degli esercizi successivi, si era completato il percorso di sviluppo delle province che aveva prodotto tra l'altro una crescita delle iniziative in conto capitale connesse all'assegnazione di nuove funzioni.

A tale periodo ha fatto seguito una fase di assestamento che ora può considerarsi conclusa e nello scenario della finanza provinciale emergono segnali di complessivo rallentamento, notandosi in particolare la progressiva riduzione della spesa d'investimento.



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁴¹ Cfr. Corte dei conti Sezione delle Autonomia deliberazione n. 14/2009 "La gestione finanziaria degli enti locali - esercizi 2007-2008, pagg. 220-2009.

disavanzo generato dalle partite in conto capitale (-553 milioni) e dei servizi in conto terzi (24 milioni).

Il saldo di cassa finale è in disavanzo (-137 milioni di euro), in miglioramento rispetto a quello iniziale del 2010, nel quale si attestava a -310 milioni di euro.

Nel complesso le tendenze emerse per il 2010 per le province mettono in evidenza segnali di difficoltà connessi alla riduzione della disponibilità di risorse, specie quelle da destinare alle iniziative in conto capitale. Un'azione di contenimento della spesa ha consentito il raggiungimento di una situazione di complessivo equilibrio in linea con quello dimostrato nell'esercizio precedente, che tuttavia viene ottenuto a costo di una decisa contrazione degli investimenti.

Nel 2010 si riduce anche l'avanzo di cassa di parte corrente e, peraltro, le difficoltà di cassa vengono fronteggiate con impiego di fondi derivanti da partite finanziarie, dei quali gli enti dispongono solo momentaneamente. Anche la riduzione del fondo cassa non può essere considerata favorevolmente.

Le spese correnti e le correlative entrate sono in calo, ma il contenimento della spesa complessiva viene conseguito maggiormente a scapito di quella d'investimento, il cui andamento declinante desta preoccupazioni. La tendenza già in atto dal precedente esercizio si intensifica notevolmente.

2.3 Comuni

2.3.1 Entrate

L'andamento dei flussi di cassa di entrate correnti dei comuni¹⁰⁷ dimostra nel 2010 una situazione di maggiore stabilità rispetto al precedente esercizio, trovando ancora sostegno in un andamento dinamico delle entrate correnti (2,42%), al quale si accompagna il contenimento della crescita delle correlative spese che risulta ridotta rispetto al passato (2,11%).

Nella parte corrente, entrate e spese hanno andamenti in crescita, con una lieve prevalenza del tasso delle prime. L'incremento delle entrate correnti costituisce un elemento rilevante nella gestione dei comuni; infatti la crescita pur riducendosi, rispetto all'esercizio precedente (5,06%), è sostenuta dalle entrate proprie. Le entrate raggiungono un livello superiore a quello riscontrato nei precedenti esercizi, riportando un andamento superiore a quello del PIL nominale (1,9%).

Da valutare positivamente la circostanza che i fattori ai quali deve essere addebitato l'incremento del 2010 sono individuati in una ripresa della dinamica delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti. Nel 2010, la prima categoria del titolo I, relativa alle imposte, è in crescita, in termini di cassa (1,47%), dimostrando una situazione diversa rispetto al precedente esercizio nel quale si erano già manifestati gli effetti della esclusione dell'ICI sull'abitazione principale che ha avuto effetto dall'esercizio 2008.

L'andamento della categoria è determinato particolarmente dagli incassi dell'addizionale Irpef (+3,76%) e della compartecipazione Irpef (+5,26%). Negli ultimi esercizi prima del blocco del 2009 aveva, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'Irpef; gli effetti più evidenti si sono dimostrati nel 2008 e hanno avuto ripercussioni nella cassa dei successivi esercizi. In entrambi i casi si tratta di andamenti che hanno la loro causa determinante in fatti pregressi, in quanto la manovra dell'addizionale è stata preclusa dal d.l. n. 93/2008 (convertito dalla legge 126/2008) e l'andamento in flessione dell'economia dovrebbe avere provocato una ricaduta sulla quota di Irpef comunale.

Comuni - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Imposte	15.056	14.675	14.890	-2,53	1,47
Tasse	4.419	4.422	5.210	0,07	17,82
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	557	524	496	-5,92	-5,34
Totale Titolo I	20.032	19.621	20.596	-2,05	4,97

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

¹⁰⁷ I dati in questa sede esaminati si riferiscono, nell'ultimo biennio, a 8091 degli enti tenuti all'invio.

L'incremento delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 788 milioni di euro, mentre il calo dei tributi speciali si attesta a 28 milioni di euro.

Comuni - Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Entrate tributarie	20.032	19.621	20.596	-2,05	4,97
Trasferimenti	20.615	23.387	23.644	13,45	1,10
Entrate extratributarie	10.398	10.621	10.689	2,14	0,64
Totale Entrate Correnti	51.045	53.629	54.929	5,06	2,42

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'ambito del titolo I l'entrata di maggior rilievo resta ancora costituita dall'ICI che, dopo il calo deciso del 2009 (-5,42%), rimane sostanzialmente invariata, riportando ancora una lievissima flessione (-0,10%), con circa 10 milioni di euro di minori incassi. La crescita della categoria delle tasse risulta notevole (17,82%), addebitabile sostanzialmente all'aumento della Tarsu (+17,10%) che non è interessata al blocco della leva fiscale e per la quale sussistono margini di recupero dell'imponibile, mentre i tributi (categoria terza) calano del 5,34%. Tale calo è da addebitare al notevole decremento delle entrate derivanti dalle concessioni edilizie, che diminuiscono in valore assoluto di circa 20 milioni di euro, da mettere in relazione agli effetti delle difficoltà del settore dell'edilizia.

Il dato dei trasferimenti risulta ancora in aumento, ma ad un livello notevolmente inferiore a quello del 2009. I trasferimenti statali, il cui andamento nel biennio precedente era stato notevolmente influenzato dalla compensazione del minor gettito ICI, fanno registrare ancora una crescita (4,13%) che potrebbe anche essere stata determinata dal completamento delle assegnazioni per compensazioni ICI. L'incremento in cifra assoluta della categoria prima si aggira sui 665 milioni e dovrebbe, peraltro, scontare la non completa erogazione delle spettanze. Peraltro, nel corso dell'esercizio, sono state assegnate quote pregresse a seguito della reiscrizione di residui perenti nel bilancio del Ministero dell'Interno.

Le altre categorie, che non sono influenzate dalla vicenda delle compensazioni, fanno registrare un decremento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni, ad eccezione di quelle da parte di organismi comunitari e internazionali che rimangono sostanzialmente invariate (+0,37%). I trasferimenti dalle regioni passano dai 6.177 milioni ai 5.985, registrando un decremento del 3,11%; risulta ancor più rilevante il decremento dei trasferimenti di altri enti del settore pubblico (-19,73%) anche se il calo in valore assoluto non è molto rilevante (216 milioni). L'andamento in calo per cassa dei trasferimenti regionali può aver risentito dell'avvenuto completamento del ciclo dei programmi comunitari con l'assegnazione dei pagamenti a saldo, tale situazione non si estende tuttavia anche all'entrata del titolo IV.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2010, relativamente al titolo II dell'entrata, si è avuto un lieve incremento imputabile principalmente ai trasferimenti compensativi da parte dello Stato che bilanciano il dato in calo di altre categorie.

Le riscossioni del titolo III nel 2010 raggiungono 10.689 milioni rispetto ai 10.621 milioni del 2009, con un lieve aumento (0,64%) che si dimostra ridotto rispetto a quello del biennio precedente (2,14%). Tale dato risente sia dell'aumento della prima categoria (proventi dei servizi pubblici) sia di quello della quinta (proventi diversi) che salgono di oltre quattro punti in percentuale.

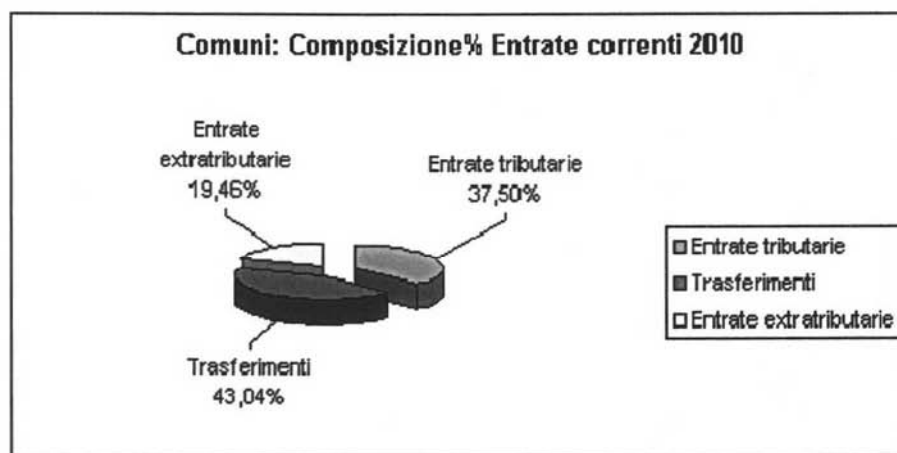
Le variazioni nella composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno un'incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, risultano nel segno della maggiore autonomia, anche se si tratta di limitate modifiche rispetto al biennio precedente. Le entrate proprie dei comuni rappresentano nel 2010 il 56,96% di quelle correnti, valore non molto diverso da quello del biennio precedente (56,39%). Va notato che le entrate tributarie riacquistano terreno dopo la notevole flessione del 2009 con ciò dimostrando lo sforzo dei comuni ad utilizzare i residui spazi di manovrabilità dei tributi e ad attuare azioni di recupero.

Il rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa desunto dai dati relativi al complesso dei comuni esaminati è il seguente:

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2008	2009	2010
Entrate tributarie	39,24	36,59	37,50
Trasferimenti	40,39	43,61	43,04
Entrate extratributarie	20,37	19,80	19,46
Totale Entrate Correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nell'ultimo esercizio, dopo una fase di sviluppo delle entrate trasferite contestualmente alla quale quelle tributarie avevano perso terreno, si assiste ad una inversione di tendenza. Risultano invece in lieve calo le entrate extratributarie.

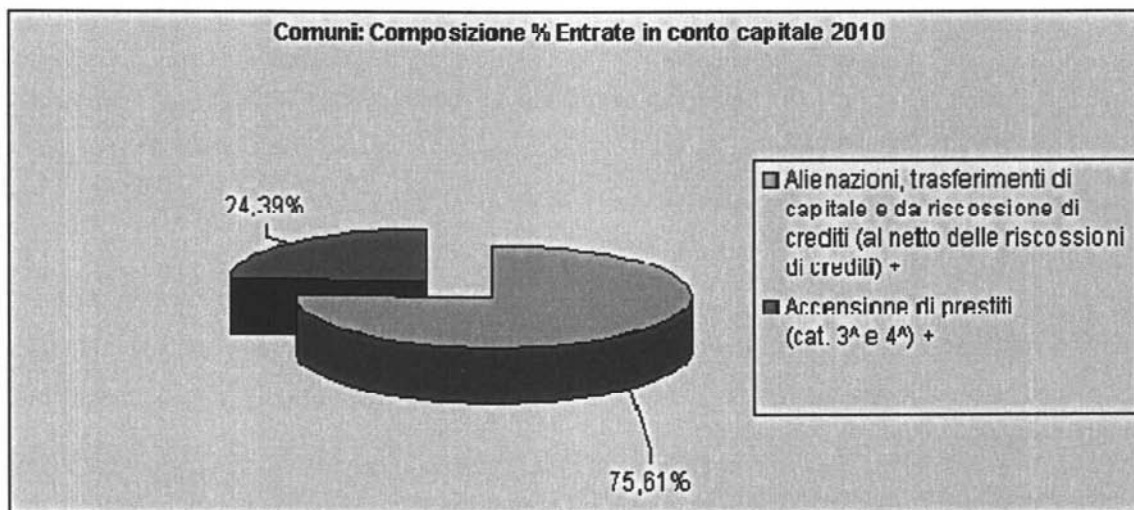
L'andamento notato non è tale da modificare in modo determinante la situazione scarsamente dinamica del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni. L'impiego dei limitati spazi di manovra consentiti è indirizzato al recupero di un ruolo traente delle entrate proprie e una maggiore vivacità deriva dell'applicazione dell'addizionale all'Irpef che potrebbe derivare da manovre sulle aliquote effettuate prima del blocco.¹⁰⁸ Per le entrate del titolo I la lieve ripresa osservata risponde alla necessità di recuperare spazi di manovra dei tributi locali; per quelle extratributarie, può denotare una avvenuta saturazione nell'impiego della leva tariffaria e nella gestione del patrimonio.

Comuni - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	12.815	11.658	10.848	-9,03	-6,95
Accensione di prestiti (cat. 3 ^a e 4 ^a) +	4.310	4.134	3.500	-4,08	-15,34
Totale Entrate in conto capitale	17.125	15.792	14.348	-7,78	-9,14

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



¹⁰⁸ La finanziaria 2007 non ha prorogato il blocco delle aliquote. Pertanto dal 2007 fino a maggio 2008 gli enti locali hanno avuto facoltà di modificare le aliquote delle addizionali IRPEF.

**Comuni - Entrate in conto capitale
Accensione di prestiti**

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3 [^])	3.679	3.935	3.424	6,96	-12,99
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4 [^])	631	199	76	-68,46	-61,81
Totale Accensione di prestiti (cat. 3[^] e 4[^])	4.310	4.134	3.500	-4,08	-15,34

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'esercizio 2010 per le entrate in conto capitale si evidenzia una situazione particolarmente problematica dovuta sia al minore ricorso all'accensione di prestiti sia all'andamento declinante dell'autofinanziamento. Come per le province, il minore ricorso all'indebitamento dovrebbe trovare spiegazione nella riduzione della spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni. Si determina nel complesso un minore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato; infatti il titolo V (accensione di prestiti depurato della 1[^] e 2[^] categoria) risulta in calo (-15,34%), per la forte contrazione dell'assunzione di mutui e prestiti (-12,99%).

Il calo delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve (cat 1[^] e 2[^]), in diminuzione di circa 288 milioni, potrebbe costituire un sintomo di superamento delle difficoltà di cassa registrate nel biennio precedente (+453 milioni). Le emissioni di prestiti obbligazionari, che già negli esercizi precedenti si erano notevolmente ridotte in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute in precedenza, continuano a scendere (-61,81%).

Il minore ricorso all'accensione di prestiti non viene compensato dal finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV (al netto delle riscossioni di crediti) anch'esso in notevole calo (-6,95%). All'interno del titolo flettono decisamente i trasferimenti di capitale dalla Regione (-16,22%) e i trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico (-10,04%), sintomo questo di una contrazione delle disponibilità degli enti finanziatori.

La situazione delle entrate destinate agli investimenti dimostra l'efficacia delle manovre intese a ridurre il concorso all'indebitamento netto della P.A. da parte degli enti decentrati, ma nello stesso tempo mette in evidenza una situazione difficile del settore degli investimenti locali.

2.3.2 Spese

L'andamento in crescita della spesa corrente, che si era dimostrato elevato nel precedente esercizio, si riduce nel 2010; ciò non può essere imputato direttamente agli effetti delle misure previste dal patto di stabilità interno che non riguardano i pagamenti di spesa corrente. Tuttavia la limitazione degli impegni si riflette, anche se non immediatamente, sul livello dei pagamenti. Anche le misure che limitavano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere a seguito della dismissione del sistema di

monitoraggio, sono venute ad estinguersi. Peraltro, la situazione delle entrate correnti, anch'essa in crescita ad un ritmo di poco superiore, si dimostra in grado di sostenere il livello di spesa corrente per cassa.

L'andamento in crescita moderata deve essere messo in relazione, oltre che ai vincoli del patto, alle specifiche misure che hanno introdotto limiti particolari a specifiche categorie di spesa ed in particolare a quella per il personale.

Nei comuni esaminati la spesa corrente cresce ad un ritmo meno elevato rispetto al precedente esercizio (2,11%); infatti, nel 2010 il titolo I della spesa ha comportato pagamenti totali per 51.384 milioni di euro.

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Personale	16.204	16.250	16.035	0,28	-1,32
Acquisto beni	1.729	1.691	1.622	-2,20	-4,08
Prestazione di servizi	19.470	21.348	22.949	9,65	7,50
Utilizzo di beni di terzi	489	559	555	14,31	-0,72
Trasferimenti	5.203	5.854	5.702	12,51	-2,60
Interessi passivi	2.763	2.717	2.527	-1,66	-6,99
Imposte e tasse	1.209	1.214	1.204	0,41	-0,82
Altre spese correnti	814	690	790	-15,23	14,49
Totale spese correnti	47.881	50.323	51.384	5,10	2,11

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La minore crescita per cassa della spesa corrente nel 2010 si verifica attraverso un contenimento esteso a molte componenti che fanno segnare andamenti in flessione. Proseguendo la tendenza di contenimento del biennio precedente, la spesa del personale dei comuni subisce ancora un lieve calo (-1,32%) e si attesta a 16.035 milioni di pagamenti, risultando diminuito anche il peso di tale intervento di spesa nel rapporto di composizione.

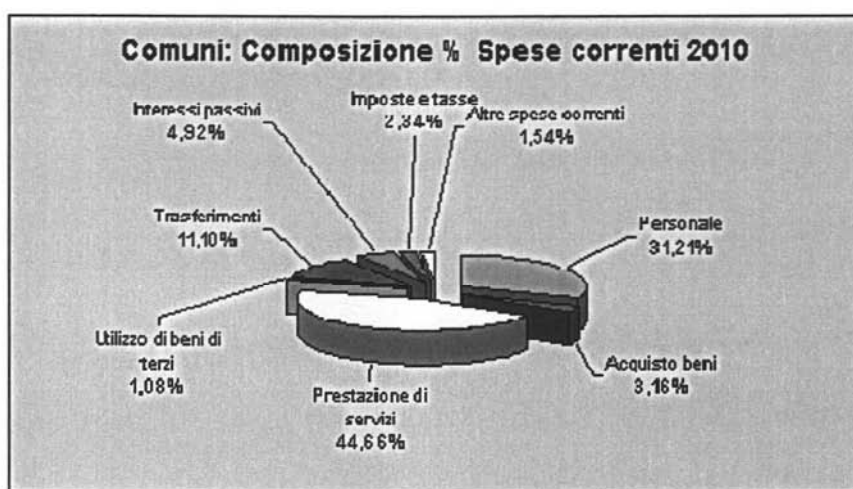
La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime e la spesa per interessi passivi proseguono nella tendenza discendente, ma con riduzioni ben superiori a quelle osservate nell'anno precedente (rispettivamente -4,08% e -6,99%). Rilevano per questi ultimi sia l'andamento dei tassi che il minore ricorso all'indebitamento degli ultimi anni. Aumenta invece (7,50%), la spesa per prestazione di servizi, che rappresenta il 44,66% del titolo, dimostrandosi in controtendenza rispetto agli altri principali interventi.

Il costante aumento delle prestazioni di servizi è il segno di una tendenza ormai stabile all'esternalizzazione. In particolare va notato che ad una moderazione della spesa per il personale, perseguita dalle recenti manovre, si correla spesso un incremento della spesa per prestazione di servizi, attraverso la quale viene operata una sorta di compensazione della minore disponibilità di addetti all'interno dell'ente.

Comuni - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2008	2009	2010
Personale	33,84	32,29	31,21
Acquisto beni	3,61	3,36	3,16
Prestazione di servizi	40,66	42,42	44,66
Utilizzo di beni di terzi	1,02	1,11	1,08
Trasferimenti	10,87	11,63	11,10
Interessi passivi	5,77	5,40	4,92
Imposte e tasse	2,53	2,41	2,34
Altre spese correnti	1,70	1,37	1,54
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame si riduce al 31,21% di quella corrente.

Il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2010 a 15.670 milioni di euro con un calo notevole che si eleva al 18,96%.

Depurando dalla spesa in conto capitale le concessioni di crediti, che costituiscono mere operazioni finanziarie, la situazione si ridimensiona limitatamente (-16,93%); infatti, la loro evoluzione non ha influito in modo determinante sull'andamento del titolo. Si intensifica la tendenza osservata nel precedente esercizio nel quale, i pagamenti di spesa per investimenti erano in calo, ma il comparto della spesa di investimento al netto delle partite finanziarie dimostrava ancora una certa tenuta.

In questo caso il forte ridimensionamento può essere addebitato al limite stabilito nella sede del patto che per il titolo II si riferisce esclusivamente ai pagamenti; tuttavia sembra che il risultato vada oltre le limitazioni del patto e debba trovare spiegazione anche nella flessione degli incassi di entrate destinate agli investimenti e, quindi, nella carenza di disponibilità liquide per disporre i pagamenti.

Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
acquisizione di beni immobili	13.581	13.749	11.539	1,24	-16,07
espropri e servitù onerose	186	225	185	20,97	-17,78
acquisto di beni	183	179	153	-2,19	-14,53
utilizzo di beni di terzi	87	70	59	-19,54	-15,71
acquisizione di beni mobili ecc.	830	808	649	-2,65	-19,68
incarichi professionali esterni	354	336	284	-5,08	-15,48
trasferimenti di capitale	1.286	1.312	1.131	2,02	-13,80
partecipazioni azionarie	190	201	132	5,79	-34,33
conferimenti di capitale	321	267	112	-16,82	-58,05
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.018	17.147	14.244	0,76	-16,93
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	3.847	2.190	1.426	-43,07	-34,89
Totale Titolo II	20.865	19.337	15.670	-7,32	-18,96

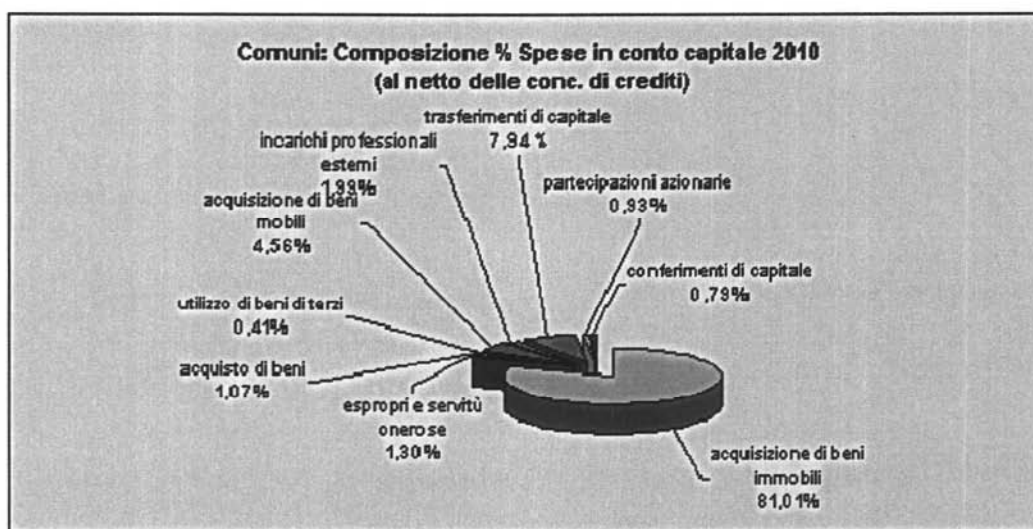
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

All'interno del complessivo è deciso calo della spesa in conto capitale, l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti nel complesso convergenti. L'acquisizione di beni immobili, che costituisce la componente di maggior rilievo e sino al precedente esercizio, nonostante l'operatività dei limiti del patto, era ancora in sviluppo, risulta in forte calo (-16,07%). Le altre voci che costituiscono gli investimenti diretti (acquisto di beni mobili ed espropri-int.2-5), risultano complessivamente in diminuzione nel biennio 2009-2010 per via dei maggiori espropri, ma si tratta di variazioni nell'insieme trascurabili. Diminuiscono invece in misura drastica i trasferimenti di capitale (-37,67%). Tutte le componenti del titolo II diminuiscono.

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

TITOLO II (al netto delle conc. di crediti)	2008	2009	2010
acquisizione di beni immobili	79,80	80,18	81,01
espropri e servitù onerose	1,09	1,31	1,30
acquisto di beni	1,08	1,04	1,07
utilizzo di beni di terzi	0,51	0,41	0,41
acquisizione di beni mobili ecc.	4,88	4,71	4,56
incarichi professionali esterni	2,08	1,96	1,99
trasferimenti di capitale	7,56	7,65	7,94
partecipazioni azionarie	1,12	1,17	0,93
conferimenti di capitale	1,89	1,56	0,79
Totale Titolo II (al netto conc. Cred.)	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



I pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa ammontano nel 2010 a circa 81 miliardi di euro e diminuiscono del 3,97 per cento rispetto al 2009; effettuando la depurazione delle partite finanziarie la riduzione ammonta a -3,14%.

2.3.3 Raffronto entrate spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa.¹⁰⁹

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2008	2009	2010
Entrate correnti +	51.045	53.629	54.929
Spese correnti -	47.881	50.323	51.384
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.532	3.726	3.503
Saldo gestione di parte corrente	-368	-420	42

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Appare di immediata evidenza il deciso miglioramento del saldo di cassa di parte corrente dei comuni, da mettere in relazione all'andamento delle entrate correnti. Nei primi due esercizi del periodo di osservazione permane uno squilibrio di cassa di parte corrente che si è dimostrato crescente, l'aumento della spesa corrente non risulta, infatti, compensato da una corrispondente crescita delle entrate. Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti. Nel 2010 l'aumento della spesa corrente complessiva non resta tuttavia contenuto nell'ambito del livello di crescita del PIL nominale (1,9%) anche

¹⁰⁹ 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.

se si dimostra inferiore a quello delle entrate correnti . Si evidenzia, quindi, un miglioramento della situazione economica di cassa dei comuni che torna in avanzo; risultato indicativo di un ritrovato equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Anche per quel che riguarda il saldo delle partite in conto capitale si rileva, per l'insieme degli enti esaminati, un'inversione di tendenza rispetto all'anno precedente in quanto, dopo il saldo negativo del 2009 (-1.355 milioni), nel 2010 si è avuto un avanzo della gestione di cassa pari a 104 milioni, dovuto essenzialmente ad un deciso calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti, passate dai 17.147 del 2009 ai 14.244 del 2010. Ovviamente si tratta di un dato che non può essere valutato positivamente, in quanto è indicativo di un livello di spesa in conto capitale inferiore a quello che avrebbe potuto consentire il pieno impiego delle correlative risorse e di un mancato apporto di risorse correnti destinate ad investimenti.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2008	2009	2010
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	12.815	11.658	10.848
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	4.310	4.134	3.500
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.018	17.147	14.244
Saldo gestione di parte capitale	107	-1.355	104

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il risultato del 2010 deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate per le quali va notato un deciso calo delle accensioni di prestiti. A differenza dell'esercizio pregresso, la gestione degli investimenti genera una liquidità, seppur minima. Si tratta di un risultato preoccupante che dimostra la crisi del settore estesa al fronte dell'entrata e indica anche un incompleto utilizzo delle risorse disponibili.

La presenza di un disavanzo di cassa nel saldo della gestione in conto capitale è un evento fisiologico indicativo del fatto che una quota di pagamenti è avvenuta attraverso economie della parte corrente, mentre non è auspicabile il parziale impiego delle risorse destinate agli investimenti. La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, osservata in proporzioni rilevanti appare preoccupante e non può essere esclusivamente addebitata alle limitazioni del patto che impone misure di riduzione di cassa per tale spesa.

Comuni - Totale Spese

(milioni di euro)

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
TITOLO I - Spese correnti	47.881	50.323	51.384	5,10	2,11
TITOLO II - Spese in conto capitale	20.865	19.337	15.670	-7,32	-18,96
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.764	7.345	6.881	8,59	-6,32
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.409	7.484	7.204	1,01	-3,74
Totale dei TITOLI	82.919	84.489	81.139	1,89	-3,97

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

TOTALE GENERALE ENTRATE COMUNI

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
Entrate tributarie	20.032	19.621	20.596	-2,05	4,97
Trasferimenti	20.615	23.387	23.644	13,45	1,10
Entrate extratributarie	10.398	10.621	10.689	2,14	0,64
Entrate da alien. Trasf. cap. e risc. Cred.	16.954	14.796	12.735	-12,73	-13,93
Entrate da acc. Prestiti	7.560	7.838	6.915	3,68	-11,78
Entrate da servizi c/terzi	7.267	7.493	7.150	3,11	-4,58
Incassi da regolarizzare	1.289	1.727	1.816	33,98	5,15
TOTALE GENERALE	84.115	85.483	83.545	1,63	-2,27
% Incassi da regolarizzare sul totale generale	1,53%	2,02%	2,17%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

TOTALE GENERALE SPESE COMUNI

	2008	2009	2010	Var% 2008-2009	Var% 2009-2010
TITOLO I - Spese correnti	47.881	50.323	51.384	5,10	2,11
TITOLO II - Spese in conto capitale	20.865	19.337	15.670	-7,32	-18,96
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.764	7.345	6.881	8,59	-6,32
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.409	7.484	7.204	1,01	-3,74
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	1.176	1.416	1.492	20,41	5,37
Totale dei TITOLI	84.095	85.905	82.631	2,15	-3,81
% Pagamenti da regolarizzare sul totale	1,40%	1,65%	1,81%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2010 sia nel comparto di parte corrente sia in quello di conto capitale si genera un avanzo; anche il saldo tra gli incassi e i pagamenti in attesa di regolarizzazione presenta un saldo positivo per cui all'esito della definizione delle partite sospese il dato dell'avanzo potrebbe risultare sicuramente migliorato. Va, peraltro, considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in notevole aumento.

	2008	2009	2010
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	84.115	85.483	83.545
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di pagamenti da regolarizzare)	84.095	85.905	82.631
SALDO	20	-422	914

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2008	2009	2010
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	82.826	83.756	81.729
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di pagamenti da regolarizzare)	82.919	84.489	81.139
SALDO	-93	-733	590

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze emerse per il 2010 mettono in evidenza segnali di maggiore stabilità per i comuni. La crescita delle spese correnti si riduce rispetto a quella del 2009; ad essa fa riscontro un andamento declinante della spesa in conto capitale come non si era mai registrato in precedenza che non può essere valutato positivamente.

2.4 Conclusioni e prospettive per il 2011

Le risultanze di cassa per il 2010 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, gli enti riescono a conseguire una situazione di sostanziale stabilità riducendo la crescita della spesa corrente.

Gli effetti della crisi vengono risentiti maggiormente dalle province. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2009 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. La finanza provinciale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di complessivo assestamento a seguito dell'esaurirsi degli effetti del completamento del processo di sviluppo delle funzioni.

Nei comuni si assiste invece ad un aumento delle entrate correnti correlato ad una sostanziale tenuta dei tributi propri.

Nelle due categorie di enti le maggiori criticità riguardano il fronte delle entrate e spese per investimenti.

L'andamento delle entrate correnti risulta più favorevole nei comuni, infatti, si elevano sia le entrate correnti sia le entrate tributarie, nelle province, invece, nonostante il lieve rialzo di queste ultime, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

Anche l'andamento dei trasferimenti è di segno opposto: nelle province si registra un sostanzioso calo mentre i comuni segnano un lieve rialzo.

	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	53.629	9.744	54.929	9.486	2,42	-2,65

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Per le province il calo dei pagamenti di spesa corrente è significativo, mentre per i comuni la crescita risulta contenuta rispetto al passato; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle province che nei comuni.

	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	16.250	2.331	16.035	2.280	-1,32	-2,19
Totale spese correnti	50.323	8.678	51.384	8.563	2,11	-1,33

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il calo sostanzioso della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni desta preoccupazioni, anche perché nel 2010 si dimostra più intenso rispetto al passato.

TITOLO II	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
acquisizione di beni immobili	13.749	2.323	11.539	1.997	-16,07	-14,03
espropri e servitù onerose	225	23	185	13	-17,78	-43,48
acquisto di beni	179	17	153	13	-14,53	-23,53
utilizzo di beni di terzi	70	0	59	0	-15,71	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	808	128	649	93	-19,68	-27,34
incarichi professionali esterni	336	39	284	29	-15,48	-25,64
trasferimenti di capitale	1.312	525	1.131	438	-13,80	-16,57
partecipazioni azionarie	201	37	132	50	-34,33	35,14
conferimenti di capitale	267	34	112	8	-58,05	-76,47
concessioni di crediti e anticipazioni	2190	427	1426	296	-34,89	-30,68
Totale Titolo II	19.337	3.553	15.670	2.937	-18,96	-17,34
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.147	3.126	14.244	2.641	-16,93	-15,52

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; infatti, le riscossioni per accensioni di prestiti calano sia nelle province sia nei comuni. Si riduce, quindi, il ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale. Questa riduzione

dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale.

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

Nel 2010 si osserva anche una lieve flessione del rimborso dei prestiti.

	2009		2010		Var. % 2009-2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	15.792	2.366	14.384	2.088	-9,14	-11,75

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2009		2010	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	-1.355	-760	140	-553

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze della gestione di cassa dei comuni e delle province si osservano contestualmente ad un trend di miglioramento del saldo finanziario riportato sia dai comuni che dalle province che risulta stabilmente positivo.

Nel periodo tra il 2008 e il 2010 diminuisce la spesa complessiva sia nei comuni che nelle province, attestandosi su cali dell'1,74% nei comuni e del 9,93% nelle province. Notevole è il calo del comparto degli investimenti che nell'arco del triennio registra una variazione negativa, rispettivamente, del 24,90% e del 23,14%.

Questo elemento è preoccupante, specialmente per i comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, mentre di anno in anno vedono ridursi la quota di bilancio del conto capitale, malgrado il gap infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia.

Nel momento in cui si assiste ad una fase di passaggio verso la maggiore autonomia di entrata è necessario che vengano trovati margini adeguati, in linea con gli obiettivi nazionali di finanza pubblica, che consentano agli enti di realizzare gli investimenti necessari alla crescita.

3 Il patto di stabilità interno nel 2010

Premessa

Anche nel 2010 il modello del patto di stabilità interno adottato non si discosta significativamente da quello dell'esercizio precedente in quanto gli obiettivi restano determinati in termini di saldo finanziario e viene confermata la regola della competenza ibrida che impone vincoli alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale. Il sistema di competenza mista che è al terzo anno di operatività è stato introdotto al fine di affrancare dai vincoli la programmazione degli investimenti.

Non sottoporre alle restrizioni imposte dal patto gli impegni del conto capitale avrebbe dovuto sbloccare l'avvio delle nuove iniziative e non precludere la possibilità di contrarre nuovo indebitamento a causa dei limiti del patto di stabilità interno, mentre tali limiti condizionano esclusivamente il livello della spesa in conto capitale effettivamente erogabile. Questo sistema, congegnato per non sottoporre a ulteriori vincoli la spesa di investimento da parte degli enti locali nella fase della programmazione, non è risultato idoneo ad impedirne la flessione complessiva.

Anche i primi risultati del 2010 non si sono dimostrati in linea con l'intento perseguito, essendo confermano l'andamento in flessione della spesa in conto capitale, nonostante la presenza di misure inserite nella disciplina del patto volte a stabilire esclusioni finalizzate a ridurre l'incidenza dei limiti sulla spesa produttiva.

Nell'ultimo triennio il contributo richiesto al miglioramento dei saldi da parte degli enti con saldo finanziario negativo è stato differenziato, risultando di maggiore impegno. In tal modo si è introdotto un ulteriore argine al ricorso all'indebitamento, che è riservato alla realizzazione degli investimenti e soggiace ad altri limiti stabiliti dalla legislazione che ne regola l'impiego. La differenziazione dei livelli di miglioramento degli obiettivi può risultare efficace per ridurre il contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, ma nello stesso tempo può costituire un limite allo sviluppo delle iniziative in conto capitale.

Agli enti con il saldo finanziario positivo, che risultano di numero crescente, non sono state imposte misure correttive, ma essi devono limitarsi a mantenere il saldo positivo già conseguito, incontrando comunque un limite ulteriore a quello dell'equilibrio finanziario. La crescente situazione di avanzo ha influito positivamente sui risultati complessivi del comparto, compensando integralmente il saldo negativo riportato da una parte degli enti.

Le difficoltà nella erogazione della spesa per gli investimenti locali permangono e si intensificano, in quanto le restrizioni si dimostrano molto più stringenti nella fase del pagamento. Gli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente nel 2009 e in parte leniti nel successivo esercizio, hanno influito sugli indirizzi di politica economica nazionale

attraverso la previsione di misure anticongiunturali che in parte hanno anche interessato gli interventi correttivi imposti dal patto di stabilità interno, prevedendo ipotesi di esclusione dai vincoli, che nel 2010 hanno avuto, tuttavia, un impatto meno significativo rispetto al precedente esercizio.

In attesa della completa attuazione del federalismo fiscale le misure rivolte ad arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, indirizzate nei confronti degli enti locali si sono ancora concentrate sul controllo della spesa. Infatti, permanendo il blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali disposto dal 2008 dall'art. 1 comma 7 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, i ridotti margini di manovra delle entrate impongono che le più significative azioni da adottare per il miglioramento dei saldi siano prevalentemente indirizzate alla riduzione della spesa. Il quadro delle entrate ha, inoltre, risentito negli ultimi anni di interventi che hanno inciso sulla ampiezza della autonomia finanziaria riconosciuta agli enti. Tale situazione conduce inevitabilmente a comprimere maggiormente la spesa in conto capitale, posto che la spesa corrente risente di maggiori fattori di rigidità strutturale. Il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità nel successivo triennio impone una più significativa riduzione della spesa totale che, in assenza di correttivi, potrebbe essere anche questa volta diretta in maggior misura alla spesa per investimenti.

I vincoli imposti ai pagamenti hanno contribuito ad accrescere la mole dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli enti locali, ovvero degli impegni di spesa assunti per le opere programmate, ma non pagati entro l'esercizio di competenza¹¹⁰. Le misure adottate sin dal precedente esercizio al fine di alleggerire la pressione sugli investimenti e consentire un maggiore livello di pagamenti non hanno avuto effetti risolutivi, perdura quindi l'esigenza, al fine di sostenere il rilancio dell'economia, di sbloccare ulteriormente i suddetti residui passivi, per destinarli alle opere infrastrutturali. Le limitazioni derivanti dal Patto, rivolte ad assicurare un concorso alla riduzione dell'indebitamento, da parte delle regioni e degli enti locali¹¹¹, hanno richiesto nel 2010 un contributo ai comuni, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 2 miliardi e 370 milioni di euro e di 530 milioni per le province¹¹².

¹¹⁰ Il principio contabile n. 3 punto 60 prevede che negli enti locali possono essere riportate al conto residui esclusivamente le somme impegnate secondo i criteri stabiliti dal TUEL, non essendo contemplati residui di stanziamento se non nei casi espressamente previsti dalle norme.

¹¹¹ Il contributo complessivamente richiesto alle amministrazioni locali nel precedente triennio di programmazione era stabilito in misura crescente, passando dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Anche l'impegno per la riduzione del saldo tendenziale richiesto agli enti locali era in progressivo aumento dai 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011. Nel triennio 2009-2011 il contributo richiesto ai Comuni in termine di miglioramento dei saldi è stato pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro.

¹¹² Il contributo delle amministrazioni locali ai risultati di finanza pubblica del 2010 risulta in peggioramento di 6,7 miliardi nel saldo corrente e di 2,3 miliardi nel disavanzo complessivo. Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica cap. "l'andamento della finanza pubblica nel 2010", pag. 31

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che le amministrazioni locali nel 2010 hanno ancora sostanzialmente raggiunto gli obiettivi assegnati, pur risultando lievemente peggiorato il proprio deficit di comparto; il contributo richiesto alle amministrazioni locali (regioni, province e comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica era stato previsto nel mantenimento di un disavanzo dello 0,4 per cento del prodotto pari a quello conseguito nel precedente esercizio, mentre tale indice si è elevato allo 0,5 per cento del prodotto¹¹³.

L'andamento della spesa si è dimostrato complessivamente in calo con una riduzione dell'1,9 per cento delle uscite complessive. Tale flessione è da addebitare principalmente alla spesa in conto capitale che si è significativamente ridotta ed anche la spesa corrente ha avuto un andamento contenuto con tassi di variazione inferiori a quello del PIL nominale. Il risultato complessivo tuttavia ha evidenziato un maggiore livello di indebitamento dovuto al calo delle entrate con particolare riferimento a quelle trasferite.

All'interno del comparto delle amministrazioni locali, il risultato complessivo conseguito dalle amministrazioni provinciali e comunali è stato in linea con gli obiettivi del patto ed entrambe tali categorie di enti hanno riportato un saldo di competenza mista positivo; si tratta di un esito particolarmente significativo per i comuni.

3.1 La disciplina del patto di stabilità interno nel 2010

La disciplina del patto di stabilità interno è integrata nell'ambito della definizione degli obiettivi complessivi della finanza pubblica, in quanto i punti di riferimento per la determinazione delle relative regole sono costituiti dalla decisione di finanza pubblica e dalla legge di stabilità.

Le misure del Patto di stabilità interno si inseriscono, quindi, in un quadro di riferimento normativo nell'ambito del quale vengono individuati gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica, tra i quali è anche stabilita la quota di indebitamento ammesso da parte delle amministrazioni locali, la cui entità è direttamente connessa alla capacità di spesa in conto capitale erogabile.

Il livello della spesa in conto capitale è, a sua volta, necessariamente condizionato dalle regole stabilite dal patto di stabilità interno. Questo complesso sistema di relazioni mette in evidenza la necessità di una programmazione complessiva, che dovrebbe essere supportata da una condivisione di strumenti ed obiettivi.

In tale contesto, l'art. 5 della legge n. 42 del 2009 ha assegnato un ruolo per la composizione dei diversi interessi alla "conferenza permanente per il coordinamento della

¹¹³ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica parte prima: "L'andamento della finanza pubblica: il ruolo degli strumenti di coordinamento" pag. 19-36.

*finanza pubblica*¹¹⁴, nell'ambito della definizione degli obiettivi di finanza pubblica di comparto.

La disciplina fondamentale del patto per il 2010, primo anno di operatività della legge di stabilità, è rimasta sostanzialmente definita dalle norme di perdurante vigenza intervenute nel corso dei precedenti esercizi, salvo poi ad essere assoggettata a modificazioni in alcuni dettagli, poste anche ad esercizio avanzato.

Le regole per il patto di stabilità interno 2010 restano quindi, per gli enti locali, nell'ambito delle linee tracciate dall'art. 77-bis, commi da 2 a 32, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni. Per tale esercizio l'obiettivo da realizzare attraverso il concorso della finanza locale era stimato, come già detto, in 2.900 milioni di euro.

Il parametro di riferimento, al quale vanno indirizzate le misure di correzione, è ancora costituito dal saldo finanziario tra entrate finali e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti), calcolato in termini di competenza mista, ossia assumendo, per la parte corrente, gli accertamenti e gli impegni e, per la parte in conto capitale, gli incassi e i pagamenti.

Anche per il 2010, il saldo obiettivo viene calcolato con riferimento al risultato ottenuto nel 2007 sommando a tale risultato, espresso in termini di competenza mista, un valore pari al concorso di ogni ente alla manovra complessiva del comparto. Il livello della variazione del saldo di riferimento da conseguire al fine della determinazione del singolo saldo programmatico è diversificato a seconda della situazione degli enti in funzione del segno del saldo di competenza mista registrato nel periodo di riferimento e del rispetto o meno delle regole del patto di stabilità del 2007.

Il concorso degli enti alla manovra viene determinato attraverso la suddivisione in quattro gruppi, per i quali sono previste diverse e più o meno impegnative modalità di determinazione dell'obiettivo, per cui l'entità della manovra a carico di ciascun ente viene quantificata attraverso distinti processi di calcolo.

Si tratta di modalità che risultano ben più impegnative per gli enti con saldo negativo, ai quali è richiesto uno sforzo di correzione maggiore, nell'intento di portare progressivamente tutti gli enti ad una situazione di avanzo. Poiché il saldo rilevante ai fini del patto sostanzialmente esclude dalle entrate oltre che le poste a carattere meramente finanziario, anche le entrate da indebitamento, per ottenere un risultato di avanzo è necessario

¹¹⁴ L'art. 5 citato prevede l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione. La Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi.

compensare con un surplus di competenza di parte corrente il disavanzo di cassa del conto capitale. Tale risultato sarebbe indicativo di una situazione di ottimale impiego delle risorse, sempre che l'avanzo di competenza corrente sia correttamente rilevato e non dovuto alla conservazione di residui attivi di difficile realizzabilità.

Come si è detto, il patto per il 2010 ha trovato essenziale disciplina nelle stesse regole che avevano interessato l'esercizio precedente, considerando che alcune delle misure derogatorie intervenute nel corso di tale esercizio erano da considerare a regime, mentre altre, la cui durata era commisurata al 2009, hanno esaurito la loro efficacia.

La facoltà da parte delle regioni di cedere una quota della propria capacità di spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale), che inizialmente era stata riferita esclusivamente all'esercizio 2009, è stata successivamente prorogata per un altro anno ad opera dell'art.4, comma 4 sexies, del decreto legge n. 2 del 2010 (convertito nella legge n. 42/2010)¹¹⁵. Pertanto le disposizioni per l'esclusione dal patto dei pagamenti compensati dalla regione operano anche nel 2010. La conferma della misura di flessibilizzazione relativa ad alcune tipologie di spesa in conto capitale sulla base dell'autorizzazione della regione di appartenenza, assegna ancora alle regioni un ruolo di coordinamento finanziario nei confronti degli enti locali, attraverso la cessione di quote di spesa ad esse assegnate nei limiti del patto.

Alcune specifiche modifiche alla disciplina del patto sono state introdotte dall'articolo 4, comma 4-septies, del decreto legge 25 gennaio 2010, n.2; le innovazioni riguardano la possibilità di escludere le spese finanziate dall'Unione europea¹¹⁶ anche indirettamente nei limiti degli importi ammessi a finanziamento e le modalità di contabilizzazione dei dividendi da operazioni straordinarie percepiti nel 2007 (anno base per il calcolo dell'obiettivo)¹¹⁷. Non risultano perduranti le esclusioni delle entrate derivanti da operazioni straordinarie dal saldo preso a base di riferimento (es. 2007)¹¹⁸.

¹¹⁵ La proroga riguarda solo le misure di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 7 quater del d.l. del 10-2-2009 n. 5, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 26 marzo 2010, n. 42.

¹¹⁶ L'art. 4 comma 4 septies ha inserito i commi 7 quater e 7 quinquies all'articolo 77-bis del decreto legge n. 112/2008 prevedendo che le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni non sono considerate nel saldo. Nei casi in cui l'Unione europea riconosca importi inferiori a quelli considerati ai fini dell'applicazione di quanto previsto dal comma 7-quater, l'importo corrispondente alle spese non riconosciute è incluso tra le spese del patto di stabilità interno relativo all'anno in cui è comunicato il mancato riconoscimento. Ove la comunicazione sia effettuata nell'ultimo quadrimestre, il recupero può essere conseguito anche nell'anno successivo". L'esclusione delle spese opera anche se effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse.

¹¹⁷ L'art. 4 comma 4 septies ha inserito il comma 9-bis all'articolo 77-bis del decreto legge n. 112/2008 per gli enti di cui al comma 3, lettera b), che nell'anno 2007 hanno percepito dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere da società quotate in mercati regolamentati operanti nel settore dei servizi pubblici locali, le percentuali indicate nel medesimo comma sono applicate alla media dei saldi del quinquennio 2003-2007, calcolati in termini di competenza mista ai sensi del comma 5".

¹¹⁸ L'art. 7 quater, comma 9, lett. a), d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 aprile 2009, n. 33 ha abrogato il comma 8 che prevedeva che: "Le risorse originate dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali nonché quelle derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle predette società, qualora quotate in mercati regolamentati, e le risorse

L'esclusione dei pagamenti in conto capitale nel limite del 4% dei residui passivi, inizialmente non riproposta, è stata successivamente reintrodotta; tuttavia per il 2010 tale margine è stato notevolmente ridotto, limitandolo allo 0,75 per cento dei residui passivi ante 2008. Condizione necessaria per poter operare tale esclusione è che gli enti abbiano rispettato il patto per il 2009; i maggiori oneri derivanti da tale intervento sono stati compensati attraverso l'eliminazione del meccanismo della premialità per il 2010 (art. 14, comma 12, del d.l. 78/2010).

In ordine alla esclusione delle entrate e delle spese effettuate a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, è stato precisato che essa riguarda solo le risorse trasferite dallo Stato anche se mediante il tramite delle regioni.

Va anche riportata l'esclusione dal saldo per il patto di stabilità di un importo complessivo, non superiore a 15 milioni di euro, di pagamenti per spese di investimenti per tutela della sicurezza pubblica, nonché per interventi temporanei di carattere sociale dei comuni della regione Abruzzo colpiti dal sisma. Le modalità per ottenere tale esclusione sono disciplinate con decreto interministeriale.

Resta ferma, in quanto si tratta di una norma a regime, la disposizione del comma 11 dell'articolo 77 ter del decreto legge 112 del 2008, che consente alle regioni di adattare le regole poste dalla disciplina nazionale nei confronti degli enti locali, purché non venga travalicato l'obiettivo per essi complessivamente determinato¹¹⁹.

Tale facoltà può essere esercitata esclusivamente sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio delle autonomie locali e deve essere preceduta da un'intesa in conferenza unificata nella quale vengano definite linee guida comuni che gli enti devono seguire per evitare soluzioni eterogenee. Il ruolo delle regioni risulta condizionato dalla necessità di ottenere una "concertazione" con gli enti locali, dovendo essere assicurata l'invarianza dell'obiettivo complessivo. L'efficace funzionamento del sistema è quindi rimesso ad una previa intesa nella quale è necessario trovare un equilibrio tra enti disposti a cedere margini finanziari ed enti che hanno necessità di ampliarli.

relative alla vendita del patrimonio immobiliare non sono conteggiate nella base assunta a riferimento nel 2007 per l'individuazione degli obiettivi e dei saldi utili per il rispetto del patto di stabilità interno, se destinate alla realizzazione di investimenti o alla riduzione del debito".

¹¹⁹ Le SS.RR. della Corte dei conti nella pronuncia 55 /CONTR/10 sulla questione proposta dalla regione Piemonte in ordine all'applicazione del comma 11 dell'articolo 77 ter del DL 112/08, che assegna alle Regioni un ruolo di coordinamento dei flussi finanziari degli enti ricadenti nel proprio territorio, garantendo il rispetto degli obiettivi attribuiti complessivamente a tale comparto, hanno ritenuto che il comma 11 dell'articolo 77-ter del D.L. 112/08 si pone all'interno di un sistema di norme che vede l'attribuzione di obiettivi distinti tra livelli di governo e non siano possibili adattamenti delle regole del Patto di stabilità da parte delle Regioni tali da consentire compensazione di tipo verticale tra Regioni e Enti locali assunte in maniera autonoma, al di là di espresse previsioni introdotte da leggi statali.

In tal modo può essere esercitata un'azione di coordinamento della finanza pubblica i cui effetti devono essere monitorati al fine di evitare la possibilità che siano pregiudicati gli obiettivi generali.

La possibilità di intervento da parte delle regioni, inteso a stabilire discipline del patto derogatorie per gli enti locali di competenza¹²⁰, consente un adattamento dei vincoli posti dalla legislazione nazionale alle differenti situazioni, purché non venga travalicato l'obiettivo complessivamente assegnato al comparto. Nell'esercizio in esame si sono avute le prime applicazioni a livello sperimentale del c.d. patto orizzontale da parte di alcune regioni che in tre casi hanno interessato lo stesso esercizio 2010.

Di conseguenza nell'esercizio 2010 sono risultate operative entrambe le categorie di misure di flessibilizzazione del patto affidate all'intervento delle regioni, potendosi così temperare alcune asperità che l'applicazione delle regole in modo indifferenziato ad enti che si trovano in diversi contesti operativi può generare.

Nella legislazione recente si configura un nuovo quadro normativo del coordinamento finanziario nel quale le regioni svolgono un ruolo attivo nei confronti degli enti locali potendo, entro limiti prestabiliti, apportare modifiche al modello di gestione del patto nel territorio di competenza. Si tratta di un primo passo nella direzione che la legge delega sul federalismo fiscale indica nell'ipotizzare un maggiore ruolo delle regioni negli interventi di governo della finanza pubblica territoriale, nella considerazione che la funzione di coordinamento finanziario è annoverata tra quelle di legislazione concorrente.

In tal modo il controllo delle finanze locale verrebbe parzialmente attratto nell'orbita regionale incrinandosi, almeno in parte, l'attuale sistema che privilegia un rapporto diretto con lo Stato nella determinazione dei limiti finanziari alla gestione.

Anche se il meccanismo di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno resta ancora affidato alla legge di stabilità e riferito ai singoli enti con inevitabili "vantaggi" o "penalizzazioni" dovute agli andamenti passati, la presenza attiva delle regioni produce una disciplina complessiva più articolata con un sistema di vincoli parallelo ed aggiuntivo. L'accresciuta complessità della disciplina rende necessario un sistema di monitoraggio delle informazioni più articolato sulla base di linee guida che il Ministero dell'economia e delle finanze ha sottoposto all'esame della Conferenza Unificata.

La disciplina del patto per il 2010, già integrata in corso d'anno, ha subito ulteriori modificazioni ad opera del d.l. n. 78 del 2010 che ha attuato un'ulteriore manovra di

¹²⁰ Prevista con carattere di stabilità sin dall'esercizio 2009 e ribadita dalla legge delega n. 42 del 2009 all'art. 17 comma 1 lettera c) che ha inserito tali disposizioni tra i principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi. Il criterio sub c) è il seguente: "assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni".

correzione ed alcuni degli interventi introdotti hanno esplicito effetto sin dall'esercizio in corso. Le innovazioni che riguardano il patto consentono lo sblocco dei residui passivi 2008 e precedenti, misura questa già vigente per il 2009 e sino ad allora non riproposta. È stabilita, inoltre, l'esclusione dal saldo dei contributi per la gestione commissariale ricevuti dagli enti commissariati per infiltrazioni mafiose, l'inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto, in quanto la riduzione dei trasferimenti è corrispondente all'importo del mancato raggiungimento dell'obiettivo. Nel patto 2010 è stato anche sospeso il meccanismo della premialità¹²¹, in quanto le risorse per la sua applicazione sono state destinate a finanziare l'intervento che ha consentito il pagamento di una quota ulteriore di spesa di investimento a valere su residui ante 2008.

Anche la disciplina del 2010 è stata determinata attraverso una serie di interventi normativi, alcuni dei quali sono stati attuati quando la gestione era in avanzato corso di svolgimento, rendendo meno certo il complesso delle regole e specialmente non consentendo al momento della programmazione di tenere conto di tutti gli aspetti della disciplina.

Come di consueto gli aggiustamenti che hanno completato la disciplina sono stati rivolti a risolvere questioni particolari e hanno anche considerato la necessità di liberare pagamenti in conto capitale attraverso diverse misure di flessibilizzazione. Nell'ultimo intervento non sono mancate misure per rendere più incisive le sanzioni in caso di mancato rispetto, commisurando il taglio dei trasferimenti alla quota di obiettivo non raggiunto. Con il d.l. 78 del 2010 è stato disposto un inasprimento delle regole che impone interventi correttivi aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla disciplina per il triennio contenuta nel d.l. 112 del 2008¹²². Gli effetti sui pagamenti per gli investimenti in opere pubbliche potrebbero essere ancora rilevanti e permane la necessità di introdurre correttivi per scongiurare un'ulteriore caduta, rendendo compatibili la riduzione delle risorse con le più stringenti misure del patto, in un contesto nel quale ulteriori riduzioni alla spesa di investimento potrebbero provocare effetti depressivi (cfr. audizione sul d.l. 78/010).

Al riguardo va ricordato che la disciplina del patto nelle sue linee generali è interessata alle modifiche del sistema generale di coordinamento finanziario introdotto dalla legge delega sul federalismo fiscale e dalla riforma della contabilità pubblica. Si tratta di leggi

¹²¹ Il sistema di premialità già introdotto dal d.l. n. 112/2008 (art. 77-bis, commi 23-26) è stato disapplicato nell'anno 2010 ai sensi dell'articolo 14, comma 12 del d.l. n. 78/2010. La legge n. 220 del 13 dicembre 2010 legge di stabilità per il 2011 ha riformulato tale sistema di premialità disponendo, all'art. 1 comma 122 che: "Il Ministro dell'economia e delle finanze, con apposito decreto, emanato di concerto con il Ministro dell'interno e d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, autorizza la riduzione degli obiettivi annuali degli enti di cui al comma 87 in base ai criteri definiti con il medesimo decreto. L'importo della riduzione complessiva per comuni e province è pari alla differenza, registrata nell'anno precedente a quello di riferimento, tra l'obiettivo programmatico assegnato e il saldo conseguito, rispettivamente, da comuni e province inadempienti al patto di stabilità interno".

¹²² Nell'audizione dell'Anci presso le competenti Commissioni di Camera e Senato l'importo complessivo delle misure per i comuni è stato indicato pari a 1.775 milioni di euro, inoltre è stato rappresentato che l'attività di investimento dei comuni soggetti a Patto di stabilità interno nel 2011 potrebbe risultare ridimensionata con riduzione di circa 3,3 miliardi di euro rispetto al 2010. Dal 2012 la riduzione si dovrebbe elevare a circa 4,3 miliardi di euro rispetto al 2010.

interconnesse¹²³ e rilevanti per l'attuazione della riforma costituzionale che incidono sul coordinamento della finanza pubblica, nel contesto del più generale impianto volto alla realizzazione dell'effettiva autonomia finanziaria.

Il coordinamento della finanza pubblica è funzionale all'attuazione del federalismo fiscale in quanto il governo unitario della finanza pubblica è indispensabile per realizzare un maggiore livello di autonomia. In tale ambito deve essere ricercata la coerenza tra il Patto di stabilità interno e il Patto di convergenza al fine di determinare in modo equo il contributo di regioni ed enti locali al conseguimento degli obiettivi programmatici. Il patto di stabilità resta uno strumento essenziale per il coordinamento finanziario, ma viene attratto in un sistema più articolato di programmazione per la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica, che richiede la concertazione con le autonomie¹²⁴, nel quale la Decisione di finanza pubblica costituisce il momento cruciale per la determinazione delle regole e degli obiettivi da seguire nella impostazione e approvazione degli strumenti di bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

Gli atti di regolazione dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie sono uno snodo risolutivo per stabilire il quadro degli obiettivi di finanza pubblica da attuare, rimettendo quindi alla legge di stabilità l'introduzione delle norme necessarie per adeguare la legislazione statale.

La legge n. 196 del 2009 rafforza i poteri di partecipazione di indirizzo e controllo del Parlamento nel coordinamento della finanza pubblica, prevedendo una serie di momenti di programmazione e concertazione, dai quali potrebbero essere sviluppate intese che possono contribuire a ridurre il ruolo della legislazione nel governo della finanza pubblica.

La effettiva operatività di questi strumenti potrebbe riportare la determinazione delle regole del patto in un contesto più articolato di programmazione, rimuovendo in futuro inconvenienti tuttora presenti al fine di evitare la frammentazione degli interventi, rendere la disciplina più lineare e di più semplice applicazione e specialmente scongiurare gli effetti meno desiderabili, quali la drastica riduzione delle spese di investimento.

¹²³ Le due leggi di riforma presentano punti di convergenza per cui nel corso dell'iter approvativo della legge n. 196 sono stati introdotti adattamenti per renderla coerente con la legge n. 42.

¹²⁴ Le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di Patto di convergenza, devono essere inviate entro il 15 luglio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e, contestualmente, alle Camere. Il parere della Conferenza, che deve esprimersi entro il 10 settembre, è trasmesso alle Camere. Nella Decisione di finanza pubblica sono stabilite le regole conseguenti alla stipula del Patto di stabilità e di quello di convergenza, in tale sede vengono anche stabilite le sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal Patto di stabilità interno.

3.2 Il patto di stabilità interno nel 2011 - cenni

La manovra correttiva, attuata con il decreto legge n. 78 del 26 maggio 2010, ha inciso decisamente sulla disciplina del patto intesa in senso ampio ed ha operato una riduzione delle risorse messe a disposizione degli enti locali.

Le misure introdotte in corso d'esercizio hanno notevole incidenza sul livello dei trasferimenti a partire dal 2011, i due interventi sono correlati in quanto viene incisa una componente dell'entrata in vista del miglioramento del saldo finanziario. Nel complesso si tratta di riduzioni che sono quantificabili in 1,5 miliardi nel 2010 e in 4 miliardi nel biennio¹²⁵. L'intervento comporta una riduzione nell'assegnazione dei trasferimenti che potrà ulteriormente estendersi per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto.

Gli interventi sono congegnati come riduzione del saldo finanziario, tuttavia, concorrendo con la riduzione dei trasferimenti, di cui si è detto in precedenza, impongono decisi interventi correttivi che potranno rilevarsi più consistenti per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto. Il complesso di queste misure rende particolarmente problematica la gestione degli enti, provocando ulteriori riduzioni della spesa che potrebbero ancora incidere sul livello degli investimenti.

Va rilevato che l'effetto combinato di tali misure impone un notevole sforzo di miglioramento. I sistemi di calcolo sui quali si basano le due misure, che dovrebbero risultare convergenti, sono diversi. Infatti, mentre il taglio dei trasferimenti dovrebbe avvenire secondo un criterio proporzionale¹²⁶, svantaggioso per gli enti che hanno una maggiore incidenza di trasferimenti, il criterio di riduzione del saldo risponde a tutte altre regole che si basano essenzialmente sul livello medio della spesa corrente in un triennio pregresso.

La legge di stabilità per il 2011 (legge n. 220/2010) introduce una disciplina del patto di stabilità interno¹²⁷ con una diversa impostazione rispetto a quelle degli esercizi precedenti,

¹²⁵ Il d.l. 78/2010 (art. 14 comma 1) ha intensificato il concorso alla manovra a carico dei Comuni per il triennio 2011-2013, quantificato in 1500 milioni di euro nel 2011 e in 2500 milioni di euro nel 2012; si tratta di importi che non sostituiscono la precedente quantificazione operata dal d.l. 112/2008, ma si aggiungono; pertanto nel 2011, oltre a garantire un miglioramento dei saldi di 1.775 milioni di euro, i trasferimenti dei Comuni saranno ridotti di 1.500 milioni.

¹²⁶ Il Decreto del Ministro dell'Interno del 9 dicembre 2010 all'art. 2 recita: "Per l'anno 2011, è determinata una riduzione dei trasferimenti a ciascun comune con popolazione superiore a 5.000 abitanti, per un ammontare pari all'11,722 per cento, rispetto all'importo assunto a base di riferimento per la riduzione, il quale è costituito dal totale generale dei trasferimenti attribuiti in spettanza alla data del 16 novembre 2010, con l'esclusione dell'incremento della compartecipazione Irpef prevista dall'articolo 1, comma 191 della legge n. 296 del 2006, nonché delle anticipazioni di somme effettuate ai comuni dell'Abruzzo per gli eventi sismici del 6 aprile 2009 sulla base del decreto ministeriale in data 9 luglio 2010, oltre che con l'inclusione degli importi decurtati ai comuni interessati per recupero di anticipo di trasferimenti erariali e di quelli detratti per restituzione di somme alla Cassa depositi e prestiti in applicazione delle disposizioni per l'emergenza rifiuti in Campania ex articolo 3, comma 3, del decreto legge n. 245 del 2005, convertito dalla legge n. 21 del 2006, di cui in premessa".

¹²⁷ I commi da 88 a 124 della legge di stabilità 2011 ridisegnano per le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti il patto di stabilità interno per il triennio 2011-2013. Gli obiettivi complessivi della manovra per gli enti locali stabiliti dal decreto legge 112/2008 in 2,9 miliardi restano invariati, così come i tagli ai trasferimenti erariali, per effetto del decreto legge 78/2010 (1,5 miliardi per i comuni e 300 milioni per le province).

in quanto vengono introdotti correttivi nella determinazione dell'obiettivo che tengono conto dell'andamento della spesa corrente. Come nelle precedenti versioni, le disposizioni del patto di stabilità interno costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117 comma terzo e 119 comma secondo della Costituzione, e rappresentano la misura più incisiva adottata nei confronti delle amministrazioni territoriali.

A partire dal 2011, il calcolo dell'obiettivo programmatico avverrà sulla base di nuove regole. L'importo dell'obiettivo di ciascun ente sarà dato, infatti, dal prodotto fra la media degli impegni di spesa corrente, sostenuti nel triennio 2006-2008, e le percentuali stabilite per ciascun anno del triennio 2011-2013 dalla legge di stabilità. Il rispetto del patto avverrà conseguendo un saldo di competenza mista non inferiore al valore di ciascun obiettivo stabilito per gli anni 2011-2013.

Vengono escluse dal saldo le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse¹²⁸.

La nuova norma, nell'intento di semplificare l'applicazione, pone una disciplina completa delle esclusioni di entrate o di uscite dai saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno e, quindi, contiene una norma di abrogazione espressa delle disposizioni altrove individuate.

La metodologia di calcolo dell'obiettivo, richiede di applicare per ciascun anno al valore medio della spesa corrente la percentuale stabilita¹²⁹; da tale risultato deve essere detratto un ammontare pari alla riduzione dei trasferimenti erariali determinata dal comma 2 dell'art. 14 del D.L. 78/2010.

Per il solo esercizio 2011 è previsto un fattore di correzione per il passaggio dalla vecchia alla nuova metodologia di calcolo; nello specifico, verrà detratto dal valore ottenuto un importo pari alla metà della distanza fra l'obiettivo "nuovo" e l'obiettivo "vecchio", determinato secondo la normativa previgente. In particolare, gli enti che verranno svantaggiati dalla nuova metodologia di calcolo potranno migliorare il loro obiettivo detraendo questo importo correttivo; mentre quelli che altrimenti verrebbero avvantaggiati, per effetto delle nuove regole, dovranno peggiorare il loro obiettivo, aggiungendo tale importo.

¹²⁸ Gli interventi realizzati direttamente dagli enti locali in relazione allo svolgimento delle iniziative di cui al comma 5 dell'articolo 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono equiparati, ai fini del patto di stabilità interno, agli interventi di cui al comma 94.

¹²⁹ a) per le province le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 8,3 per cento, 10,7 per cento e 10,7 per cento;
b) per i comuni le percentuali per gli anni 2011, 2012 e 2013 sono pari, rispettivamente, a 11,4 per cento, 14 per cento e 14 per cento.

In sede di prima applicazione delle nuove regole, per il solo anno 2011, possono essere inoltre stabilite misure che alleggeriscono i limiti, tenendo conto delle spese per gli interventi attuati per impegni internazionali e al fine di distribuire in modo equo il contributo degli enti alla manovra. Tali interventi, i cui effetti negativi in termini di indebitamento netto, per l'anno 2011, non possono eccedere 480 milioni di euro, sono disposti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Per quanto riguarda i comuni, la quota da redistribuire è stata fissata in 310 milioni di euro ed il DPCM prevede un metodo di riparto differenziato per fascia demografica. I criteri per il miglioramento del saldo per il patto 2011 prevedono infatti una suddivisione in tre fasce di popolazione; ai fini dell'applicazione del correttivo di cui al comma 93 dell'art. 1 della legge di stabilità 220/2010, si considera il rapporto tra il saldo obiettivo specifico 2011 e la spesa corrente media 2006-2007-2008¹³⁰.

È stabilita una disciplina particolare del patto per Roma sul modello di quelle relative agli enti locali delle regioni a statuto speciale¹³¹.

Tra le innovazioni introdotte dalla nuova disciplina si segnala la previsione di misure di contenimento del debito degli enti locali di cui al comma 108 della legge di stabilità, che ripropone l'attenzione dei vincoli non limitati all'aspetto dell'indebitamento. Si tratta di una modifica testuale dell'articolo 204, comma 1, del testo unico d.lgs 18 agosto 2000, n. 267, che riduce al 12 per cento per l'anno 2011, al 10 per cento per l'anno 2012 e all'8 per cento a decorrere dall'anno 2013 il limite all'indebitamento stabilito in relazione alle entrate correnti¹³².

¹³⁰ In particolare, per i Comuni, se il rapporto è superiore alle percentuali di seguito indicate, il saldo obiettivo non può eccedere il limite della percentuale stessa:

- Comuni con popolazione da 5.000 a 10.000 abitanti: 5,4%;
- Comuni con popolazione da 10.000 a 200.000 abitanti: 7%;
- Comuni con popolazione oltre 200.000 abitanti: 10,5%.

Nel caso in cui la percentuale risulti inferiore, l'obiettivo resta invariato.

Per le Province, invece, si calcola l'incidenza percentuale della riduzione dei trasferimenti sulle spese correnti medie 2006-2008: qualora questa percentuale risulti superiore al 7%, l'obiettivo dell'ente è ridotto di un importo ottenuto come somma di due valori. Il primo valore è ottenuto moltiplicando la popolazione residente al 31 dicembre 2009 per una costante pari a 1,963. Il secondo valore è ottenuto moltiplicando la superficie territoriale della provincia, espressa in chilometri quadrati, per una costante pari a 248. Entrambi i valori ottenuti sono divisi per 1.000 per ricondurre le cifre in dati espressi in migliaia di euro. Qualora la percentuale risulti inferiore al 7%, l'obiettivo resta invariato.

¹³¹ In considerazione della specificità della città di Roma quale capitale della Repubblica e fino alla compiuta attuazione di quanto previsto dall'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, il comune di Roma concorda con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 dicembre di ciascun anno, le modalità e l'entità del proprio concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; a tale fine, entro il 31 ottobre di ciascun anno, il sindaco trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze, evidenziando, tra l'altro, l'equilibrio della gestione ordinaria. Per l'esercizio 2011, il termine per la trasmissione delle proposte è fissato al 31 gennaio 2011. L'entità del concorso è determinata in coerenza con gli obiettivi fissati per gli enti territoriali. In caso di mancato accordo si applicano le disposizioni che disciplinano il patto di stabilità interno per gli enti locali.

¹³² Per gli enti locali si tratta dei primi tre titoli delle entrate, per le comunità montane dei primi due titoli.

3.3 I risultati del patto nel 2010

Il contributo alla manovra richiesto agli enti di autonomia territoriale, imposto dalle regole del patto, viene determinato considerando la condizione della finanza pubblica e l'andamento delle *performance* finanziarie dei settori dell'amministrazione pubblica.

Nel 2010 la disciplina di fondo è rimasta sostanzialmente stabile, tuttavia anche in tale esercizio sono intervenute modifiche che hanno inciso su aspetti particolari influenzando, comunque, sulla determinazione degli obiettivi. La continua mutevolezza delle regole rende più complessa la programmazione da parte degli enti ed accresce la complessità dell'analisi e dell'individuazione delle cause dei comportamenti seguiti.

Le rilevazioni sui risultati del patto di stabilità interno, in questa sede effettuate, si riferiscono ai dati del monitoraggio alla data 31 marzo 2011 e relativi all'esercizio 2010; essendo avvenute prima dell'approvazione del rendiconto, sono suscettibili di aggiustamenti in sede di rendicontazione.

La disciplina di base del patto è estesa tendenzialmente a tutti gli aggregati del conto, ponendo a raffronto entrate e spese finali (escluse concessioni e riscossioni di crediti), mentre disposizioni particolari consentono l'esclusione dal calcolo di determinate voci che riguardano situazioni particolari per la cui esatta determinazione possono insorgere questioni applicative.

Gli interventi sono stati decisamente orientati ad ottenere una riduzione significativa del contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, mentre sono risultate meno incisive le misure introdotte per limitare gli ostacoli allo sviluppo.

L'obiettivo è stato determinato attraverso il raffronto di diversi parametri, per cui le relative verifiche si presentano di maggiore complessità. Peraltro, laddove le regioni sono intervenute nel determinare regole particolari per l'applicazione del patto per gli enti locali, ciò è avvenuto modificando gli obiettivi assegnati (nel caso della compensazione), mentre altre misure hanno evidenza nel modello di monitoraggio.

L'obiettivo del patto è stato ancora determinato con riferimento ai risultati di un esercizio pregresso, il 2007, fondandosi su criteri di correzione dell'andamento storico (*backward looking*) piuttosto che riferirsi a valori tendenziali. Anche se la determinazione degli specifici obiettivi avviene in rapporto a diversi fattori, consentendo un adattamento alle diverse situazioni, il raffronto con un solo esercizio di riferimento può comunque condurre alla determinazione di effetti incongruenti nel calcolo dell'obiettivo, rendendo improbo il compito degli enti che nell'anno base hanno tenuto comportamenti virtuosi. L'art. 4, comma 4-*septie*, (lett. b), del d.l. n. 2 del 2010 ha parzialmente ovviato a tale inconveniente, prevedendo la facoltà del ricalcolo dell'obiettivo sulla base di un quinquennio¹³³.

¹³³ Si veda al riguardo la parte relativa a "la disciplina del patto di stabilità interno nel 2010."

Come si è detto, agli enti con saldo finanziario in disavanzo è richiesto un contributo più impegnativo al miglioramento dei saldi. In tal modo viene assegnata una connotazione negativa al ricorso all'indebitamento per la realizzazione degli investimenti. Gli enti con saldo finanziario positivo, pur dovendo raggiungere un obiettivo di correzione nullo, devono comunque mantenere saldi positivi. Nel complesso, l'applicazione della disciplina del patto sta progressivamente accrescendo il numero degli enti con saldo finanziario in avanzo; si tratta di una situazione di avanzo che richiede un impegno superiore a quello dell'equilibrio del risultato di amministrazione di competenza, in quanto, oltre alle partite finanziarie, esclude dal raffronto le entrate del titolo V. Sostanzialmente si tratta di una approssimazione al saldo dell'indebitamento¹³⁴ netto individuato nel quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato. Riportare tale saldo in avanzo significa essenzialmente riuscire a trovare fonti di finanziamento degli investimenti diverse dall'indebitamento.

La legge n. 196 del 2009, che ha introdotto la riforma della contabilità pubblica, ha stabilito in tale contesto, all'art. 8, alcune regole di fondo sui contenuti del patto di stabilità interno, la cui disciplina deve conformarsi ai parametri europei e, nello stesso tempo, considerare l'autonomia gestionale degli enti. La stabilità finanziaria deve essere perseguita stabilendo un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo, attraverso regole certe e durature la cui determinazione, ovviamente, resta sempre rimessa nel dettaglio alle norme che recano la manovra annuale di finanza pubblica.

Nel 2010 vengono ridimensionati gli interventi per favorire una maggiore erogazione di spesa in conto capitale e si intensificano le criticità nella gestione degli interventi in conto capitale generate dal patto, rendendosi problematica una programmazione di cassa, specie se di respiro pluriennale.

Un criterio di analisi delle risultanze del patto per il 2010 può essere quindi individuato nella valutazione dell'efficacia degli interventi finalizzati al rilancio, o quantomeno, al minore contenimento della spesa d'investimento.

Altro punto che merita attenzione riguarda l'intervento di alcune regioni nella determinazione dei pagamenti di spesa in conto capitale degli enti locali del loro territorio. In molti casi, nei prospetti di monitoraggio viene indicata nell'apposito rigo la effettuazione di pagamenti da non considerare nel computo del saldo, a seguito della cessione da parte della regione di quote del proprio obiettivo. Tuttavia, le somme complessive indicate non trovano corrispondenza in quelle che le regioni hanno considerato nei loro modelli ai fini dell'applicazione del patto.

¹³⁴ L'indebitamento netto corrisponde alla differenza tra il totale di tutte le entrate ed il totale di tutte le spese, sia correnti che in conto capitale, escluse le operazioni finanziarie (accensione e rimborsi di prestiti, concessioni e riscossioni di crediti ecc.). Dal suo computo vengono cioè eliminate tutte quelle operazioni di intermediazione finanziaria iscritte a bilancio.

Nel 2010 le linee di fondo della disciplina non hanno subito modificazioni rilevanti e sono state ridimensionate le esclusioni dal patto nei confronti di alcune categorie della spesa in conto capitale; si è intensificata la pressione derivante dall'applicazione del patto sulla spesa di cassa per gli investimenti, che riporta un andamento costantemente in declino.

L'attendibilità dei risultati del patto oggetto di analisi è condizionata dalla regolarità dei comportamenti degli enti che in molte occasioni cercano adattamenti alle regole attraverso condotte elusive, a volte anche in violazione di regole o principi contabili. Un modo per eludere i vincoli alla spesa stabiliti dal patto è quello di interporre soggetti al fine di realizzare pagamenti alla cui provvista si provvede con aperture di credito, oppure classificando tra le voci oggetto di esclusione dal patto spese che non hanno i prescritti requisiti. Per intercettare comportamenti di questo genere le linee guida di cui agli artt. 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005 formulano apposite domande, consentendo così agli organi di revisione e alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di un esame che vada oltre il semplice ossequio formale alle regole del patto.

Province

L'indagine sulle province nel 2010 è stata effettuata sui risultati dei 100 enti che costituiscono l'universo di quelli tenuti ad osservare la normativa nazionale sul patto di stabilità interno¹³⁵. Nella tabella di seguito riportata, i risultati aggregati di tutte le province¹³⁶ oggetto di indagine sono messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza mista.

Il rispetto dell'obiettivo del patto da parte dell'insieme delle province viene ottenuto, come di consueto, con ampio differenziale positivo e all'obiettivo, stabilito in disavanzo, fa riscontro un saldo finanziario in avanzo. Tuttavia il differenziale positivo risulta ridotto rispetto al precedente esercizio.

Tabella 1 - Province - risultati aggregati del patto 2010

(valori in migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
	TOTALE TITOLO 1°	4.719.274
	TOTALE TITOLO 2°	4.110.680
	TOTALE TITOLO 3°	707.950
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	6.888
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 -novies, legge n. 42/2010).	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a), legge n. 42/2010).	258.041
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6, comma 1, lettera p) legge n. 77/2009).	2.059
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 50 comma 3 del decreto legge n. 78/2010, come convertito.	3.372
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, qualora quotate sui mercati regolamentati, destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77- bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	
	Totale entrate correnti nette	9.267.544
		Riscossioni
	TOTALE TITOLO 4°	1.884.704
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	427.977
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	36.398
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 -novies, legge n. 42/2010).	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a), legge n. 42/2010).	59.679
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6, comma 1, lett. p), legge n.77/2009).	7.140
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti da trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 77-bis, comma 7-sexies, introdotto dall'art. 14, comma 33-bis lett. b), decreto legge n. 78/2010, come convertito).	-
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali ed entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77-bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	4.035
	Totale entrate in conto capitale nette	1.349.475
	ENTRATE FINALI NETTE	10.617.019

¹³⁵ Banca dati della Ragioneria generale dello Stato relativa al monitoraggio dei risultati del Patto per l'anno 2010.

¹³⁶ Anche nell'analoga indagine svolta nella relazione precedente sono state esaminate tutte le 100 province, mentre nel 2008 solo 94, in quanto, delle 96 province tenute all'invio, 2 risultavano essere commissariate.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE FINALI		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		8.729.116
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	4.413
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 -novies, legge n. 42/2010).	-
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a) legge n. 42/2010).	262.418
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6 comma 1 lett. o), legge n. 77/2009).	2.059
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 50 comma 3 del decreto legge n. 78/2010, come convertito.	3.365
Totale spese correnti nette		8.456.861
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		2.771.090
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	244.207
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	43.593
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 -novies, legge n. 42/2010).	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a), legge n. 42/2010).	57.179
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6, comma 1, lett. o), legge n. 77/2009).	8.775
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater, comma 1, lett. a) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4 -sexies, legge n. 42/2010).	212.358
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater, comma 1, lett. b) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4 -sexies, legge n. 42/2010).	7.826
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art. 14, commi 11 e 33-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito, per un importo non superiore allo 0,75% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2008	100.954
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 77-bis, comma 7-sexies, introdotto dall'art. 14, comma 33-bis lett. b), decreto legge n. 78/2010, come convertito).	-
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia dell'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 14, comma 14-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito).	
Totale spese in conto capitale nette		2.096.198
SPESE FINALI NETTE		10.553.059

SALDO FINANZIARIO	63.960
EFFETTI FINANZIARI DELLE SANZIONI	2.064
SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI	61.896
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2010	-66.002
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO	127.898

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tra le voci di entrata non contemplate nel saldo, l'apporto delle riscossioni di crediti ed anticipazioni risulta decisamente superiore a quello delle correlative concessioni, comportando una maggiore incidenza sfavorevole sul saldo rispetto al 2009. La quota esclusa dall'entrata risulta superiore a quella eliminata dalla spesa di circa 184 milioni.

I margini di adempimento si assottigliano rispetto a quelli degli anni passati, durante i quali le province ottenevano il saldo richiesto con un maggiore scarto; lo scorso anno l'insieme delle province aveva conseguito l'obiettivo con un differenziale positivo ben più elevato.

Le esclusioni introdotte per sostenere i pagamenti in conto capitale hanno avuto un peso influente nella determinazione del risultato delle province ed in particolare si dimostrano significative quelle per la spesa in conto capitale¹³⁷. Il differenziale positivo ottenuto dalle province non risulta sufficiente a coprire i maggiori pagamenti in conto residui effettuati in forza di tali esclusioni che consentono il superamento del limite di cassa.

La più rilevante è riferita ai pagamenti in conto residui nei limiti delle disponibilità di cassa, seguita da quella che consente ulteriori pagamenti nel limite dello 0,75% dei residui passivi anteriori all'esercizio 2008.

Le altre voci escluse dal computo, che risultano compensate dalla correlativa esclusione dalle entrate (es. attuazione di ordinanze di emergenza), hanno determinato un effetto cumulativo sul saldo sostanzialmente neutro, in quanto ne deriva un miglioramento del risultato complessivo di circa 6 milioni.

Tabella 2 – Province - Esclusioni dalla spesa in c/capitale

(migliaia di euro)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Tot. Compl. 2010	Tot. Compl. 2009
N. enti	23	16	21	23	17	100	100
Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater, comma 1, lett. a) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4-sexies, legge n. 42/2010).	17.846	40.800	152.000	1.712	-	212.358	25.079
Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater, comma 1, lett. b) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4-sexies, legge n. 42/2010).	-	7.000	-	-	826	7.826	-
Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art. 14, commi 11 e 33-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito, per un importo non superiore allo 0,75% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2008	26.469	12.812	17.992	33.750	9.931	100.954	542.362
totale voci escluse ai sensi della legge 33/2009 e del d.l. 78/2010 (A)	44.315	60.612	169.992	35.462	10.757	321.138	567.441
Spesa in conto capitale rilevante per il patto senza le esclusioni previste dalla legge 33/2009 e dal d.l. 78/2010 (B)	610.747	439.805	554.516	615.297	196.971	2.417.336	3.000.131
Inc % delle voci escluse sulla spesa in conto capitale (A/B)	7,26%	13,78%	30,66%	5,76%	5,46%	13,28%	18,91%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹³⁷ Il risultato nel 2010 si è giovato in minore misura delle particolari esclusioni per la spesa in conto capitale, che comunque sono state essenziali nel raggiungimento dell'obiettivo complessivo. La voce esclusa di maggior rilievo riguarda gli investimenti nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti (art. 7 quater co. 1 lett a) legge n. 33/2009), che nel 2009 aveva avuto un impatto limitato. Meno rilevante è invece l'esclusione relativa agli importi contenuti nello 0,75% dei residui ante 2008 (art. 14 commi 11 e 33 ter d.l. n. 78/2010) consentita a determinate condizioni, che ha un impatto decisamente inferiore all'analoga misura operante nel 2009 che nella sua differente formulazione si riferiva ad una quota più elevata di residui.

Le esclusioni introdotte per consentire maggiore spesa per investimenti hanno avuto maggiore effetto nelle province del centro, dove hanno raggiunto un'incidenza significativa rispetto al totale della spesa per investimenti erogata nel 2010 (oltre 30 per cento). Nel nord ovest, dove si è verificato il caso di mancato rispetto, il ricorso a tali agevolazioni è stato limitato.

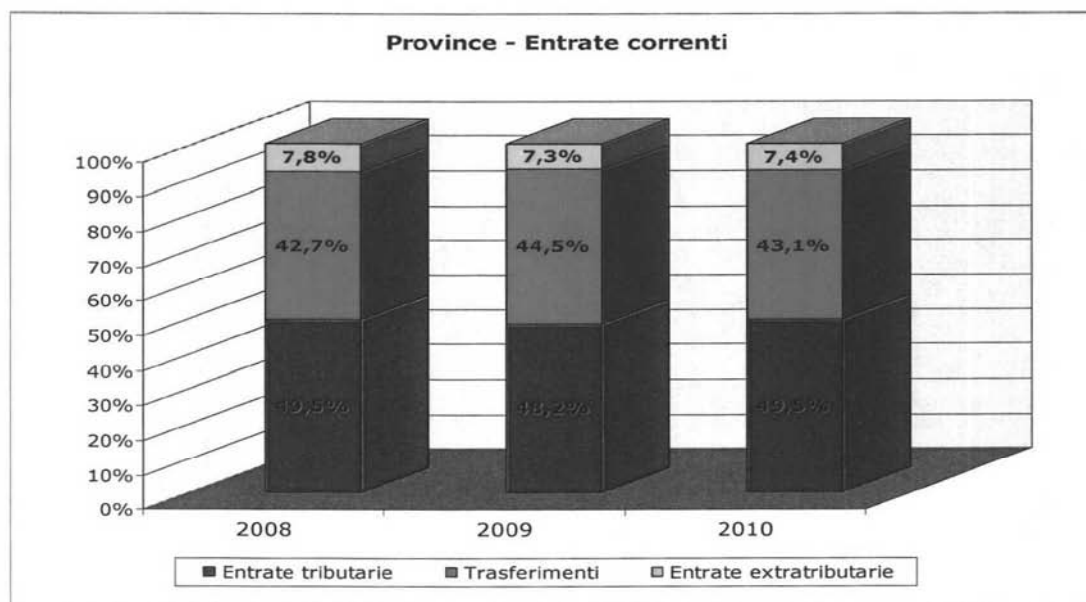
Nell'esercizio 2010 vengono esposti i dati relativi agli effetti finanziari delle sanzioni che risultano complessivamente di circa 2 milioni e dovrebbero riguardare le 2 province inadempienti nel precedente esercizio¹³⁸.

Analizzando la situazione finanziaria complessiva delle province desumibile dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto, emerge un calo complessivo delle risorse sul fronte degli accertamenti delle entrate correnti per effetto della riduzione dei trasferimenti, contestualmente ad una lieve ripresa del livello di autonomia.

La situazione declinante, sia dell'entrata che della spesa corrente delle province, che si osserva nell'ultimo esercizio, trova parziale compensazione nelle rilevazioni in termini di saldo¹³⁹.

Dall'andamento del saldo finanziario corrente (accertamenti delle entrate del titolo I, II e III – impegni delle spese del titolo I) si nota una progressiva riduzione dell'avanzo che nell'ultimo esercizio ha fatto registrare una contrazione più evidente.

Il rapporto di composizione, in termini di competenza delle entrate correnti, è il seguente:



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nota: nel 2008, le province tenute all'invio erano 96, di cui 2 risultavano essere commissariate. Nel 2009 e nel 2010 sono state esaminate tutte le 100 province.

¹³⁸ Nel 2009 le province inadempienti si erano avvalse della esclusione dell'assoggettamento alle sanzioni prevista dall'art. 77 bis, comma 21 bis della legge n. 133 del 2008 per gli enti che non rispettano il patto per pagamenti concernenti spese di investimento.

¹³⁹ Le entrate rilevanti per il patto devolute alle province in precedenza avevano dimostrato uno sviluppo positivo che ha influito sul rispetto del patto.

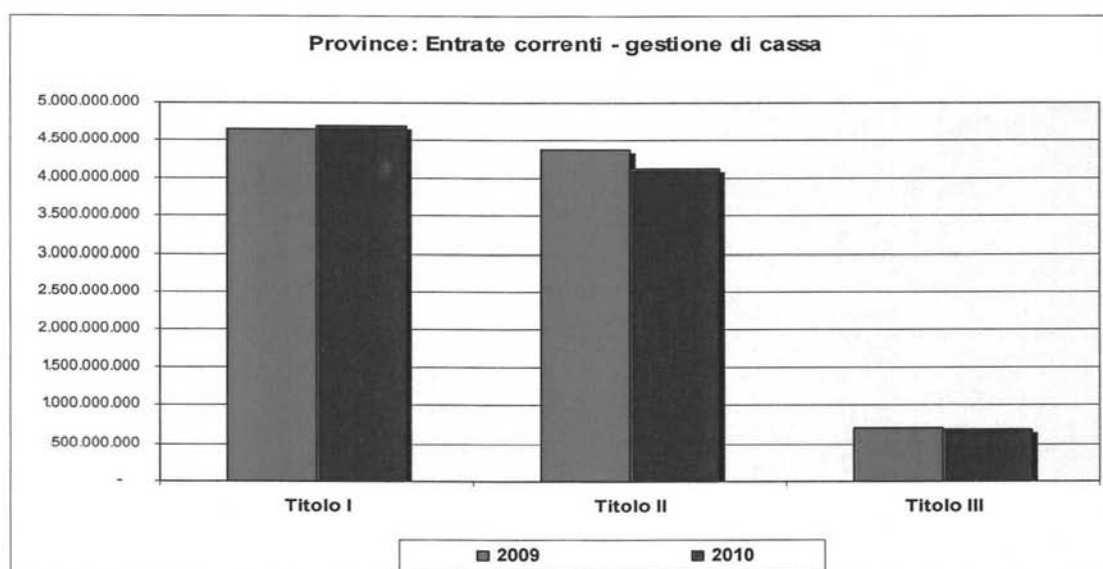
Il comparto della parte corrente del bilancio esprime, in termini di competenza, un avanzo di circa 0,8 miliardi, dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

Anche le spese correnti di competenza nel 2010 risultano in calo (**-1,4%**) in misura quasi corrispondente a quello delle correlative entrate; dai dati del patto emerge un andamento di competenza analogo a quello rilevato sul fronte della cassa.

Il Titolo IV che nel precedente esercizio aveva riportato una notevole flessione, risulta in aumento, parzialmente influenzato dalla crescita della riscossione crediti. L'aumento, che si sarebbe comunque registrato anche al netto di tale posta finanziaria e potrebbe essere dovuto a trasferimenti in conto capitale, dovrebbe comportare un maggiore sostegno alla spesa di investimento. Tuttavia, la dimensione complessiva delle risorse in conto capitale non è desumibile in questa sede, in quanto il titolo V, significativo del ricorso all'indebitamento, è risultato in calo dall'esame di dati di cassa e non è riportato, in quanto non concorre alle entrate utili per il patto.

Il titolo II della spesa, al netto della concessione crediti, nel 2010 riporta ancora una flessione che si dimostra più intensa di quella del precedente esercizio. Il notevole calo degli investimenti è un dato allarmante che mette in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa.

Le amministrazioni provinciali riportano un livello di adempimento particolarmente elevato anche a fronte di una situazione di complessivo ridimensionamento della finanza provinciale.



Fonte: Dati Siope, sui flussi di cassa.

Il livello di adempimento risulta più elevato dell'esercizio precedente; infatti, nel 2010 una sola Provincia del nord ovest, con saldo obiettivo negativo, non lo rispetta, riportando al termine dell'esercizio un elevato disavanzo. La provincia, che non è riuscita ad adeguarsi ai

limiti del patto, pur essendo considerata virtuosa nei due precedenti esercizi per aver rispettato i limiti, ora ha fatto registrare un elevato livello di scostamento dall'obiettivo, determinato dalla gestione di cassa.

Tabella 3 – distribuzione degli enti per area

Area geografica	Enti esaminati	Enti che non rispettano	%	Enti esaminati che rispettano
Nord Ovest	23	1	4,35%	22
Nord Est	16			16
Centro	21			21
Sud	23			23
Isole	17			17
Totale complessivo	100	1	1,00%	99

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il superamento dei limiti di cassa è stato provocato dall'eccezionalità del volume di spesa registrato a seguito degli impegni assunti negli anni precedenti, al fine di effettuare le spese relative a programmi di investimento in corso di completamento¹⁴⁰.

L'analisi dei risultati regionali dimostra un diffuso adempimento, tuttavia, nella sola regione Lombardia l'obiettivo non è stato raggiunto a livello aggregato. Nel complesso si nota che nelle altre regioni l'obiettivo viene raggiunto con uno scarto piuttosto ampio e che talune di esse, con obiettivo consolidato negativo, riportano un saldo in avanzo.

Tab. 4 - PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

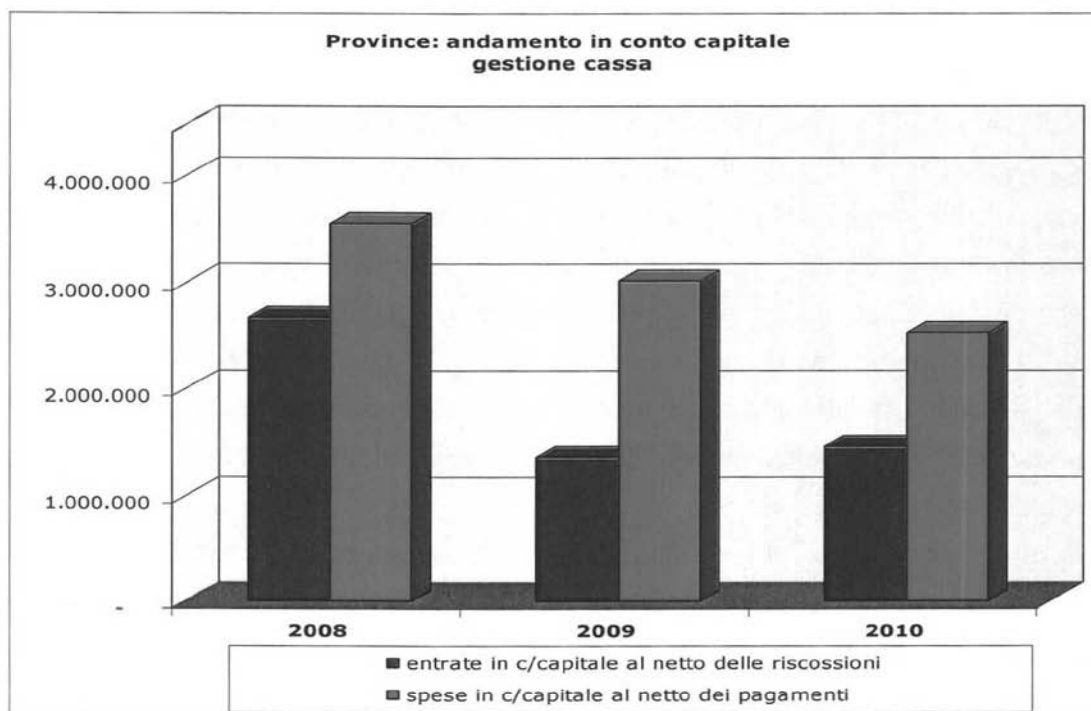
(migliaia di euro)

REGIONE	Obiettivo	Saldo	Scarto fra obiettivo e risultato
Piemonte	-15.519	-10.415	5.104
Lombardia	-6.038	-21.624	-15.586
Veneto	-37.554	-30.447	7.107
Liguria	-7.692	-2.569	5.123
Emilia Romagna	-13.775	16.335	30.110
Toscana	5.639	10.494	4.855
Umbria	-87	3.203	3.290
Marche	-13.472	-9.792	3.680
Lazio	76.979	92.128	15.149
Abruzzo	-7.241	8.263	15.504
Molise	-2.694	-1.279	1.415
Campania	-12.730	12.239	24.969
Puglia	267	3.275	3.008
Basilicata	4.809	7.509	2.700
Calabria	-25.413	-14.484	10.929
Sicilia	-19.530	-13.612	5.918
Sardegna	8.049	12.672	4.623
Totale complessivo	-66.002	61.896	127.898

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁴⁰ Nella relazione della giunta viene posto in evidenza che nonostante la situazione di parte corrente generasse un avanzo utile a consentire maggiori pagamenti non è stato possibile raggiungere l'obiettivo in quanto nel 2010 sono stati effettuati pagamenti in conto residui provenienti da pregressi esercizi che erano stati rinviati, proprio per adeguarsi alle regole del patto.

Anche se a giudicare dal livello di adempimento, la disciplina per il 2010 non si è dimostrata particolarmente impegnativa per le Province, sia per la elevata numerosità degli enti adempienti che per i risultati raggiunti in quasi tutti gli ambiti regionali, la situazione di esteso rispetto si fonda su andamenti finanziari complessivi che mettono in evidenza segni critici, specie sul fronte delle entrate correnti e delle spese in conto capitale.



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Comuni

Nel 2010 sono stati esaminati i risultati di 2.283 comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono quasi la totalità dell'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno¹⁴².

In ordine alla completezza dell'indagine va riportato che nel 2010, come nell'esercizio precedente, non sono stati trattati i dati del comune di Roma, per la particolare disciplina che lo riguarda. Esso è stato escluso dall'applicazione del patto, in quanto sarà destinatario di particolari modalità per garantire il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica in base ad un accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze¹⁴³.

Gli altri grandi comuni capoluogo sono presenti nell'indagine.

¹⁴² Nel 2010 sono stati esaminati 23 comuni in più rispetto al 2009, l'insieme considerato rappresenta oltre il 99% dei comuni soggetti al patto e in termini di popolazione il 94,3%. Tale ultimo dato risente dell'assenza di Roma e di un comune inadempiente. Gli enti non assoggettati per commissariamento sono stati 13 nel 2010.

¹⁴³ Per il 2009 il comune di Roma è stato escluso in quanto a seguito della introduzione della gestione straordinaria è stato assimilato agli enti di nuova istituzione.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati aggregati dei suddetti enti. Essendo ridotte le modifiche dell'insieme degli enti esaminati restano significativi i raffronti con i dati dell'esercizio 2009 complessivamente considerati in ordine al rispetto degli obiettivi programmatici di competenza mista.

Tabella 5 - Comuni - risultati aggregati del patto 2010

(migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
TOTALE TITOLO 1°		17.023.111
TOTALE TITOLO 2°		16.060.856
TOTALE TITOLO 3°		8.529.970
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	53.735
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 - novies, legge n. 42/2010).	
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a), legge n. 42/2010).	57.775
<i>a detrarre:</i>	Entrate correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6, comma 1, lettera p) legge n. 77/2009).	272.912
<i>a detrarre:</i>	Entrate provenienti dall'ISTAT connesse alla progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 50 comma 3 del decreto legge n. 78/2010, come convertito.	5.679
<i>a detrarre:</i>	Entrate relative al contributo attribuito ai comuni, per un importo complessivo di 200 milioni, di cui all'art. 14, comma 13, decreto legge n. 78/2010, come convertito.	151.280
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, qualora quotate sui mercati regolamentati, destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77- bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	62
Totale entrate correnti nette		41.072.494
		Riscossioni
TOTALE TITOLO 4°		8.428.364
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	1.467.255
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	194.538
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 - novies, legge n. 42/2010).	80.120
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a), legge n. 42/2010).	363.980
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6, comma 1, lett. p), legge n.77/2009).	47.768
<i>a detrarre:</i>	Entrate in conto capitale provenienti da trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 77-bis, comma 7-sexies, introdotto dall'art. 14, comma 33-bis lett. b), decreto legge n. 78/2010, come convertito).	364
<i>a detrarre:</i>	Entrate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali ed entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77-bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	80.870
Totale entrate in conto capitale nette		6.193.469
ENTRATE FINALI NETTE		47.265.963

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESE FINALI		
		Impegni
TOTALE TITOLO 1°		39.212.477
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	53.796
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 -novies, legge n. 42/2010).	1.929
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a) legge n. 42/2010).	56.597
<i>a detrarre:</i>	Spese correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6 comma 1 lett. o), legge n. 77/2009).	272.370
<i>a detrarre:</i>	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT per la progettazione ed esecuzione dei censimenti di cui all'articolo 50 comma 3 del decreto legge n. 78/2010, come convertito.	5.709
Totale spese correnti nette		38.822.076
		Pagamenti
TOTALE TITOLO 2°		9.634.266
<i>a detrarre:</i>	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	1.194.477
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	213.975
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a seguito di dichiarazione di grande evento (art. 4, comma 4 -novies, legge n. 42/2010).	153.103
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale relative all'utilizzo di Entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 77-bis, comma 7-quater, come introdotto dall'art. 4, comma 4-septies, lett. a), legge n. 42/2010).	359.631
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 6, comma 1, lett. o), legge n. 77/2009).	741
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti per spese relative agli investimenti degli enti locali per la tutela della sicurezza pubblica nonché per gli interventi temporanei e straordinari di carattere sociale immediatamente diretti ad alleviare gli effetti negativi del sisma che ha colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (art. 2, comma 42, legge n. 191/2009)	46.985
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater, comma 1, lett. a) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4 -sexies, legge n. 42/2010).	151.635
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater, comma 1, lett. b) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4 -sexies, legge n. 42/2010).	8.287
<i>a detrarre:</i>	Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art. 14, commi 11 e 33-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito, per un importo non superiore allo 0,75% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2008	261.900
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute a valere sui trasferimenti di cui ai commi 704 e 707 dell'art. 1, legge n. 296/2006 (art. 77-bis, comma 7-sexies, introdotto dall'art. 14, comma 33-bis lett. b), decreto legge n. 78/2010, come convertito).	8.561
<i>a detrarre:</i>	Spese in conto capitale sostenute dai comuni della provincia dell'Aquila in stato di dissesto relative agli investimenti deliberati entro il 31 dicembre 2010 (art. 14, comma 14-ter, decreto legge n. 78/2010, come convertito).	-
Totale spese in conto capitale nette		7.234.971
SPESE FINALI NETTE		46.057.048
SALDO FINANZIARIO		1.208.915
EFFETTI FINANZIARI DELLE SANZIONI		46.678
SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI		1.162.237
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2010		345.517
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		816.720

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

I risultati aggregati dell'insieme dei comuni esaminati risultano, come di consueto, largamente superiori all'obiettivo assegnato; nel 2010 tuttavia lo scarto positivo si assottiglia attestandosi a 816 milioni di euro, mentre nel 2009 superava il miliardo.

Come già detto in precedenza, va rilevato che le modifiche alla normativa, introdotte per alleggerire l'obiettivo riferito ai pagamenti di spesa in conto capitale, sono state di minore rilievo rispetto a quelle del precedente esercizio e, ove tali misure non fossero state assunte¹⁴⁴, il risultato aggregato si sarebbe comunque contenuto nell'ambito dell'obiettivo assegnato¹⁴⁵.

In ordine di importanza le maggiori esclusioni dalla spesa in conto capitale hanno riguardato i pagamenti sostenuti con entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'UE, i pagamenti per una quota dei residui passivi ante 2008 nonché quelli per l'attuazione di ordinanze di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito della dichiarazione di stato di emergenza. Ad eccezione dei pagamenti riferiti ai residui pregressi, si tratta di esclusioni che sono disposte simmetricamente sia nell'entrata che nella spesa e, pertanto sono rivolte a neutralizzare gli effetti di tali interventi nell'ambito del patto, ma non hanno l'intento di accrescere il livello di spesa erogabile.

Tra le altre esclusioni si nota che non assumono particolare rilevanza quelle relative agli investimenti nel campo della sicurezza pubblica e a carattere sociale e neppure quelle particolari per gli eventi sismici in Abruzzo.

Nel 2010 le misure di sostegno all'economia inserite nell'ambito della disciplina del patto hanno avuto effetti ridotti, perdendo di pregnanza, per i comuni e non si sono dimostrate in grado di lenire l'impatto sugli andamenti della spesa per investimento, essendosi osservata una notevole riduzione.

Nel confronto con l'esercizio precedente (effettuato con i limiti di cui si è detto) si nota che, mentre il saldo complessivo 2009 sarebbe risultato largamente in disavanzo, ove non fossero state considerate le detrazioni introdotte per consentire l'erogazione di maggiore spesa d'investimento (che sono state limitate nell'esercizio successivo), nel 2010, anche in assenza di tali misure, il saldo avrebbe riportato comunque un avanzo di circa 400 milioni.

Osservando ancora gli andamenti rilevanti per la formazione del saldo, si rileva che, tra le entrate e spese in conto capitale, le riscossioni di crediti detratte sono maggiori delle correlative spese per concessioni: per cui, la sterilizzazione di queste poste ha, nell'insieme, un effetto negativo sul saldo di circa 270 milioni.

¹⁴⁴ in particolare quelle contenute nell'art. 14, commi 11 e 33-ter del d.l.78/2010 e nelle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 7 *quater* della legge n. 33 del 2009 (ora art. 4 comma 4-sexies, legge 42/2010) e cioè i pagamenti autorizzati dalle regioni e quelli riferiti ai residui ante 2008

¹⁴⁵ Si tratta dei pagamenti in conto residui di cui all'art.7-*quater*, comma 1, lett. a) della legge n. 33/2009 (art. 4, comma 4 -sexies, legge n. 42/2010. Si veda al riguardo la parte relativa a "la disciplina del patto di stabilità interno nel 2010.

Dal raffronto dei dati complessivi dei comuni esaminati si rileva che la gestione di competenza delle entrate correnti fa registrare un risultato favorevole con circa 2 miliardi di maggiori risorse (circa il 5 %). Il totale degli accertamenti di entrate correnti così nel 2010 raggiunge i 41.614 milioni di euro contro i 39.553 del 2009.

Il buon andamento delle entrate correnti di competenza è da imputare maggiormente a quelle tributarie e a quelle trasferite¹⁴⁶. Tale dato indica una tendenza che si riorienta lentamente verso la conquista di una maggiore autonomia tributaria, anche se le altre entrate proprie non si muovono nella stessa direzione.

Si tratta di esiti che appaiono ancora più validi in quanto dimostrano un recupero delle entrate proprie e particolarmente quelle del titolo I a fronte di un ridimensionamento di quelle trasferite. Una situazione corrispondente è emersa anche dall'esame dei dati di cassa¹⁴⁷. È da considerare, tuttavia, che i dati di competenza delle entrate possono essere frutto di un accertamento effettuato in modo non rigoroso al fine di assicurare l'equilibrio e trovare margini per consentire l'erogazione di spesa nei limiti del patto.

Le spese correnti nel 2010 (39,2 milioni di euro contro 37,6 milioni di euro del 2009) crescono meno delle correlative entrate (4% contro il 5,2%); dai dati del patto emerge un andamento di competenza in maggiore aumento rispetto a quello rilevato dai dati di cassa, che però riguardano un insieme più ampio di enti.

Il comparto della parte corrente del bilancio esprime in termini di competenza un avanzo di circa 2,4 miliardi¹⁴⁸ (non considerando le esclusioni) dal quale andrebbero detratti gli impegni per il rimborso prestiti per aver un'approssimazione alla situazione economica di competenza.

È, invece, evidente il calo del Titolo IV (che passa da 9,8 miliardi di euro a 8,4 miliardi di euro) che è influenzato dal minore livello della riscossione crediti. Tale diminuzione, che si sarebbe comunque registrata anche al netto di tale posta finanziaria, ma in misura ben più contenuta (circa -5%), potrebbe essere dovuta a minori trasferimenti in conto capitale a anche all'esaurirsi delle possibilità di dismettere patrimonio¹⁴⁹. In assenza del dato relativo al titolo V, che è significativo del ricorso all'indebitamento che dall'esame di dati di cassa è risultato in calo, non è possibile in questa sede determinare l'apporto complessivo delle entrate destinate agli investimenti.

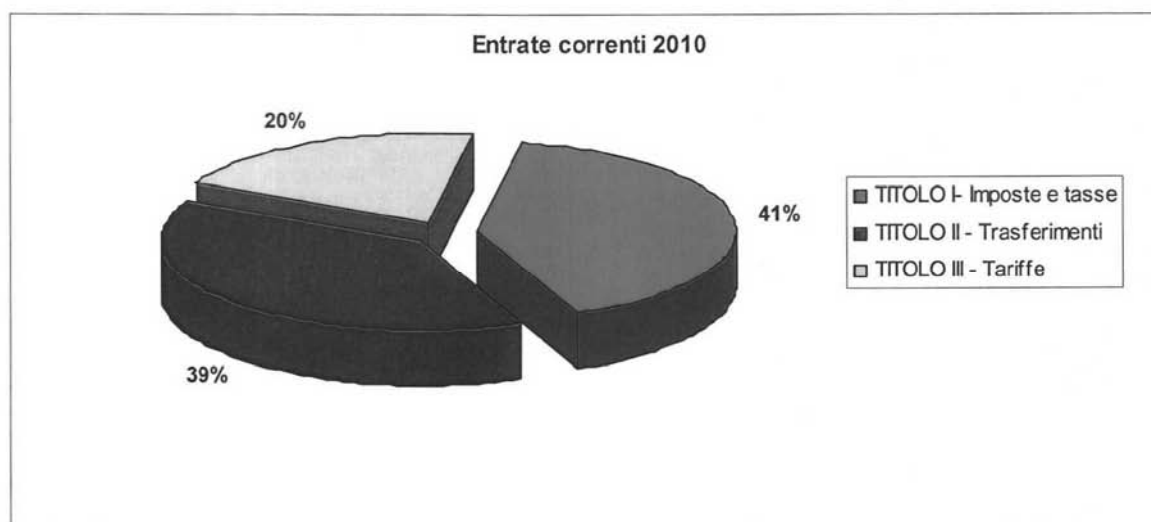
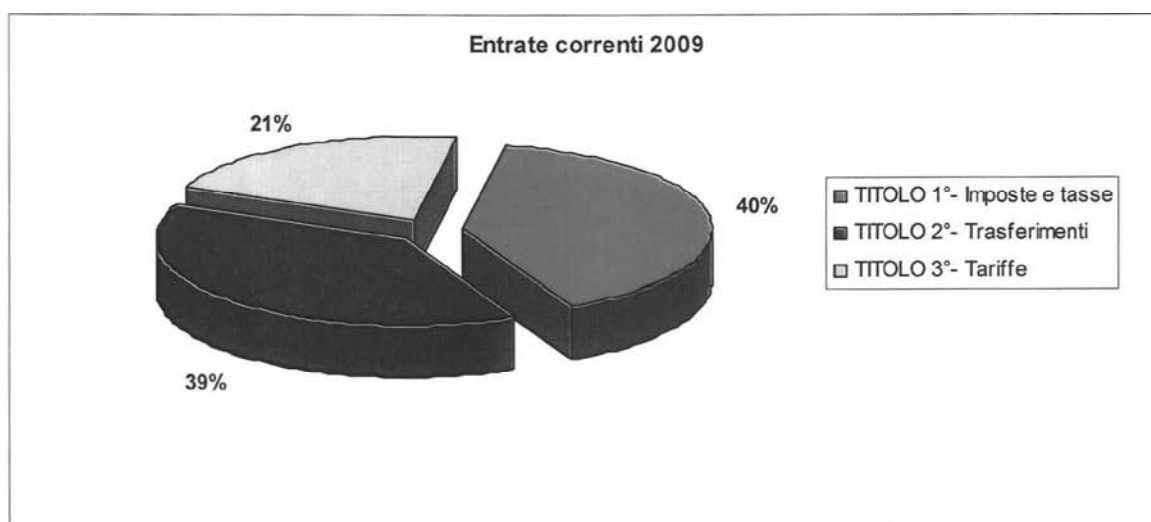
¹⁴⁶ Il titolo I si eleva a 17.023, milioni contro 15876 del 2009 (+7,22%), il titolo II 16061, mentre nel 2009 era di 15360 (+4,56%) . Titolo III 8530 contro 8317 (+2,56%).

¹⁴⁷ Confronta capitolo "La finanza locale nell'esercizio 2010".

¹⁴⁸ Il saldo corrente calcolato al netto delle entrate e spese escluse dal patto è pari a 2,25 miliardi di euro.

¹⁴⁹ Le entrate derivanti dalla riscossione di crediti, che nel 2009 raggiungevano i 2,5 miliardi di euro, si riducono a 1,5 miliardi di euro. Per cui il titolo IV al netto passa da 7,3 miliardi di euro a circa 7 miliardi di euro.

Il titolo II della spesa al netto della concessione crediti dimostra un notevole calo degli investimenti (circa il 20%)¹⁵⁰; si tratta di un dato allarmante che mette in evidenza le complessive difficoltà della gestione di cassa.



Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹⁵⁰ Nel 2010 il titolo II raggiunge 9,6 miliardi di euro e le concessioni di crediti 1,2 miliardi, invece nel 2009 il titolo II si attestava a 12,1 miliardi di euro e le concessioni crediti a 1,8 miliardi. Pertanto il titolo II, al netto, nel 2009 raggiungeva i 10,4 miliardi mentre nel 2010 si riduce a 8,4 miliardi di euro.

Tabella 6 – Comuni – Esclusioni dalla spesa in c/capitale

Zona geogr.	n. enti	Art. 4, comma 4-sexies, l. 42/2010		art. 14, commi 11 e 33-ter, d.l. 78/2010	totale pagamenti in c/capitale esclusi dal patto	spesa in c/capitale al netto delle concessioni di crediti	inc % delle spese escluse sulla spesa in c/capitale					
		pagamenti in conto residui autorizzati dalle regioni (lett.a)	pagamenti per investimenti autorizzati dalle regioni (lett.b)	pagamenti in c/capitale nei limiti dello 0,75% dei residui 2008			e (a+b+c)	g	h (a/g)	i (b/g)	l (c/g)	m (e/g)
N. Ovest	639	44.179	5.346	67.873	117.398	2.483.320	1,8	0,2	2,7	4,7		
Nord Est	456	36.037	179	37.374	73.590	1.434.001	2,5	0,0	2,6	5,1		
Centro	375	60.542	1.834	36.301	98.677	1.636.677	3,7	0,1	2,2	6,0		
Sud	557	6.463	826	85.429	92.718	1.972.071	0,3	0,0	4,3	4,7		
Isole	256	4.414	102	34.923	39.439	913.720	0,5	0,0	3,8	4,3		
totale compl.vo	2.283	151.635	8.287	261.900	421.822	8.439.789	1,8	0,1	3,1	5,0		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

L'esame condotto sull'insieme complessivo dei comuni assoggettati al patto, necessita di essere ripartito in ragione delle dimensioni degli enti, in quanto si nota ricorrentemente che i comuni di maggiori dimensioni demografiche per una serie di aspetti della gestione finanziaria riportano diversi andamenti e possono incontrare difficoltà diverse nei confronti delle regole del patto rispetto a quelli più piccoli¹⁵¹.

Anche nel 2010, la situazione dei comuni non si presenta omogenea, infatti, mentre nei comuni di maggiori dimensioni la crescita della spesa corrente risulta intorno al 4,36%, in quelli più piccoli, inferiori a 20.000 abitanti, il tasso di crescita della spesa corrente rispetto all'esercizio precedente (si attesta su livelli più contenuti del 3,48%).

Anche altri parametri della gestione finanziaria degli enti di minori dimensioni risultano nel 2010 più equilibrati; infatti, le entrate correnti complessive, che in entrambi i gruppi riportano una crescita superiore al 5 per cento, in quelli più piccoli si sviluppano leggermente di più.

Anche i saldi della parte corrente, positivi in entrambe i casi riportano una percentuale di miglioramento ben più spinta per i comuni fino a 20.000 abitanti.

Il fronte della gestione in conto capitale risulta in calo per entrambi gli insiemi, tuttavia la riduzione delle entrate che si può osservare nella sede del patto è inferiore per i comuni piccoli per i quali la riduzione del titolo IV è meno spinta. Negli enti minori, infine, la riduzione della spesa per investimenti è più drastica e assume toni notevoli, risultando sostanzialmente dimezzata. Questo risultato non è certo auspicabile e, tuttavia, concorre al miglioramento del saldo.

Dall'insieme di questi elementi emerge che, nonostante le tendenze della gestione finanziaria siano nelle diverse prospettive di osservazione sempre più favorevoli per i comuni

¹⁵¹ A tal fine può essere esaminata disgiuntamente la situazione dei comuni oltre i 20.000 abitanti (494 enti) rispetto a quella dei 1.789 enti compresi tra i 5.000 e i 20.000 abitanti.

minori, i risultati del patto, per il secondo insieme dimostrano maggiori difficoltà a mantenere la linea imposta per il controllo del saldo.

Ciò dimostra che non è possibile stabilire una relazione diretta tra gli andamenti finanziari, anche se riferiti ad una serie di aspetti rilevanti, e le limitazioni imposte dal patto, che richiamano una serie di variabili a volte affidate anche ad elementi non direttamente governabili dall'ente.

I comuni più grandi dispongono di maggiori possibilità di manovra che consentono di indirizzare la gestione su linee compatibili con il rispetto del patto anche se i comportamenti sottostanti non sempre causano effettive economie di spesa, ma piuttosto una diversa qualificazione della spesa tale da sottrarne una quota alle limitazioni imposte dal patto.

Evidentemente il pur ridotto numero di inadempienze che ha riguardato i comuni più piccoli può essere imputato, oltre che a situazioni particolari che riguardano il singolo ente, anche a minori margini di manovrabilità e alla difficoltà di disporre di adeguati strumenti di programmazione. Inoltre, le maggiori difficoltà ad adempiere che si concentrano nei i comuni più piccoli possono derivare dal fatto che in una gestione di ridotte dimensioni le serie dei dati sono suscettibili di essere maggiormente influenzate da fattori non ricorrenti.

Nel 2010 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto ai comuni un impegno per recuperare margini di entrate correnti proprie, mentre il controllo della spesa corrente è stato meno efficacemente raggiunto.

Il risultato è stato ottenuto con un buon margine, ridotto rispetto al 2009, pur se le ulteriori esclusioni dalla spesa hanno avuto un impatto non determinante, in quanto l'obiettivo complessivo sarebbe comunque stato raggiunto. L'equilibrio del comparto è stato quindi conseguito attraverso una correzione degli andamenti tendenziali della spesa complessiva e un recupero di entrate proprie, mentre le misure introdotte, che avrebbero dovuto indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo non hanno ottenuto pienamente l'effetto voluto.

L'impiego di queste agevolazioni, che pesa relativamente sul dato complessivo, non è stato ottimale in quanto una distribuzione più accorta dei benefici avrebbe potuto consentire un più elevato livello dei pagamenti di spesa in conto capitale, oltre che limitare le inadempienze. Tale livello è rimasto anche nel 2010 inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo.

Inoltre, nel 2010, non ha operato il meccanismo di premialità, rivolto ad assegnare un margine ulteriore di spesa agli enti che avevano rispettato il patto e che, negli indicatori di

rigidità strutturale e autonomia finanziaria¹⁵², mostravano risultati migliori della media della classe demografica di appartenenza.

L'applicazione delle sanzioni relative alle precedenti inadempienze per il 2010 è stata disciplinata dall'art 77 bis, comma 22, del d.l. n. 112 del 2008, in base al quale gli effetti finanziari delle sanzioni per il mancato rispetto del patto non potevano concorrere al perseguimento degli obiettivi per l'anno in corso.

Tale procedura può risultare particolarmente gravosa per il singolo ente che vi soggiace in quanto deve rendere maggiormente oneroso il proprio obiettivo, non potendo giovare degli effetti finanziari favorevoli che ne derivano.

Il risultato di tali misure considerato nell'insieme ha ridotta significatività; infatti, i comuni nel complesso indicano le relative quote in un importo di poco superiore a 46 milioni. Tale entità, anche se superiore al doppio di quella riportata nel 2009, risulta comunque poco significativa nei confronti dei dati complessivi del comparto. Peraltro, la limitata misura delle somme aggiunte all'obiettivo potrebbe lasciare intravedere che non tutti i comuni tenuti a tale adempimento vi abbiano provveduto.

È anche da riportare che le modalità per la rettifica dell'obiettivo dovuta alla sterilizzazione degli effetti delle sanzioni si sono dimostrate problematiche, in quanto richiedevano una valutazione programmatica di non facile realizzabilità. Sul punto sono intervenute le SS.RR. della Corte dei conti con la deliberazione n. 61/CONTR/2010/ precisando che le variazioni da apportare alla spesa corrente tendenziale dovessero essere determinate sulla base delle sole modifiche che dipendono da elementi oggettivi e siano indipendenti dall'applicazione delle sanzioni stesse.

Il livello di adempimento degli enti risulta ben più elevato rispetto al 2009 con il pieno rispetto dell'obiettivo da parte degli enti con popolazione superiore ai 60mila abitanti. Come di consueto i comuni delle fasce demografiche inferiori dimostrano particolari difficoltà nonostante si riscontrino andamenti finanziari complessivi orientati verso l'adeguamento alle linee programmatiche della manovra.

Il fenomeno dell'inadempienza può essere osservato per zona e dimensione dei comuni secondo i dati esposti nella tabella che segue.

¹⁵² Attraverso questo meccanismo nel 2009 sono stati ripartiti 173 milioni in base ad una quota fissa da distribuire in base alla popolazione ed una variabile connessa al livello di virtuosità. La redistribuzione delle risorse così effettuata ha favorito i comuni di grandi dimensioni del nord ai quali sono state assegnate risorse provenienti dai comuni più piccoli del sud e delle isole.

Tabella 7 - Comuni - distribuzione degli enti inadempienti per area geografica e per classe

Area geografica	*	> 5.000 ≤ 10.000	> 10.000 ≤ 20.000	> 20.000 ≤ 60.000	> 60.000 ≤ 250.000	> 250.000	totale complessivo
Nord Ovest	a	11	7	0	0	0	18
	b	363	167	90	16	3	639
	c	3,03%	4,19%	0,00%	0,00%	0,00%	2,82%
Nord Est	a	5	3	1	0	0	9
	b	236	150	53	14	3	456
	c	2,12%	2,00%	1,89%	0,00%	0,00%	1,97%
Centro	a	0	2	0	0	0	2
	b	163	108	83	20	1	375
	c	0,00%	1,85%	0,00%	0,00%	0,00%	0,53%
Sud	a	10	4	1	0	0	15
	b	252	164	114	25	2	557
	c	3,97%	2,44%	0,88%	0,00%	0,00%	2,69%
Isole	a	3	2	2	0	0	7
	b	118	68	57	11	2	256
	c	2,54%	2,94%	3,51%	0,00%	0,00%	2,73%
totale complessivo	a	29	18	4	0	0	51
	b	1132	657	397	86	11	2283
	c	2,56%	2,74%	1,01%	0,00%	0,00%	2,23%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

*a) enti inadempienti; b) enti totali; c) incidenza inadempienti sul totale.

I casi più frequenti di inadempimento riguardano, per quanto attiene alle dimensioni, gli enti più piccoli e in particolare quelli compresi nella fascia tra i 5.000 e i 20.000 abitanti, mentre tutte le grandi città risultano adempienti.

Quanto alla collocazione geografica degli enti inadempienti, le percentuali più elevate di inadempimento si rilevano in Liguria, Lombardia, Calabria e Sicilia con addensamento nelle classi demografiche tra i 5000 e 20000 abitanti. In sei regioni tutti i comuni rispettano il patto.

Queste rilevazioni possono fornire indicazioni sui motivi di inadempienza, specie se collegate alla situazione di avanzo o disavanzo degli enti; valutando nell'insieme gli andamenti finanziari degli enti inadempienti si nota che nel complesso prevalgono quelli tenuti ad un obiettivo in avanzo, mentre conseguono un saldo finanziario in disavanzo. Tali enti ottengono un saldo di parte corrente positivo che non riesce, tuttavia a colmare il disavanzo del conto capitale. Lo scarto negativo degli enti inadempienti è comunque non elevato (circa 75 milioni complessivi).

Infine si nota che i comuni che non hanno rispettato il patto si sono avvalsi limitatamente delle possibili esclusioni che avrebbero consentito maggiore erogazione di spesa in conto capitale.

Nell'analisi del raggiungimento dell'obiettivo cumulato per regione si rileva che tutte raggiungono il livello di saldo previsto. L'unico saldo finanziario in disavanzo si registra nel Lazio; tuttavia tale disavanzo risulta ampiamente ridotto rispetto all'obiettivo. L'altra regione con saldo obiettivo in disavanzo riporta, invece, al termine dell'esercizio, un saldo finanziario positivo.

Tabella 8 - Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:**8 a - Comuni con saldo obiettivo negativo**

fascia demografica	Enti complessivi	enti con saldo obiettivo negativo	enti con saldo obiettivo negativo che non hanno rispettato il patto	enti con saldo obiettivo negativo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni che non hanno rispettato il patto sul tot enti esaminati	% comuni con saldo positivo sul tot enti esaminati
> 5.000 ≤ 10.000	1132	534	7	386	0,6	34,1
> 10.000 ≤ 20.000	657	323	4	227	0,6	34,6
> 20.000 ≤ 60.000	397	235	0	147	0,0	37,0
> 60.000 ≤ 250.000	86	52	0	31	0,0	36,0
> 250.000	11	8	0	6	0,0	54,5
totale complessivo	2283	1152	11	797	0,5	34,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

In particolare, come per lo scorso anno, le inadempienze sono maggiori nei comuni con saldo obiettivo in avanzo che dimostrano evidentemente maggiore difficoltà a mantenere nel tempo tale situazione. Emerge che un numero consistente di enti che avevano l'obiettivo in disavanzo ottengono un saldo finanziario positivo operando, quindi, una correzione superiore a quella richiesta.

8 b - Comuni con saldo obiettivo positivo

Fascia demografica	enti complessivi	enti con saldo obiettivo positivo	enti con saldo obiettivo positivo che non hanno rispettato il patto	enti con saldo obiettivo positivo che hanno registrato un saldo finanziario positivo	% comuni che non hanno rispettato il patto sul tot enti esaminati	% comuni con saldo positivo sul tot enti esaminati
> 5.000 ≤ 10.000	1132	598	22	581	1,9	51,3
> 10.000 ≤ 20.000	657	334	14	324	2,1	49,3
> 20.000 ≤ 60.000	397	162	4	159	1,0	40,1
> 60.000 ≤ 250.000	86	34	0	34	0,0	39,5
> 250.000	11	3	0	3	0,0	27,3
totale complessivo	2283	1131	40	1101	1,8	48,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tabella 9 - Comuni - dati aggregati per Regione

(migliaia di euro)

Regione	obiettivo	saldo	saldo finanziario al lordo delle sanzioni	differenza	differenza
	(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)
PIEMONTE	26.552	52.348	56.140	25.796	29.588
LOMBARDIA	140.913	205.541	219.344	64.627	78.430
VENETO	42.264	99.433	105.052	57.169	62.788
LIGURIA	7.091	31.537	33.246	24.446	26.155
EMILIA-ROMAGNA	25.287	93.565	94.110	68.278	68.823
TOSCANA	78.520	135.275	136.739	56.755	58.219
UMBRIA	26.504	40.985	40.985	14.481	14.481
MARCHE	15.244	36.933	40.209	21.689	24.965
LAZIO	-130.120	-41.799	-41.503	88.321	88.617
ABRUZZO	-4.096	31.125	32.530	35.221	36.626
MOLISE	9.999	14.807	14.807	4.808	4.808
CAMPANIA	-26.053	100.550	103.855	126.603	129.908
PUGLIA	49.013	123.552	125.688	74.539	76.675
BASILICATA	6.188	20.086	20.306	13.898	14.118
CALABRIA	19.060	36.550	37.180	17.490	18.120
SICILIA	13.949	106.337	112.313	92.388	98.364
SARDEGNA	45.202	75.412	77.914	30.210	32.712
totale complessivo	345.517	1.162.237	1.208.915	816.720	863.398

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il numero di comuni con saldo finanziario in avanzo aumenta nel corso del periodo di osservazione; nel 2010 dei comuni assoggettati all'analisi, 385 hanno riportato un saldo finanziario negativo e 1.898 un avanzo. È da notare che la presenza del saldo del patto in avanzo fa registrare un andamento direttamente proporzionale alle dimensioni degli enti; infatti, la percentuale di enti con saldo in avanzo cresce con l'aumentare della popolazione.

L'effetto tendenziale provocato dal patto a legislazione vigente, è quello di portare progressivamente **in avanzo** il saldo dei comuni, inteso come differenza tra entrata finale e spesa finale al netto di riscossioni e concessioni di crediti ed entrate del titolo V. Tuttavia, gli enti che già hanno realizzato una situazione di avanzo, anche in assenza di correzioni, incontrano difficoltà a mantenere per il triennio un consistente avanzo di bilancio senza l'apporto delle entrate da indebitamento. Tale impostazione, che tende alla riduzione dell'indebitamento, rende ardua la possibilità di effettuare investimenti, che devono, in tale situazione, trovare sostegno nell'avanzo di parte corrente e nelle entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali.

Dai risultati della cassa emerge che nel 2010 l'indebitamento si è ridotto in misura significativa.

Tabella 10 – Comuni – Effetti sui saldi finanziari degli incentivi alla spesa in c/capitale

	fascia demografica	enti complessivi	Obiettivo 2010	Saldo finanziario 2010 al netto degli effetti delle sanzioni	saldo finanziario al netto degli effetti delle misure correttive migliorative*	differenza	differenza
			(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)
tutti i comuni	> 5.000 ≤10.000	1132	148.360	297.211	229.872	148.851	81.512
	> 10.000 ≤ 20.000	657	136.354	291.450	225.439	155.096	89.085
	> 20.000 ≤ 60.000	397	13.574	281.181	173.938	267.607	160.364
	> 60.000 ≤ 250.000	86	60.719	224.988	126.166	164.269	65.447
	> 250.000	11	- 13.490	67.407	- 15.000	80.897	- 1.510
	totale complessivo	2283	345.517	1.162.237	740.415	816.720	394.898
comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive	> 5.000 ≤10.000	773	80.539	245.872	224.492	165.333	143.953
	> 10.000 ≤ 20.000	416	55.793	223.133	204.438	167.340	148.645
	> 20.000 ≤ 60.000	259	- 41.079	226.023	186.725	267.102	227.804
	> 60.000 ≤ 250.000	48	- 16.287	133.282	103.761	149.569	120.048
	> 250.000	5	2.782	74.750	51.694	71.968	48.912
	totale complessivo	1501	81.748	903.060	771.110	821.312	689.362
comuni che non hanno rispettato il patto	> 5.000 ≤10.000	29	10.393	- 16.949	- 17.745	- 27.343	- 28.139
	> 10.000 ≤ 20.000	18	14.640	- 11.554	- 12.608	- 26.194	- 27.248
	> 20.000 ≤ 60.000	4	7.108	- 13.954	- 14.208	- 21.062	- 21.316
	> 60.000 ≤ 250.000	-	-	-	-	-	-
	> 250.000	-	-	-	-	-	-
	totale complessivo	51	32.141	- 42.457	- 44.561	- 74.599	- 76.703
comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive	> 5.000 ≤10.000	330	57.427	68.288	23.125	10.861	- 34.302
	> 10.000 ≤ 20.000	224	65.921	79.871	33.609	13.950	- 32.312
	> 20.000 ≤ 60.000	134	47.545	69.112	1.421	21.567	- 46.124
	> 60.000 ≤ 250.000	38	77.006	91.706	22.405	14.700	- 54.601
	> 250.000	6	- 16.272	- 7.343	- 66.694	8.929	- 50.422
	totale complessivo	732	231.627	301.634	13.866	70.007	- 217.761

* Pagamenti in c/residui e per spese in c/capitale di cui all'art. 7-quater, comma 1, della legge 33/2009 e pagamenti (in c/comp. e c/residui) nei limiti dello 0,75% dei residui passivi in c/cap. risultanti al 31/12/2008 (art.14 d.l. 78/2010)
Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dall'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale ¹⁵³ emerge, per i comuni più piccoli, un comportamento migliore di quello osservato nei comuni di maggiori dimensioni: si nota, infatti, un maggiore contenimento della crescita della spesa corrente di competenza, il cui livello di espansione (4,19%) risulta comunque ben superiore a quello del prodotto nominale.

La spesa finale incontra un andamento complessivamente moderato ed una drastica riduzione della spesa in conto capitale, che non può essere considerato u risultato auspicabile.

Dal complesso di questi andamenti emerge che la strategia che i comuni hanno adottato si incentra su politiche di entrata più attive e sull'intento di contenere la spesa; tuttavia il rispetto delle regole del patto è maggiormente dovuto alla riduzione della spesa per investimenti. Questa evidenza lascia intravedere una situazione non confortante nella

¹⁵³ Si segnala che gli aggregati di riferimento rispetto ai quali sono tratti i dati finanziari non sono coincidenti in quanto la banca dati del 2009 contiene un numero inferiore di comuni (circa 20).

quale i risultati sono ottenuti con un forte ridimensionamento della spesa in conto capitale alla quale fa riscontro una espansione di quella corrente superiore alla variazione del PIL nominale, in un periodo nel quale si è risentito limitatamente degli effetti dei rinnovi contrattuali.

La situazione di competenza di parte corrente, che viene sostenuta anche con l'apporto di entrate straordinarie genera un saldo positivo; tuttavia il profilo dei pagamenti in conto capitale è rimasto particolarmente basso.

Dai dati del rendiconto 2009 (ultimi dati di competenza disponibili) emerge che gli impegni del titolo II al netto delle concessioni crediti non riportano un andamento soddisfacente, mentre l'esclusione dai vincoli del patto avrebbe dovuto consentire una ripresa in termini di competenza degli impegni in conto capitale, piuttosto che la flessione alla quale si è assistito; la situazione di debolezza di tale settore si protrae da anni.

Dal complesso di questi fattori può ritenersi che la ridotta erogazione di spesa per investimenti non sempre è una conseguenza diretta delle misure del patto, ma potrebbe a volte derivare dalla ridotta sostenibilità delle nuove iniziative e dalla disponibilità di cassa; infatti, il surplus della parte corrente si fonda su entrate accertate, ma non rimosse.

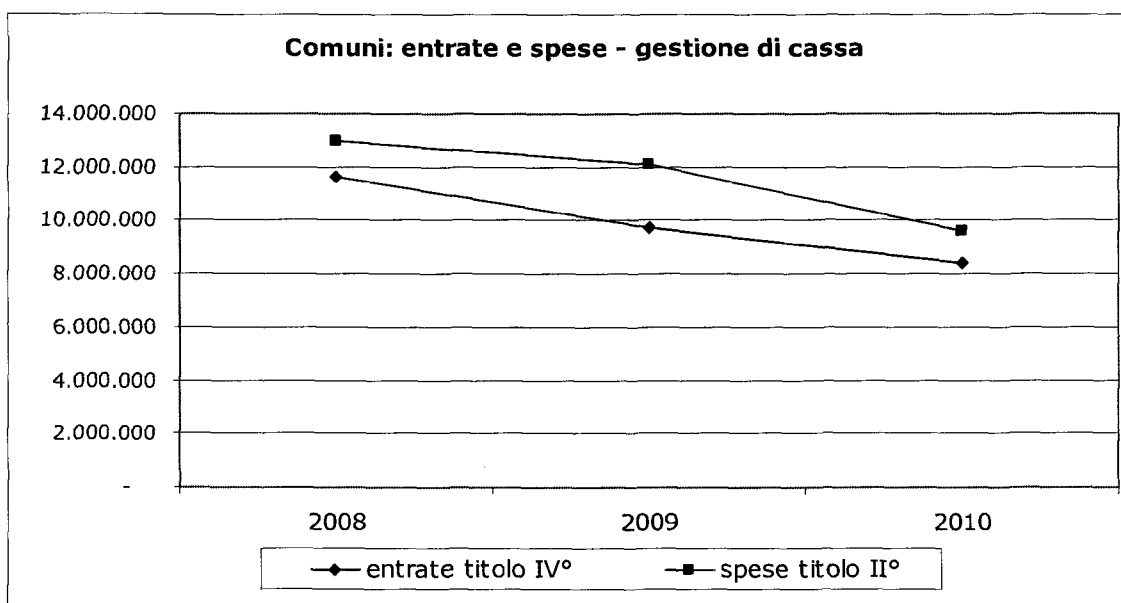
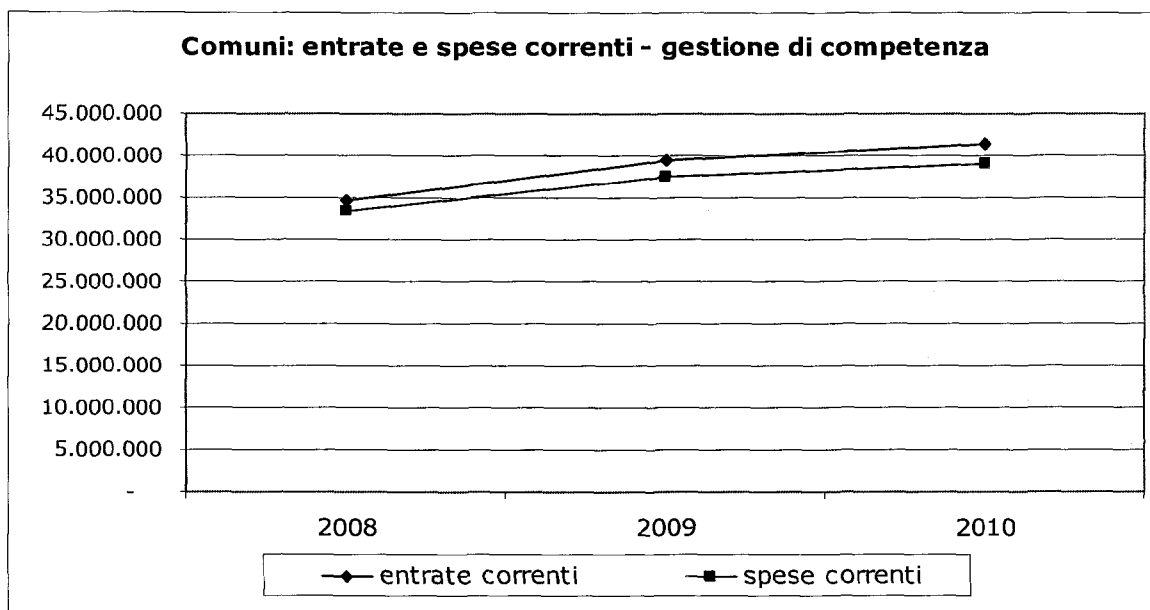
Come si è detto, nel 2010 si genera un differenziale positivo delle partite di competenza di parte corrente che è destinato a sostenere i pagamenti del titolo II. Tuttavia, la situazione suddetta, apparentemente positiva, non è in grado di impedire la caduta della spesa per investimenti, probabilmente da imputare a difficoltà della gestione di cassa che vanno oltre quelle derivanti dai limiti fissati dal patto.

Anche a fronte di risultati del patto positivi e nonostante l'ampliamento dei margini di autonomia finanziaria, permangono le criticità che riguardano la finanza dei comuni a fronte di un indebolimento del contesto economico interno.

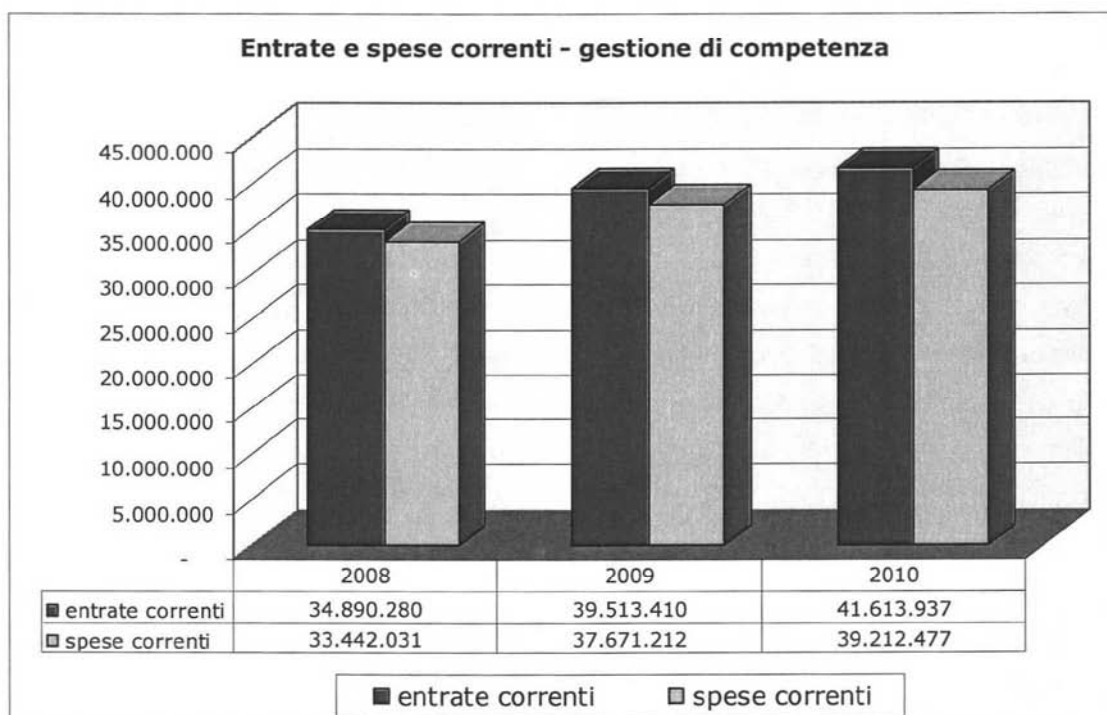
Nel 2010, quindi, si ripropongono gli effetti sfavorevoli indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema non è riuscito a produrre una riqualificazione della spesa a favore degli investimenti e dello sviluppo locale.

Nel quadro attuale delle entrate comunali è ancora assegnato un ruolo molto significativo ai trasferimenti dello Stato, mentre le entrate proprie risultano relativamente sensibili agli effetti della crisi; tuttavia, **questi ultimi** possono generare tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale come la spesa sociale.

Una maggiore flessibilità delle misure che, tenendo conto delle caratteristiche di un variegato universo di enti, riesca ad assicurare il contributo ai saldi di finanza pubblica senza provocare un più spinto rallentamento della spesa in conto capitale, potrebbe in parte essere realizzata attraverso il ruolo di governo delle regole affidato alle regioni, ampliando lo spazio del sistema di compensazioni.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.



Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.

Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

Gli enti locali di alcune regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano non sono stati considerati nell'analisi che precede, in quanto per essi la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata, sulla base di accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo disposizioni particolari in deroga alla normativa nazionale¹⁵⁴.

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

La Valle d'Aosta e le due Province autonome hanno sostanzialmente confermato le discipline precedenti, con qualche adattamento.

¹⁵⁴ Le province autonome di Trento e Bolzano, e alcune regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre le due province autonome. Per la Sardegna una particolare disciplina del patto nel 2009 è stata stabilita dall'art. 1 comma 28 della legge finanziaria regionale, n. 1/2009. Con tale norma è stata prevista una deroga a quella nazionale con particolare riferimento ad una ulteriore ipotesi di esclusione dal saldo di spese in conto capitale, riguardante quelle effettuate a seguito di trasferimenti regionali. Tuttavia la successiva legge regionale n. 3, all'art. 21 co. 10, ha abrogato tali disposizioni per cui le deroghe al Patto non hanno avuto operatività.

Nel Friuli Venezia Giulia¹⁵⁵, dall'esercizio 2007 è stata introdotta una disciplina particolare del patto che considera due obiettivi diversi da quelli fissati nella normativa nazionale, ritenuti più coerenti con quelli previsti a livello europeo. Si tratta del conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e della riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale¹⁵⁶; nel 2009, sono stati obbligatoriamente soggetti al patto i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, le province e le comunità montane, mentre è stata data facoltà di aderire ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Anche per il 2010, sono assoggettati al patto le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, mentre i comuni con popolazione inferiore o uguale a 5.000 abitanti possono deliberare, attraverso il Consiglio, l'eventuale esclusione dai vincoli del patto di stabilità entro la data prevista per l'approvazione del bilancio (e comunque non oltre il 28 febbraio 2010)¹⁵⁷. Queste disposizioni si applicano anche alle comunità montane

La Valle d'Aosta ha stabilito la disciplina di base del Patto di stabilità per gli enti locali con l'art. 8 della legge regionale 19.12.2005, n. 34. La deliberazione della Giunta regionale del 30.12.2010 n. 3746 ha previsto, secondo un disegno di continuità come obiettivo per il 2010, il miglioramento del saldo finanziario per i comuni, rispetto alla media di progressi esercizi, un semplice monitoraggio finanziario per le comunità montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Le regole relative al patto di stabilità sono stabilite attraverso un iter che prevede un parere di merito sul Regolamento, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale, del Consiglio delle Autonomie locali, cui segue l'approvazione giuntale definitiva. Nella fattispecie il regolamento, che detta criteri e modalità di adesione al patto, è stato approvato con D.P.Reg. n. 064/2007 (coordinato con le modifiche apportate nel 2008 dai D.P.Reg. n.82/2008 e n.102/2008). Con l'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 le regole che definiscono il concorso delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi posti a livello comunitario, sulla base dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sono state inserite nel contesto delle leggi finanziarie regionali per l'anno 2009 e per il 2010.

¹⁵⁶ Il secondo obiettivo (riduzione del rapporto debito/Prodotto interno lordo nazionale), dovrà essere raggiunto dalle province e dai comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti alla fine del triennio (quindi il 31/12/2012 rispetto al rapporto esistente al 31/12/2009); è solo consigliato - infine - per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

¹⁵⁷ La scelta rimane vincolante per l'intero triennio ed è comunicata, entro quindici giorni, anche in via informatica, alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali. La decisione di esclusione dai vincoli del patto può essere revocata per gli anni 2011 e 2012 con atto consiliare che deve pervenire alla struttura regionale competente in materia di autonomie locali entro e non oltre il 28 febbraio di ciascun anno. Nel 2010 hanno optato per tale scelta 27 comuni con meno di 5.000 abitanti.

¹⁵⁸ Si noti che la l.r. n. 34/2007 (art.2, comma 1) ha definitivamente trasfuso nell'art. 2bis della l.r. n. 48/1995 il contenuto dell'art. 8 della l.r. n. 34/2005. Specificamente per gli anni 2009 e 2010, sono state adottate dalla Giunta regionale le delibere n. 3822 del 30/12/2009, con la quale sono state approvate delle integrazioni alla Disciplina del Patto per l'anno 2009 e n. 3823 del 30/12/2009, che approva la Disciplina del Patto per l'esercizio 2010. Per il medesimo anno, il provvedimento Giuntale n. 3821 del 30 dicembre 2009 ha definito le azioni volte a favorire il rispetto degli obiettivi del Patto per i comuni: in relazione ai risultati della media dei saldi finanziari 2002-2003-2004-2005-2006 depurati (dalle entrate e spese straordinarie) e rivalutati e il saldo 2008 direttamente depurato (sempre dalle entrate e spese straordinarie).

Per la Provincia Autonoma di Trento, anche per il biennio 2009-2010 sono state confermate le disposizioni già in vigore negli esercizi precedenti¹⁵⁹.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha confermato per il 2010 - sulla base dell'accordo precedente¹⁶⁰- l'assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato sul criterio del saldo per tutti i comuni senza distinzione di popolazione.

Le risultanze relative al Patto di stabilità interno di seguito riportate sono state comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio degli enti locali con dati definitivi per il 2009, insieme a qualche prima *risultanza relativamente all'esercizio 2010* resa sulla base dei dati previsionali o di consuntivo non ancora approvati. Tali risultanze dimostrano nel complesso come nell'esercizio 2009 la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenti nell'insieme meno ampia, evidenziandosi qualche maggiore difficoltà per adeguarsi alle regole del patto.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, nel 2009, un solo comune con popolazione superiore ai 5.000 ab. non ha rispettato entrambi gli obiettivi, mentre un comune (con popolazione inferiore a 5.000 ab.) non ha rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico in termini di sola cassa. Per il 2010, da un primo esame dei dati previsionali, risulta che non hanno rispettato l'obiettivo dell'equilibrio economico tre comuni, mentre la valutazione per il rispetto del secondo obiettivo (rapporto debito/pil) potrà essere fatta solo al termine del triennio 2010-2012.

Per la Valle d'Aosta, nella quale il Patto è applicato a tutti i comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni demografiche, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico. Per il 2009, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario raggiungono una percentuale di circa il 15%, dato questo in forte aumento rispetto all'esercizio precedente, nel quale la percentuale degli enti inadempienti era ridotta. Non sono disponibili i dati relativi al 2010 in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2011, data finale di approvazione dei consuntivi.

¹⁵⁹ Si prevede l'impegno al contenimento dell'andamento tendenziale del saldo finanziario di parte corrente entro il tasso annuo del 2% rispetto alla media dei saldi degli esercizi finanziari 2003-2005. Questo a prescindere dalla dimensione demografica dei singoli Enti locali. Per gli enti inadempienti le misure di rientro potranno definirsi in termini di limite all'utilizzo in parte corrente del Fondo per gli investimenti programmati dei Comuni. Sono tuttavia esclusi dall'applicazione delle misure di rientro gli Enti con spesa corrente netta inferiore al parametro di spesa standard stimato dal modello di perequazione e quelli con popolazione inferiore ai mille abitanti che hanno rispettato l'obiettivo del saldo nel 2006 e 2007. Il Protocollo d'Intesa per il 2010 ha confermato le misure di rientro in vigore aggiungendo ulteriori limiti. In via generale, gli Enti locali non possono procedere ad assunzione di personale, mentre il contenimento del livello di indebitamento è un obiettivo solo consigliato.

¹⁶⁰ Si prevede il confronto dei dati del conto consuntivo 2009 con quelli del 2010. L'accordo prevede che i saldi tra entrate e spese possano diminuire, nei Comuni con più di 5.000 abitanti, del tasso di inflazione stabilito dall'Ufficio Provinciale di Statistica (ASTAT), che nel periodo di riferimento è pari allo 0,8 per cento. Nei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti è ammissibile una diminuzione del 4 per cento. Nell'accordo per la finanza locale per il 2009, stipulato il 12 dicembre 2008, viene rivista la sanzione del trattenimento della terza e quarta rata pro-capite, nella misura in cui il Comune presenti un adeguato piano di risanamento. Si prescinde comunque dalla sanzione se viene rispettato il saldo per il triennio 2006-2009, per favorire gli enti virtuosi fin dall'origine. Altra novità è la previsione di miglioramento dei saldi in modo che i Comuni raggiungano nel periodo 2006-2009 un risparmio annuo di non meno di 5,8 milioni di euro (tale obiettivo è stato già raggiunto con un anno di anticipo).

Nella provincia autonoma di Trento nel 2009 l'obiettivo di miglioramento tendenziale del saldo finanziario è stato conseguito a livello aggregato. Inoltre, il 91,6% dei 214 Enti sottoposti alla disciplina del Patto di stabilità provinciale ha raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario 2009 entro il limite previsto. Per quel che concerne il contenimento del livello di indebitamento-obiettivo, definito sulla base del rapporto tra debito residuo in quota capitale a fine anno e valore aggiunto provinciale, l'esame dei dati riferiti agli enti sottoposti a monitoraggio evidenzia una complessiva riduzione del debito residuo nel corso del 2009. Nonostante che tale obiettivo fosse solamente consigliato e non vincolante, gli enti vi si sono adeguati essendosi osservato un miglioramento del rapporto tra debito residuo e valore aggiunto provinciale¹⁶¹.

Il 94,8% degli enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità provinciale ha raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario 2010. Tale risultato è stato calcolato sui dati di previsione entro il limite del saldo-obiettivo; nell'aggregato è stato così conseguito l'obiettivo di miglioramento tendenziale finanziario¹⁶².

Nella Provincia Autonoma di Bolzano dei 19 comuni con più di 5.000 abitanti, cinque, tra i quali il capoluogo, non hanno raggiunto gli obiettivi del patto 2009; uno solo di tali enti è tenuto alla presentazione di un piano di risanamento ai sensi dell'accordo sulla finanza locale per l'anno 2008. Dei 97 comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, solo 80 hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2009, tra quelli che non sono riusciti a rientrare nei parametri uno solo ha dovuto presentare un piano di risanamento, ai sensi dell'accordo per la finanza locale¹⁶³.

Anche se i risultati in termini di adempimento sono stati meno soddisfacenti rispetto al passato l'impatto finanziario complessivo delle misure ha comportato un miglioramento complessivo dei saldi. Per l'esercizio 2010 è emersa, sulla base dei dati provvisori, una situazione complessiva di adempimento inferiore a quella rilevata nel precedente esercizio, che riguarda maggiormente i comuni di ridotte dimensioni e fa registrare un lieve peggioramento tendenziale¹⁶⁴.

¹⁶¹ Limitando l'analisi agli Enti con oltre 20 mila abitanti, che in Provincia di Trento sono solo due, nel 2009, per il miglioramento tendenziale del saldo finanziario, uno solo ha rispettato l'obiettivo. Si registra tuttavia un miglioramento complessivo del saldo rispetto all'obiettivo.

¹⁶² I dati relativi all'esercizio 2010 sono previsionali, in attesa dell'approvazione del Rendiconto al bilancio 2010.

¹⁶³ Il saldo medio di tutti i 116 Comuni della Provincia di Bolzano ha dimostrato un miglioramento nel periodo 2007 - 2008, sulla base dei dati definitivi desunti dai rispettivi conti consuntivi, che si colloca intorno al 7,25 per cento, dato che supera ampiamente i parametri previsti dall'accordo sulla finanza locale 2008.

¹⁶⁴ È stato altresì previsto che ai fini del monitoraggio del patto di stabilità i Comuni entro il 31 gennaio 2010 trasmettano all'ufficio vigilanza della Provincia un prospetto con i dati provvisori inerenti il patto di stabilità 2008/2009. Complessivamente, hanno rispettato i parametri 84 Comuni su un totale di 116. Bolzano ha raggiunto gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale, facendo registrare un miglioramento del saldo pari all'1,52 per cento. Degli enti inadempienti, 8 Comuni hanno più di 5.000 abitanti e 24 meno di 5.000 abitanti.

3.4 Conclusioni

Nel 2010 il livello di adeguamento agli obiettivi del patto risulta particolarmente elevato se si considera il numero degli enti adempienti; infatti, una sola delle province è inadempiente ed il numero di comuni che non rispettano l'obiettivo è ridotto drasticamente. L'obiettivo viene conseguito anche nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme e vengono ancora realizzati scarti positivi rispetto alla correzione richiesta, ma di misura inferiore a quelli del 2009.

La riduzione dello scarto positivo indica che gli enti si avvicinano di più all'erogazione del massimo di spesa consentito, sfruttando maggiormente le potenzialità che residuano dall'applicazione del patto; segno questo di una più accurata programmazione che potrebbe essere in parte attribuita all'intervento delle regioni nella redistribuzione dei limiti.

Nell'analisi regionale emerge che, solo nella Lombardia, le province considerate cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo. Negli aggregati regionali relativi ai comuni non risultano inadempienze.

I risultati del patto devono essere valutati tenendo conto che le regole del 2010 si sono rivelate più incisive rispetto a quelle del precedente esercizio, nel quale erano state attenuate da interventi a sostegno degli investimenti.

Va anche considerato che nel 2010 sono stati attuati interventi da parte delle regioni al fine di stabilire adattamenti alla disciplina generale per razionalizzare l'applicazione dei limiti, tenendo conto della situazione particolare degli enti locali presenti nel territorio di competenza. È stata infatti prorogata per un anno la facoltà da parte delle regioni di cedere una quota della propria capacità spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale (c.d. flessibilità verticale). È stato così confermato un ruolo di coordinamento finanziario delle regioni nei confronti degli enti locali attraverso la cessione quote di spesa ad essa assegnate nei limiti del patto.

Resta, inoltre, di perdurante vigenza la facoltà assegnata alle regioni di adattare le regole poste dalla disciplina nazionale nei confronti degli enti locali, purché non venga travalicato l'obiettivo per essi complessivamente determinato.

Circa la metà dei comuni si è avvantaggiata delle disposizioni che hanno sbloccato quote di pagamenti per investimenti e le correzioni conseguenti a queste misure hanno consentito in molti casi (732 comuni) di riportare il saldo nel limite dell'obiettivo previsto, ma non sono state idonee a favorire la ripresa degli investimenti.

Nei risultati aggregati emerge che queste misure hanno concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo; tuttavia, nell'analisi delle inadempienze, emerge come la loro distribuzione ottimale avrebbe potuto ulteriormente ridimensionarle. Anche il

carattere di maggiore flessibilità delle misure derivante dagli adattamenti da parte delle regioni non ha raggiunto pienamente l'obiettivo. La distribuzione delle quota di spesa aggiuntiva secondo criteri di massima razionalità avrebbe potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Nel 2010 la disciplina del patto è apparsa idonea ad ottenere l'obiettivo di finanza pubblica, migliorando il risultato di indebitamento del comparto e consentendo un livello di adempimento molto esteso, ma non è stata in grado di risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono. Nell'intento di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, le possibilità di spesa produttiva sono state limitate in base a criteri che non sempre si rivelano razionali.

La disciplina del patto ha stabilito vincoli che nel tempo sono stati impostati in maniera diversa ed ora, in base al nuovo quadro normativo del coordinamento finanziario, dovrebbero essere decisi nell'ambito di un complesso di programmazione che prevede momenti di concertazione. Tuttavia è sempre risultato problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica senza produrre contestualmente un rallentamento della spesa in conto capitale.

Permane la necessità di individuare procedimenti che possano distribuire in modo più meditato le limitazioni di spesa, individuando l'obiettivo di fondo a regime in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a predeterminati parametri di sostenibilità.

Le misure per incentivare la spesa di investimento non hanno risposto adeguatamente agli obiettivi di ottenere il rispetto del patto da un maggior numero di enti e la ripresa della spesa per investimenti.

La situazione finanziaria complessiva dei comuni che si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto evidenzia, sul fronte delle entrate correnti, una lieve ripresa del livello di autonomia: infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza, riprendono terreno le entrate tributarie, mentre la spesa corrente cresce meno velocemente. Nell'ultimo esercizio l'andamento della spesa corrente in termini di competenza, pur elevato, risulta inferiore alla crescita delle correlative entrate, sospinta dai tributi. I dati di cassa dimostrano una situazione analoga con qualche differenza nella misura degli andamenti. Per il comparto corrente si nota, quindi, un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza, cui si connette una ridotta efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa corrente, nonostante il limitato impatto dei nuovi oneri derivanti dalla contrattazione collettiva che ha riguardato il solo personale dirigente.

Anche il saldo tra le entrate e le spese correnti di competenza, rilevato dai dati del patto, dimostra un lieve miglioramento, tuttavia è da considerare che il saldo qui esposto

non si allinea con quello previsto nella contabilità degli enti locali, nel quale viene portato in detrazione anche l'importo delle quote interessi dei mutui in ammortamento. Per cui, considerando tale detrazione e non tenendo conto di entrate correnti straordinarie, che sono incluse nel saldo, tale risultato potrebbe ribaltarsi.

La condizione della finanza locale permane complessivamente problematica e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione. Le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, in quanto il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale, che sostengono la domanda di servizi alla persona, costituiscono fattori di pressione sulla spesa, in quanto rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali.

L'attuazione del "federalismo fiscale" potrebbe comportare nuove opportunità sul fronte delle entrate, attuando meccanismi che incideranno sulla composizione delle risorse, mentre la spesa sarà governata secondo nuovi criteri specie con riguardo alle funzioni fondamentali. Le regole del patto dovranno essere inserite in un contesto di programmazione della finanza pubblica che sappia confrontarsi con questo nuovo modello, dovendo coniugare le esigenze di rigore con interventi per riqualificare la spesa a favore di quella produttiva.

Resta quindi imprescindibile la necessità, che in parte può essere affidata all'intervento regionale, di stabilire una disciplina che consenta margini di recupero alla spesa di investimento, concentrando maggiormente le misure a carico della parte corrente dei bilanci.

4 Analisi particolari

4.1 Strumenti di finanza derivata. Ricadute sulla finanza di Comuni e Province

Cons. Andrea Liotta

Premessa

Il titolo di questa parte della relazione, e della sottostante indagine, svela il suo oggetto che non è tanto l'analisi finanziaria o normativa dei contratti di finanza derivata, piuttosto la rilevazione degli effetti già prodottisi e di quelli che, presumibilmente, si produrranno sulla finanza di Comuni e Province per effetto del loro utilizzo.

Il Parlamento, d'altra parte, è stato destinatario di non poche audizioni e relazioni di Istituzioni esperte come Banca d'Italia, Consob ed altre.

Questa stessa Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di Controllo – in data non lontana (18 febbraio 2009), in occasione dell'audizione del suo Presidente presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato, ha redatto un'apposita relazione sugli strumenti di finanza pubblica derivata.

Il presente lavoro, quindi, pur non trascurando di ricordare la vigente legislazione sull'argomento, ha il proposito di aggiornare e rendere esaustiva (sono stati contattati tutti gli 8.100 enti comunali e le 104 Province vigenti nel 2009) la conoscenza delle ricadute finanziarie che l'utilizzo di questi strumenti contrattuali ha determinato, e presumibilmente determinerà, sui conti di Comuni e Province.

Si darà conto, infine, dei più significativi rilievi mossi, su questa attività contrattuale degli enti locali, dalle Sezioni Regionali di controllo di questa Corte.

4.1.1 Le più recenti norme in materia e l'intervento della Corte Costituzionale

Art. 62, comma 2, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in L. 6 agosto 2008, n.133 nel testo risultante a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (finanziaria 2009).

Con l'indicata disposizione della finanziaria 2009, che sostituisce l'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il legislatore puntualizza innanzitutto che "le disposizioni che seguono costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ed hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ai sensi degli artt. 117, co. 2°, lettera e) e co. 3°, 119, co. 2°, e 120 della Costituzione".

Viene disposto (ribadito) il divieto assoluto, con eccezione delle operazioni di adeguamento al debito sottostante, per gli Enti dell'autonomia (Regioni, Province, Comuni) di stipulare nuovi contratti derivati fino alla emanazione di un regolamento del Ministro

dell'Economia e delle Finanze che dovrà individuare le tipologie degli strumenti finanziari derivati che potranno essere stipulati dagli Enti. Il regolamento detterà anche le clausole e individuerà le informazioni che i contratti dovranno necessariamente contenere. I contratti non conformi saranno nulli e la nullità potrà essere fatta valere solo dall'Ente pubblico.

Vengono ribaditi gli obblighi informativi al Ministero dell'Economia e le competenze della Corte dei conti. Si conferma l'obbligo di accompagnare il bilancio ed il rendiconto con una nota informativa sugli oneri ed i rischi conseguenti ai contratti derivati in essere.

L'eventuale *up front* viene considerato indebitamento e soggetto ai vincoli di destinazione di cui all'art. 119, ultimo comma, della Costituzione.

Viene anche ribadito il divieto per gli Enti territoriali di emettere titoli obbligazionari con il rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza.

Si dispone, ancora, l'abrogazione espressa dei commi da 381 a 384 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria del 2008) e, dalla data di entrata in vigore del regolamento, di tutte "le disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli Enti territoriali emanate in attuazione dell'art. 41, co. 1°, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria del 2002)".

In buona sostanza, la norma vuole programmare la rivisitazione dell'intera disciplina che aveva consentito agli Enti locali l'accesso al mercato degli strumenti di finanza derivata ed allora emanata con le migliori intenzioni di realizzare una riduzione del costo finale del debito degli Enti e una minore loro esposizione ai rischi di movimento al rialzo dei tassi di interesse ma che, in concreto, ha poi determinato, per moltissimi Enti, l'esposizione a ingenti perdite attuali e prospettiche.

Il Legislatore, insomma, ha preso atto che, almeno per la gran parte degli Enti locali, vi è stata una oggettiva difficoltà a comprendere il funzionamento e gli effetti di strutture finanziarie ben più complesse di quelle di finanziamento tradizionali.

Al momento il previsto regolamento non risulta ancora emanato, pur essendo stato sottoposto a pubblica consultazione uno schema datato 22 settembre 2009.

Si ricorda, infine, che nei confronti delle disposizioni citate, sostitutive di quelle contenute nell'art. 62, commi 1, 2 e 3 del D.L. n. 112/2008, era stata sollevata da alcune Regioni questione di legittimità Costituzionale sull'assunto che con norme di dettaglio venivano disciplinate le condizioni e i limiti di accesso al mercato finanziario degli Enti territoriali, in violazione della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui al III comma dell'art. 117 della Costituzione, nonché per la previsione di un regolamento statale in materia di competenza legislativa concorrente, in violazione del comma 6 del citato art. 117 della Costituzione.

Il Giudice delle leggi, con sentenza n. 52/2010, ha dichiarato la questione non fondata ritenendo che, per l'oggetto disciplinato e le finalità perseguite dal legislatore ordinario, l'ambito della materia è quello di competenza esclusiva dello Stato per la "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui alla lettera c) del II comma dell'art. 117 della Costituzione.

4.1.2 L'istruttoria della Sezione

Con la deliberazione n. 8/2010 di questa Sezione con cui si indicavano agli Enti le modalità, i tempi e i criteri per la trasmissione in forma telematica dei loro rendiconti della gestione 2009, si prescriveva agli stessi di inviare, anche in forma cartacea, la nota sugli oneri e rischi di cui all'art. 3 della citata legge n. 203/2008 relativa all'attività contrattuale di finanza derivata, con obbligo di segnalazione anche delle ipotesi negative.

A fronte di un adempimento davvero irrisorio (appena il 15%) e con dati e notizie i più disparati non riconducibili ad unità, il magistrato incaricato dell'istruttoria disponeva una specifica segnalazione, via telematica, ad ogni singolo ente, richiamando all'adempimento dell'obbligo normativo ed allegando, con invito alla compilazione e restituzione, un questionario in formato excel.

Il questionario predisposto dalla Sezione ha ad oggetto i contratti di finanza derivata di *Interest Rate Swap* con o senza opzioni, in essere al 31/12/2009, e contiene i quesiti che, di massima, sono quelli individuati nello schema di regolamento che il Ministero dell'Economia e della Finanza ha sottoposto a pubblica consultazione.

Con lo speciale impegno del servizio di supporto, l'istruttoria ha consentito di avere risposta sostanzialmente da tutti gli enti.

Gli esiti dell'Istruttoria

Tavola n. 1 C – Comuni

Regione	N° Enti	N° Enti con derivati	N° contratti	Incidenza %	Giurisdizione straniera	Advisor
	a	b		b/a		
Piemonte	1.206	13	43	1,08	25	4
Valle d'Aosta	74	0	0	0,00	-	-
Lombardia	1.546	66	75	4,27	7	9
Liguria	235	10	24	4,26	4	2
Trentino A.A.	333	4	5	1,20	-	2
Veneto	581	49	70	8,43	5	4
Friuli V.G.	218	15	16	6,88	-	1
Emilia Romagna	348	27	48	7,76	5	-
Toscana	287	53	83	18,47	15	20
Umbria	92	29	48	31,52	6	2
Marche	239	33	54	13,81	-	2
Lazio	378	55	92	14,55	3	3
Abruzzo	305	22	34	7,21	-	13
Molise	136	2	2	1,47	-	1
Campania	551	66	91	11,98	2	21
Puglia	258	72	92	27,91	1	4
Basilicata	131	9	11	6,87	-	2
Calabria	409	44	66	10,76	4	11
Sicilia	390	66	84	16,92	3	10
Sardegna	377	20	27	5,31	2	2
Totale complessivo	8.094	655	965	8,09	82	113

Dalla Tavola che precede si rileva che, a fine 2009, i Comuni che avevano in essere contratti di finanza derivata di *Interest Rate Swap* erano 655 con 965 contratti stipulati.

Il tasso medio di coinvolgimento è dell'8,09%.

La Regione con il maggior numero di enti è la Puglia (72 enti e 92 contratti) ma anche la Lombardia, la Campania e la Sicilia sono interessate con più di 60 enti ciascuna.

Sono assenti dal fenomeno i Comuni della Valle d'Aosta. Il Trentino Alto Adige ed il Molise sono presenti con soli, rispettivamente, 4 e 2 enti.

In proporzione al numero di enti della regione, l'Umbria è quella con il maggior tasso di presenza (31,52%).

A fronte dei 965 contratti complessivi, per 113 di essi vi è stato l'intervento di un *advisor* indipendente, in alcun modo collegato all'intermediario finanziario.

Sono 82 i contratti che prevedono la sottoposizione ad una giurisdizione non italiana (8,50%)

Tavola a) fasce demografiche - Comuni

Fascia	N. Enti	N° Enti con derivati	N° contratti	Incidenza %
	a	b		(b/a)
1	5.694	216	239	3,79
2	1.888	275	349	14,57
3	467	140	249	29,98
4	45	24	128	53,33
Totale complessivo	8.094	655	965	8,09

Legenda: fascia demografica n. 1: da 0 a 4.999; fascia demografica n. 2: da 5.000 a 19.999; fascia demografica n. 3: da 20.000 a 99.999; fascia demografica n. 4: oltre 100.000.

La Tavola vuole distinguere i Comuni con strumenti derivati secondo quattro fasce demografiche.

Quella che contiene il maggior numero di Enti coinvolti è la 2^a (da 5.000 a 20.000 abitanti) con 275 Enti e 349 contratti.

È la fascia di Enti con oltre 100.000 abitanti che mostra, però, in proporzione alla propria consistenza, la maggiore presenza di Enti con derivati (53,33%).

Tavola n. 1 P – Province

Regione	N° Enti	N° Enti con derivati	N° contratti	Incidenza %	Giurisdizione straniera	Advisor
	a	b		b/a		
Piemonte	8	3	12	37,50	8	3
Lombardia	11	5	18	45,45	9	-
Liguria	4	3	7	75,00	1	1
Veneto	7	6	21	85,71	6	-
Friuli V.G.	4	4	6	100,00	4	1
E. Romagna	9	3	6	33,33	-	-
Toscana	10	2	4	20,00	-	-
Umbria	2	2	5	100,00	3	2
Marche	4	2	3	50,00	3	-
Lazio	5	2	2	40,00	-	1
Abruzzo	4	3	9	75,00	4	1
Molise	2	-	-	0,00	-	-
Campania	5	2	9	40,00	4	-
Puglia	5	4	8	80,00	-	-
Basilicata	2	-	-	0,00	-	-
Calabria	5	3	9	60,00	-	3
Sicilia	9	1	1	11,11	-	-
Sardegna	8	1	1	12,50	1	-
Totale complessivo	104	46	121	44,23	43	12

La Tavola, costruita come quella per il Comuni, si riferisce alle Province aggregate per ambiti regionali.

Gli Enti con derivati sono 46 su 104 (44,23%) con 121 contratti. Veneto e Lombardia sono gli ambiti con il maggior numero di Province coinvolte e di contratti.

Le Province del Molise e della Basilicata sono assenti nel fenomeno.

Per 12 contratti su 121 gli Enti si sono avvalsi di un *advisor* indipendente. I contratti sottoposti a giurisdizione straniera sono 43 (35,50%).

Tavola 2 C – Comuni - Saldi finanziari complessivi

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Up front	Saldo flussi finanziari 2009	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009
Piemonte	43	1.534.619.373	126.395	4.281.843	-16.327.175
Lombardia	75	2.141.763.279	1.692.056	-8.625.884	27.870.270
Liguria	24	435.369.336	9.500	39.065	-4.837.819
Trentino A.A.	5	54.196.320	22.000	-153.830	-281.729
Veneto	70	901.104.376	910.596	-3.886.126	17.646.287
Friuli V.G.	16	125.150.087	20.000	120.343	-453.919
E. Romagna	48	462.219.854	2.354.978	-3.255.487	-4.816.083
Toscana	83	1.043.120.782	1.560.730	-6.272.825	-12.681.505
Umbria	48	463.932.140	1.697.493	-2.360	3.661.660
Marche	54	375.200.483	1.799.620	-654.766	-1.953.579
Lazio	92	3.894.820.143	5.745.580	-12.901.938	-12.672.468
Abruzzo	34	260.582.462	2.565.600	-322.420	-245.700
Molise	2	4.693.898	100.000	34.867	137.185
Campania	91	1.890.920.030	5.563.083	10.117.668	34.098.573
Puglia	92	648.392.467	4.204.402	509.135	5.958.256
Basilicata	11	48.416.843	364.300	-127	-4.252.120
Calabria	66	615.470.009	4.223.216	-510.719	-3.243.225
Sicilia	84	1.205.197.908	11.728.904	1.368.933	4.144.516
Sardegna	27	187.715.183	605.061	73.801	850.399
Totale complessivo	965	16.292.884.973	45.293.514	-20.040.829	32.601.823

La Tavola, relativa agli Enti comunali, contiene le più significative informazioni sui contratti derivati:

a) *Valore nozionale*

È il debito dell'Ente a cui è collegato il contratto di *Swap*. Il suo importo è di 16,292 miliardi di euro e rappresenta il 25,73% dello *stock* del debito finanziario dei Comuni¹⁶⁵.

In buona sostanza, su 1/4 del debito sono stati accesi contratti di *Interest Rate Swap*.

La Regione con il maggior importo è il Lazio (3,894 miliardi di euro) seguita dalla Lombardia (2,141 miliardi di euro);

b) *Up front*

è una anticipazione di somme dovute dalla controparte all'Ente in previsione di futuri flussi positivi. Non è previsto in tutti i contratti e non può avere valore superiore all'1% del nozionale.

¹⁶⁵ Questo risulta stimato in 63,308 miliardi di euro. Vedasi Capitolo relativo a "Il debito finanziario di Comuni e Province".

La Tabella ne indica l'importo in 45,293 milioni di euro. È presente nei contratti di Enti di tutte le Regioni con la maggiore incidenza nell'area Sicilia;

c) *Saldo flussi finanziari anno 2009*

Il dato indica, per Regione, il saldo positivo o negativo dei flussi finanziari limitatamente all'anno 2009. Esso è nel complesso negativo e misura 20,040 milioni di euro.

È di rilievo, a fronte di una generalizzata negatività, il dato positivo per 10,117 milioni di euro dell'ambito Campania;

d) *Saldo dei flussi finanziari complessivi fino al 31 dicembre 2009*

Il dato dà la misura degli effetti dei contratti derivati a partire dalla stipula fino a tutto l'esercizio 2009. Esso è positivo per 32,601 milioni di euro ed è il saldo delle posizioni positive e negative le più disparate.

Di rilievo per la loro dimensione i saldi positivi della Campania (34,098 milioni di euro), della Lombardia (27,870 milioni di euro) e del Veneto (17,646 milioni di euro) e quelli negativi di Piemonte (16,327 milioni di euro), Toscana (12,681 milioni di euro) e Lazio (12,672 milioni di euro).

Tavola 2 C1 – Comuni - Saldi finanziari complessivi distinti in positivi e negativi

(in euro)

Regione	N. contratti	Valore nozionale	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009
Piemonte	43	1.534.619.373	45.346.205	-61.673.380	-16.327.175
Lombardia	75	2.141.763.279	51.439.011	-23.568.741	27.870.270
Liguria	24	435.369.336	7.130.465	-11.968.284	-4.837.819
Trentino A.A.	5	54.196.320	24.285	-306.014	-281.729
Veneto	70	901.104.376	24.548.578	-6.902.291	17.646.287
Friuli V.G.	16	125.150.087	45.722	-499.640	-453.919
E. Romagna	48	462.219.854	3.197.235	-8.013.318	-4.816.083
Toscana	83	1.043.120.782	9.321.799	-22.003.304	-12.681.505
Umbria	48	463.932.140	5.659.578	-1.997.918	3.661.660
Marche	54	375.200.483	1.934.966	-3.888.545	-1.953.579
Lazio	92	3.894.820.143	42.679.774	-55.352.242	-12.672.468
Abruzzo	34	260.582.462	1.771.087	-2.016.787	-245.700
Molise	2	4.693.898	137.185	-	137.185
Campania	91	1.890.920.030	49.575.139	-15.476.566	34.098.573
Puglia	92	648.392.467	7.480.207	-1.521.952	5.958.256
Basilicata	11	48.416.843	203.365	-4.455.485	-4.252.120
Calabria	66	615.470.009	4.055.231	-7.298.456	-3.243.225
Sicilia	84	1.205.197.908	10.083.748	-5.939.232	4.144.516
Sardegna	27	187.715.183	1.405.131	-554.733	850.399
Totale complessivo	965	16.292.884.973	266.038.709	-233.436.886	32.601.823

I dati della Tavola rendono esplicita la composizione (positiva e negativa) dei saldi dei flussi finanziari complessivi fino al 31 dicembre 2009.

Il valore complessivo è la risultante di 266,038 milioni di euro di segno positivo e di 233,436 milioni di segno opposto.

Tavola 2 P – Province - Saldi finanziari complessivi

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Up front	Saldo flussi finanziari 2009	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009
Piemonte	12	314.409.325	442.406	-643.050	-302.365
Lombardia	18	1.173.140.895	741.885	-1.442.578	-8.299.235
Liguria	7	37.078.848	51.000	-254.049	229.033
Veneto	21	327.872.657	0	-4.444.970	-4.802.495
Friuli V.G.	6	127.762.213	0	-145.391	2.398.375
Emilia Romagna	6	84.064.099	0	-574.800	236.660
Toscana	4	203.938.360	0	-2.683.740	-1.041.002
Umbria	5	123.985.475	0	-445.571	-175.320
Marche	3	66.548.949	0	-767.197	-1.381.775
Lazio	2	27.521.443	0	-229.601	-318.879
Abruzzo	9	203.018.410	0	-3.390.249	-4.682.251
Campania	9	294.510.288	0	234.569	279.980
Puglia	8	219.112.491	800.000	-559.409	1.746.486
Calabria	9	372.288.335	540.000	6.938.590	20.342.706
Sicilia	1	22.201.568	780.000	41.260	1.037.048
Sardegna	1	37.703.172	0	-4.915	149.266
Totale complessivo	121	3.635.156.530	3.355.291	-8.371.101	5.416.230

Per le Province, nella Tavola si rilevano i corrispondenti dati già visti per gli Enti comunali.

Così, risulta un valore nozionale pari a 3,635 miliardi di euro corrispondente al 31,06% dello stock del debito finanziario di questa tipologia di enti locali¹⁶⁶.

L'*Up front* è pari a 3,355 milioni di euro ed è presente in sole sei Regioni.

Il saldo dei flussi finanziari relativi all'anno 2009 è negativo per 8,371 milioni di euro.

Di rilievo il dato della Calabria, positivo per 6,938 milioni di euro fra dati quasi tutti negativi.

Il saldo dei flussi complessivi, dalla stipula dei contratti a tutto il 2009, è positivo per 5,416 milioni di euro.

È di rilievo il dato della Calabria, positivo per 20,342 milioni di euro, anche in questo caso a fronte di dati perlopiù negativi.

¹⁶⁶ Il dato stimato dello stock del debito delle Province è di 11,701 miliardi di euro. Vedasi nota precedente.

Tavola 2 P1 - Province - Saldi finanziari complessivi distinti in positivi e negativi

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009
Piemonte	12	314.409.325	1.725.635	-2.027.999	-302.365
Lombardia	18	1.173.140.895	19.020.379	-27.319.614	-8.299.235
Liguria	7	37.078.848	497.334	-268.301	229.033
Veneto	21	327.872.657	404.672	-5.207.167	-4.802.495
Friuli V.G.	6	127.762.213	3.133.659	-735.283	2.398.375
Emilia Romagna	6	84.064.099	880.939	-644.279	236.660
Toscana	4	203.938.360	2.009.026	-3.050.028	-1.041.002
Umbria	5	123.985.475	107.434	-282.754	-175.320
Marche	3	66.548.949	-	-1.381.775	-1.381.775
Lazio	2	27.521.443	-	-318.879	-318.879
Abruzzo	9	203.018.410	110.922	-4.793.173	-4.682.251
Campania	9	294.510.288	644.607	-364.627	279.980
Puglia	8	219.112.491	2.113.541	-367.055	1.746.486
Calabria	9	372.288.335	20.445.112	-102.406	20.342.706
Sicilia	1	22.201.568	1.037.048	-	1.037.048
Sardegna	1	37.703.172	149.266	-	149.266
Totale complessivo	121	3.635.156.530	52.279.571	-46.863.341	5.416.230

I dati della Tavola danno per le Province la composizione (positiva e negativa) del saldo dei flussi finanziari complessivi fino al 31 dicembre 2009.

Questo è la risultante di 52,279 milioni di euro di segno positivo e di 46,863 milioni di segno opposto.

Tavola 3 C - Comuni - Valore Mark to market e valore complessivo finale

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009	Mark to Market	Valore complessivo finale	Estinzione anticipata nel 2010
Piemonte	43	1.534.619.373	-16.327.175	-140.128.172	-156.455.347	8
Lombardia	75	2.141.763.279	27.870.270	-41.572.818	-13.702.547	26
Liguria	24	435.369.336	-4.837.819	-20.774.334	-25.612.153	3
Trentino A.A.	5	54.196.320	-281.729	-152.721	-434.450	2
Veneto	70	901.104.376	17.646.287	-14.655.978	2.990.309	22
Friuli V.G.	16	125.150.087	-453.919	-2.602.960	-3.056.878	11
Emilia Romagna	48	462.219.854	-4.816.083	-17.307.510	-22.123.593	7
Toscana	83	1.043.120.782	-12.681.505	-66.585.495	-79.266.999	32
Umbria	48	463.932.140	3.661.660	-19.467.334	-15.805.674	11
Marche	54	375.200.483	-1.953.579	-10.340.398	-12.293.977	16
Lazio	92	3.894.820.143	-12.672.468	-98.918.155	-111.590.623	32
Abruzzo	34	260.582.462	-245.700	-11.695.563	-11.941.263	11
Molise	2	4.693.898	137.185	-45.770	91.415	2
Campania	91	1.890.920.030	34.098.573	-226.211.579	-192.113.007	28
Puglia	92	648.392.467	5.958.256	-8.453.388	-2.495.132	33
Basilicata	11	48.416.843	-4.252.120	-510.559	-4.762.680	2
Calabria	66	615.470.009	-3.243.225	-16.835.990	-20.079.215	18
Sicilia	84	1.205.197.908	4.144.516	-33.950.032	-29.805.517	22
Sardegna	27	187.715.183	850.399	-2.452.981	-1.602.582	10
Totale complessivo	965	16.292.884.973	32.601.823	-732.661.737	-700.059.913	296

I dati della Tavola forniscono ulteriori elementi conoscitivi sui contratti di finanza derivata dei Comuni :

- a) **Mark to market:** è il valore atteso del contratto ad una certa data. Esso è determinato sulla base delle previsioni degli andamenti dei tassi di interesse con riferimento alla struttura contrattuale. Il calcolo, ovviamente, ha elevati margini di aleatorietà. Il saldo complessivo al 31 dicembre 2009 risulta essere negativo per gli Enti nel valore di 732,661 milioni di euro. La negatività riguarda tutti gli ambiti regionali;
- b) **Il valore complessivo finale:** come è ovvio, è un valore ipotetico in quanto è determinato dalla somma algebrica di due componenti (saldo complessivo flussi finanziari - *mark to market*) di cui uno, *mark to market*, è un valore solo atteso. Esso vuole dare la misura della ricaduta complessiva sulla finanza locale, nella specie dei Comuni, dell'utilizzo degli strumenti di finanza derivata *Interest Rate Swap*: è negativo per 700,059 milioni di euro con negatività assolutamente generalizzata. Fanno eccezione, con valori poco significativi, i due contratti dell'ambito Molise;
- c) **Estinzione anticipata:** I contratti normalmente includono una clausola che consente agli enti l'estinzione anticipata del rapporto previo pagamento di una somma corrispondente al *Mark to market*. I contratti estinti nel 2010, come da comunicazione degli enti in corso di istruttoria, sono stati 296, pari al 30,67% di quelli in essere nel 2009.

Tavola 3 C1 - Comuni - Valori Mark to market distinti in positivi e negativi

(in euro)

Regione	N° contratti positivi	N° contratti negativi	N° contratti a pareggio	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo valore Mark to Market
Piemonte	7	32	4	2.508.279	-142.636.451	-140.128.172
Lombardia	26	43	6	52.075.202	-93.648.020	-41.572.818
Liguria	2	22	-	207.992	-20.982.325	-20.774.334
Trentino A.A.	2	3	-	59.900	-212.621	-152.721
Veneto	18	48	4	31.693.512	-46.349.491	-14.655.978
Friuli V.G.	1	15	-	22.700	-2.625.660	-2.602.960
E. Romagna	5	41	2	532.125	-17.839.635	-17.307.510
Toscana	22	61	-	9.421.887	-76.007.381	-66.585.495
Umbria	9	38	1	2.635.662	-22.102.996	-19.467.334
Marche	7	45	2	90.253	-10.430.651	-10.340.398
Lazio	33	53	6	39.229.036	-138.147.191	-98.918.155
Abruzzo	5	28	1	138.510	-11.834.073	-11.695.563
Molise	-	2	-	-	-45.770	-45.770
Campania	23	67	1	2.020.543	-228.232.123	-226.211.579
Puglia	20	67	5	1.206.546	-9.659.934	-8.453.388
Basilicata	4	7	-	144.909	-655.468	-510.559
Calabria	19	45	2	820.709	-17.656.699	-16.835.990
Sicilia	28	50	6	3.910.308	-37.860.341	-33.950.032
Sardegna	6	21	-	3.892.385	-6.345.367	-2.452.981
Totale complessivo	237	688	40	150.610.460	-883.272.197	-732.661.737

I dati della Tavola consentono di apprezzare con maggiore analisi il valore (saldo) del *Mark to market* dei Comuni.

Questo è la risultante delle due componenti positiva e negativa, rispettivamente, di 150,610 milioni di euro e 883,272 milioni.

Il numero dei contratti con valore positivo è di 237. Quelli con segno negativo sono 688. I contratti con valore uguale a zero sono 40.

I negativi, rispetto al totale, sono il 71,29%.

Tavola 3 P – Province - Valore Mark to market e valore complessivo finale

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Saldo flussi finanziari complessivi fino al 31/12/2009	Mark to Market	Valore complessivo finale	Estinzione anticipata nel 2010
Piemonte	12	314.409.325	-302.365	-22.739.259	-23.041.623	-
Lombardia	18	1.173.140.895	-8.299.235	-76.095.223	-84.394.458	3
Liguria	7	37.078.848	229.033	-2.457.275	-2.228.242	-
Veneto	21	327.872.657	-4.802.495	-16.393.832	-21.196.327	2
Friuli V.G.	6	127.762.213	2.398.375	-1.233.367	1.165.008	2
Emilia Romagna	6	84.064.099	236.660	-2.218.952	-1.982.292	1
Toscana	4	203.938.360	-1.041.002	-11.618.785	-12.659.787	1
Umbria	5	123.985.475	-175.320	-3.536.818	-3.712.138	1
Marche	3	66.548.949	-1.381.775	-2.595.190	-3.976.965	-
Lazio	2	27.521.443	-318.879	-1.977.767	-2.296.646	-
Abruzzo	9	203.018.410	-4.682.251	31.221	-4.651.031	-
Campania	9	294.510.288	279.980	-16.640.048	-16.360.068	5
Puglia	8	219.112.491	1.746.486	-3.798.136	-2.051.650	2
Calabria	9	372.288.335	20.342.706	-29.532.430	-9.189.724	1
Sicilia	1	22.201.568	1.037.048	-110.356	926.692	-
Sardegna	1	37.703.172	149.266	130.343	279.609	-
Totale complessivo	121	3.635.156.530	5.416.230	-190.785.873	-185.369.643	18

I dati della Tavola consentono di conoscere per le Province quanto già rilevato con la Tavola 3C per il Comuni.

Così, il *mark to market* ha valore negativo per 190,785 milioni di euro con negatività in tutti gli ambiti regionali ad eccezione della Sardegna e dell'Abruzzo, peraltro con valori poco significativi.

Di rilievo il dato fortemente negativo, pari a 76,095 milioni di euro, delle Province della Lombardia.

Anche il valore complessivo finale è negativo per 185,369 milioni di euro, con negatività generalizzata che trova l'apice, appunto, negli Enti della Lombardia.

Le Province che nel 2010 hanno proceduto all'estinzione anticipata del rapporto risultano essere 18, quasi il 15% dei contratti in essere.

Tavola 3 P1 - Province - Valori Mark to market distinti in positivi e negativi

(in euro)

Regione	N° contratti positivi	N° contratti negativi	N° contratti a pareggio	Saldi positivi	Saldi negativi	Saldo valore Mark to Market
Piemonte	2	10	-	67.540	-22.806.799	-22.739.259
Lombardia	1	17	-	9.525.143	-85.620.366	-76.095.223
Liguria	-	7	-	-	-2.457.275	-2.457.275
Veneto	6	14	1	2.571.635	-18.965.467	-16.393.832
Friuli V.G.	2	4	-	485.518	-1.718.885	-1.233.367
E. Romagna	1	5	-	43.911	-2.262.863	-2.218.952
Toscana	-	3	1	-	-11.618.785	-11.618.785
Umbria	2	3	-	396.780	-3.933.598	-3.536.818
Marche	1	2	-	363.855	-2.959.045	-2.595.190
Lazio	-	2	-	-	-1.977.767	-1.977.767
Abruzzo	2	7	-	4.942.273	-4.911.052	31.221
Campania	-	8	1	-	-16.640.048	-16.640.048
Puglia	3	5	-	270.413	-4.068.549	-3.798.136
Calabria	-	9	-	-	-29.532.430	-29.532.430
Sicilia	-	1	-	-	-110.356	-110.356
Sardegna	1	-	-	130.343	-	130.343
Totale complessivo	21	97	3	18.797.411	-209.583.284	-190.785.873

Così come già visto per gli enti comunali, la Tavola rivela per le Province la composizione, positiva e negativa, del valore complessivo del dato (saldo) del *mark to market*.

Questo risulta determinato dal valore positivo di 18,797 milioni di euro e dal valore di segno opposto pari a 209,583 milioni.

Il numero dei contratti con valore positivo è di 21. Quelli con valore di segno opposto sono 97. I contratti con valore *mark to market* uguale a zero sono 3.

I negativi, rispetto al totale, sono l'80,16%.

Tavola 4 C - Comuni - Incidenza % dei derivati sul debito collegato

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Valore Complessivo finale	Inc. % valore derivato/nozionale
Piemonte	43	1.534.619.373	-156.455.347	-10,20
Lombardia	75	2.141.763.279	-13.702.547	-0,64
Liguria	24	435.369.336	-25.612.153	-5,88
Trentino A.A.	5	54.196.320	-434.450	-0,80
Veneto	70	901.104.376	2.990.309	0,33
Friuli V.G.	16	125.150.087	-3.056.878	-2,44
Emilia Romagna	48	462.219.854	-22.123.593	-4,79
Toscana	83	1.043.120.782	-79.266.999	-7,60
Umbria	48	463.932.140	-15.805.674	-3,41
Marche	54	375.200.483	-12.293.977	-3,28
Lazio	92	3.894.820.143	-111.590.623	-2,87
Abruzzo	34	260.582.462	-11.941.263	-4,58
Molise	2	4.693.898	91.415	1,95
Campania	91	1.890.920.030	-192.113.007	-10,16
Puglia	92	648.392.467	-2.495.132	-0,38
Basilicata	11	48.416.843	-4.762.680	-9,84
Calabria	66	615.470.009	-20.079.215	-3,26
Sicilia	84	1.205.197.908	-29.805.517	-2,47
Sardegna	27	185.715.183	-1.602.582	-0,85
Totale complessivo	965	16.292.884.973	-700.059.913	-4,30

Il dato ulteriore che la Tavola consente di apprezzare dà risposta alla domanda di fondo: lo strumento derivato costruito sul debito ha realizzato, o meno, la finalità della riduzione finale del costo del debito e, in ogni caso, in che misura?

I dati espressi nella Tavola sono eloquenti: il risultato voluto, nella generalità dei casi, non è stato raggiunto. Il costo medio aggiuntivo che va a gravare sulla finanza dei Comuni è pari al 4,30% del valore nominale del debito sottostante. In alcuni ambiti regionali questo valore si impenna, come nella Regione Piemonte (10,20%), Campania (10,16%), Basilicata (9,84%), Toscana (7,60%), Liguria (5,88%), e così via fino agli enti della Regione Lombardia dove il valore negativo misura appena lo 0,64%.

Gli unici enti con valore positivo sono quelli della Regione Veneto con lo 0,33% e della Regione Molise con l'1,95%.

Tavola 4 P – Incidenza % dei derivati sul debito collegato

(in euro)

Regione	N° contratti	Valore nozionale	Valore Complessivo finale	Inc. % valore derivato/nozionale
Piemonte	12	314.409.325	-23.041.623	-7,33
Lombardia	18	1.173.140.895	-84.394.458	-7,19
Liguria	7	37.078.848	-2.228.242	-6,01
Veneto	21	327.872.657	-21.196.327	-6,46
Friuli V.G.	6	127.762.213	1.165.008	0,91
Emilia Romagna	6	84.064.099	-1.982.292	-2,36
Toscana	4	203.938.360	-12.659.787	-6,21
Umbria	5	123.985.475	-3.712.138	-2,99
Marche	3	66.548.949	-3.976.965	-5,98
Lazio	2	27.521.443	-2.296.646	-8,34
Abruzzo	9	203.018.410	-4.651.031	-2,29
Campania	9	294.510.288	-16.360.068	-5,56
Puglia	8	219.112.491	-2.051.650	-0,94
Calabria	9	372.288.335	-9.198.724	-2,47
Sicilia	1	22.201.568	926.692	4,17
Sardegna	1	37.703.172	279.609	0,74
Totale complessivo	121	3.635.156.530	-185.369.643	-5,10

Quanto appena rilevato nella precedente Tavola per i Comuni è qui indicato per le Province. Anche per questi Enti il risultato finale è negativo ed assume un valore medio ancora più elevato (5,10%).

Gli ambiti regionali in cui l'incidenza negativa del valore finale del derivato, rispetto al valore del nozionale, è più forte sono quelli del Lazio (8,34%), del Piemonte (7,33%), della Lombardia (7,19%), e così via fino all'ambito Puglia (0,94%).

Il valore dell'incidenza è invece positivo per le Province del Friuli Venezia Giulia (0,91%), della Sardegna (0,74%) e della Sicilia (4,17%).

Tavola b) fasce demografiche Comuni

(in euro)

Fascia	N Enti	Enti con derivati	N° Contratti	Inc. %	Valore nozionale	Saldo flussi fin.compl. fino al 31/12/2009	Mark to market	Valore complessivo finale
	(a)	(b)		(b/a)				
1	5.694	216	239	3,79	677.823.197	2.924.202	1.024.855	3.949.057
2	1.888	275	349	14,57	1.762.287.471	10.508.152	-28.211.861	-17.703.709
3	467	140	249	29,98	3.786.249.159	34.907.235	-157.789.261	-122.882.026
4	45	24	128	53,33	10.066.525.146	-15.737.765	-547.685.470	-563.423.235
Totale compl.	8.094	655	965	8,09	16.292.884.973	32.601.823	-732.661.737	-700.059.913

Tavola b 1) fasce demografiche Comuni

Fascia	Estinzione anticipata 2010	N° contatti estinti /N° contratti %	Inc. % valore der./noz
1	102	42,68	0,58
2	127	36,39	-1,00
3	61	24,50	-3,25
4	6	4,69	-5,60
Totale complessivo	296	30,67	-4,30

Legenda: fascia demografica n. 1: da 0 a 4.999; fascia demografica n. 2: da 5.000 a 19.999;
fascia demografica n. 3: da 20.000 a 99.999; fascia demografica n. 4: oltre 100.000.

Nella Tavola a) fasce demografiche, si era già guardato ai Comuni con contratti derivati e al numero dei contratti stessi, raggruppandoli in quattro fasce per numero di abitanti.

La Tavola b) ora in commento consente, dopo le rilevazioni fatte per ambiti regionali, di tornare a guardare le stesse secondo la indicata aggregazione per rilevanza demografica.

Così, risulta che il 61,78% del nozionale (debito coinvolto) appartiene ai soli 24 enti (su 655) della fascia con popolazione oltre i 100.000 abitanti; che solo agli stessi Enti compete un saldo dei flussi finanziari complessivi maturato a tutto il 2009 di valore negativo e che il valore negativo atteso del *mark to market* li riguarda per il 74,75% dello stesso, così come l'80,48% del valore complessivo finale, anch'esso negativo.

L'incremento del costo del debito per questi ultimi Enti è risultato il più elevato, pari al 5,60% del nozionale.

Sono, invece, gli Enti demograficamente inferiori, quelli fino a 5.000 abitanti che mostrano la maggior voglia di venir fuori dalla finanza derivata. Infatti, la percentuale di contratti estinti anticipatamente da questi piccoli Comuni nel 2010, è pari al 42,68% di quelli in essere.

Questo valore, poi, è decrescente man mano che sale la dimensione demografica dell'Ente.

4.1.3 Dati e considerazioni d'insieme

L'8,09% dei Comuni, con punte del 53,33% per quelli con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, ed il 44,23% delle Province, a fine 2009 avevano vigenti contratti di Interest Rate Swap.

Già nel 2010, il 30,67% dei contratti degli Enti comunali ed il 14,87% di quelli delle Province sono stati estinti con anticipo sulla scadenza.

Il 12,50% dei contratti dei Comuni ed il 41,34% di quelli delle Province prevedono la sottoposizione ad una giurisdizione straniera.

Considerati insieme Comuni e Province, il debito finanziario su cui sono stati accesi i contratti derivati ammonta a 19,928 miliardi di euro, pari al 26,56% dello *stock* del loro debito.

A fine 2009, il saldo dei flussi finanziari complessivi che le parti si erano scambiati era positivo per gli Enti locali e ammontava a 38,017 milioni di euro.

A quella stessa data, il valore atteso dei contratti, *mark to market*, era stimato per un valore negativo per gli Enti locali pari a 923,447 milioni di euro.

La somma (algebraica) dei due indicati valori, uno certo e l'altro atteso (variabile), dà un esito, definibile complessivo finale, di segno negativo per gli Enti del valore di 885,430 milioni di euro, pari al 4,44% del nozionale.

Quest'ultimo dato può indicarsi quale valore stimato della ricaduta negativa dell'utilizzo degli strumenti derivati sulla finanza di Comuni e Province.

I numeri parlano di per sé.

Ciò che questa Sezione delle Autonomie, invece, avendo avuto modo di accertarlo nel corso dell'istruttoria, deve ora riferire – sono stati sentiti numerosissimi responsabili degli uffici finanziari degli Enti Locali – è che questi contratti, almeno per la gran parte di essi, sono stati quasi subito dagli uffici finanziari degli Enti, i cui responsabili oggi si augurano solo di poterli chiudere quanto prima con il minor danno possibile.

4.1.4 L'attività di controllo delle Sezioni Regionali

Già con l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, veniva intestata alle Sezioni regionali di controllo la competenza a verificare che la gestione degli enti locali rispondesse a criteri di regolarità contabile e di sana gestione finanziaria al fine di segnalazione all'Organo elettivo dell'ente di profili di criticità perché questi, nell'ambito della propria autonomia, vi potesse rimedio.

In questo contesto le Sezioni regionali erano già chiamate a conoscere anche l'attività contrattuale di finanza derivata posta in essere dagli enti.

Con la legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 art. 1, comma 737) è stata prevista, poi, una specifica competenza delle Sezioni per la valutazione della regolarità delle operazioni concluse dagli enti con l'utilizzo di strumenti finanziari derivati attivata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in ipotesi di riscontrate gravi irregolarità.

È con le citate norme della manovra finanziaria del 2009 (D.L. 112/2008 e legge n.203/2008) che si rafforza ulteriormente la funzione di controllo delle Sezioni regionali laddove è previsto che il Ministero dell'Economia e delle Finanze trasmette mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta dagli enti che hanno concluso operazioni di finanza derivata.

Ciò ricordato, prima di passare all'elencazione dei principali problemi esaminati e delle censure avanzate dalle diverse Sezioni regionali, è bene segnalare che sembra potersi cogliere dalle numerose deliberazioni un dato comune, a volte anche non esplicitato, ma sempre individuabile fra le righe, consistente nella denuncia di un immotivato forte sbilanciamento nei contratti a favore dell'intermediario finanziario controparte del rapporto.

Ciò premesso, un primo comune elemento che si rinviene nella rassegna è l'assunto per cui la stipula di strumenti derivati non sfugge alle regole generali che disciplinano l'azione delle Pubbliche Amministrazioni.

Da ciò si fa discendere, vista anche la natura e la durata dei contratti di finanza derivata, che impegnano il bilancio degli enti per molti anni, l'implicazione che la decisione della loro stipula costituisce atto di indirizzo politico-amministrativo di competenza del Consiglio e che, per la loro concreta attuazione, anche a prescindere dalla normativa sui contratti pubblici, che ha regole inerenti il diritto comunitario, si applica la disciplina di contabilità che impone la scelta di qualsivoglia contraente per il tramite di procedure selettive di natura concorsuale. Viene fatto presente poi che, posta la sicura qualificazione professionale dell'intermediario finanziario, la posizione dell'*advisor* deve essere sempre nettamente distinta, anche al fine di evitare possibili conflitti di interesse e che, quindi,

l'advisor che studi e predisponga uno specifico intervento non può essere incaricato della sua realizzazione.

L'attenzione delle Sezioni si è poi rivolta alle dichiarazioni, rese dai funzionari in sede di stipula contrattuale, di avere specifica competenza in materia finanziaria potendosi, così, considerare operatori professionali.

Da ciò, come dispone il Testo Unico Finanza (D. Lgs. n. 58/98) discendono diversi livelli di obbligo di informazione e cautele a carico dell'operatore finanziario.

Le Sezioni regionali non hanno avuto dubbio nell'affermare che non possa in alcun modo essere attribuito ai funzionari degli enti locali la qualifica di operatori professionali, in special modo negli enti di modesta dimensione.

Altro oggetto di censura è stata la clausola con la quale l'ente concede, a garanzia di adempimento, "delegazione di pagamento".

L'istituto, disciplinato dall'art. 206 del TUEL per ipotesi tassative nelle quali è stato ritenuto non possano rientrare le obbligazioni da contratti di finanza derivata, determina l'obbligo del Tesoriere al pagamento prioritario. Clausola, quindi, da ritenersi nulla perché contraria a norme imperative.

Non sono mancati, anche, alcuni casi in cui le Sezioni hanno sindacato che il rapporto contrattuale potesse essere regolato da una legge e da una giurisdizione non nazionale, e ciò perché, a parte problemi di diritto internazionale privato e l'oggettiva difficoltà di conoscenza della legislazione e giurisprudenza di un paese straniero, nell'eventualità di un contenzioso l'ente dovrebbe accollarsi maggiori oneri e rischi e questo, certamente, non risponde a principi di sana amministrazione.

4.2 Controlli interni 2009 – 2010

Cons. Carmela Iamele

La verifica del funzionamento dei controlli interni agli enti locali, esercitata dalle Sezioni regionali della Corte dei conti ai sensi dell'art.7, comma 7 della L.131/2003, è stata negli ultimi anni oggetto di comparazione delle esperienze e di valutazione complessiva da parte della Sezione delle autonomie che ha riferito più volte al Parlamento gli esiti dei riscontri effettuati sulla generalità degli enti inseriti dalle Sezioni locali della Corte nei propri programmi d'indagine. Sono così emerse contestualmente le disfunzioni e le criticità del sistema ed è stato possibile, grazie alla vastità dello scenario, considerare il fenomeno nel suo insieme e svolgere utili comparazioni.

Il perdurante interesse del legislatore per la materia nasce dalla considerazione che dal miglioramento dei controlli interni e, in particolare, di quello di gestione si avvantaggerebbe principalmente l'efficienza degli apparati, agevolando anche, in qualche modo, l'avvento del federalismo. Al contempo le novità introdotte dal legislatore con il D.lgs.150/2009, in tema di misurazione e valutazione della performance, fanno la loro parte nell'indurre l'interprete a confidare più concretamente nell'importanza della valutazione della dirigenza.

Nella nuova impostazione, in cui gli organi d'indirizzo politico dovranno avvalersi maggiormente delle risultanze del controllo di gestione, quest'ultimo dovrebbe diventare più che in passato il presupposto per l'esercizio della valutazione dei dirigenti. La posizione di centralità e la valenza di questo tipo di controllo andrebbe dunque incrementata e valorizzata. Pur rinviando a un apposito capitolo l'esame delle risultanze della prima, concreta applicazione del D.lgs. 150/2009, in cui potranno emergere riflessioni più approfondite sulla validità della riforma, si può comunque apprezzare anche in questa sede, e quindi a livello teorico, la modernità del provvedimento normativo che, nei processi di valutazione e premiazione dei responsabili, ambisce a far prevalere il soddisfacimento degli interessi dei destinatari dei servizi e degli interventi. Esso, inoltre, rafforza il principio dell'adozione delle misure correttive, che divengono la principale finalità della misurazione e valutazione della performance, ogni qualvolta vi sia uno scostamento tra obiettivi e risultati. L'ulteriore modernità della riforma risiede nell'accentuato riferimento agli indicatori e nel raffronto con i risultati di enti comparabili, secondo una logica di *benchmarking*.

Il nuovo assetto che i controlli interni verranno presumibilmente ad assumere richiede agli organi deputati un maggior livello di coinvolgimento, tanto che gli organismi indipendenti di valutazione (OIV) non devono svolgere solo una funzione di monitoraggio, ma anche di comunicazione tempestiva agli organi interni ed esterni delle singole criticità riscontrate.

Visto che la riforma spiega pienamente i suoi effetti solo dal 2011 e che le prime modifiche si limitano a incrementare i compiti e le responsabilità degli ex nuclei di valutazione, ne discende che nel biennio 2009/2010 le fattispecie di funzionamento dei controlli interni siano ancora da esaminare principalmente sotto l'egida della preesistente normativa, riservando, come accennato, ad un separato capitolo l'acquisizione delle risultanze della prima applicazione del D.lgs. 150/2009. Esso prenderà le mosse dai dati acquisiti con la diramazione agli enti di un apposito questionario.

Benché la dottrina e gli operatori abbiano spesso segnalato la relativa effettività dei controlli interni, se non addirittura messo in discussione l'utilità, il legislatore ha, viceversa, manifestato la sua perdurante fiducia nell'istituto, che servirebbe all'organo politico per conoscere le performance dei dirigenti e a questi ultimi per sapere con precisione quali siano gli obiettivi verso cui orientare i programmi. Questo interesse si è tradotto anche in svariate proposte di modifica che sono, al momento, ancora in discussione e si rinvergono tanto nel d.d.l. A. C. 3118/2010, altrimenti detto "Codice delle autonomie", per ora approvato alla Camera dei deputati il 30.06.2010 e il d.d.l. A.S. 2156/2010 che reca prevalentemente norme in tema di lotta alla corruzione (c.d. provvedimento "anticorruzione") .

Il primo dei disegni di legge integra la disciplina dei diversi strumenti di controllo interno previsti dall'art.147 del D.lgs.267/2000, rafforzando sia quelli diretti alla funzione di controllo-verifica che quelli finalizzati a un controllo guida per il perseguimento di obiettivi gestionali e strategici. L'intero capo IX, dedicato alla riforma dei controlli interni, dimostra particolare attenzione per la tenuta degli equilibri di bilancio, prevede in via obbligatoria la tenuta di un bilancio consolidato e configura il nuovo istituto della verifica della qualità dei servizi che contribuirebbe ad assicurare la soddisfazione dell'utenza. L'antico controllo di regolarità amministrativa e contabile è, inaspettatamente, rafforzato onde garantire una rinnovata legittimità, regolarità e correttezza amministrativa e, pur facendo un passo indietro rispetto all'ottica gestionale, vorrebbe soddisfare la necessità sempre più avvertita di realizzare processi trasparenti.

Dall'altra parte, l'ulteriore e rinnovata autonomia organizzativa riconosciuta agli enti, definisce più in dettaglio la competenza a definire i tradizionali contenuti e metodi del controllo strategico e di gestione.

Risulta, soprattutto, potenziato il ruolo della Corte dei conti, deputata a trasmettere all'organo di revisione i rilievi e le decisioni assunti a tutela della sana gestione finanziaria dell'ente locale¹⁶⁷. Se un assetto così concertato divenisse legge, contribuirebbe a fare della Corte l'unico organismo veramente idoneo ad assicurare la qualità dell'azione amministrativa e la corretta gestione delle risorse in tutti gli enti locali.

¹⁶⁷ Art. 30, comma 3, lett. d .

Il disegno di legge in argomento, approvato il 30.06.2010, da una delle Camere, reca un testo che, se in vigore, vi andrebbe in maniera parziale, perché superato in alcune disposizioni del dal d.l. 78/2010, convertito nella L.122/2010 (art.14, c. da 28 a 31), in cui si dispone che le funzioni fondamentali dei comuni inferiori ai 5.000 abitanti siano esercitate in convenzione o con ricorso a Unioni di comuni e che la medesima funzione non possa essere svolta da più di una forma associata¹⁶⁸. Ci si chiede, al riguardo, perché il tema dei piccoli comuni sia stato affrontato con un distinto e diverso provvedimento, quando aveva collocazione organica nel disegno di legge appropriato.

Il d.d.l. A.S. 2156/2010, provvedimento per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella p.a., contiene, al capo II, numerose norme sui controlli interni, in particolare di riforma dell'art. 147 del TUEL. Anche in esso si enfatizza il ruolo del Collegio dei revisori, già deputato ad operare in base all'esaminato d.d.l. 3118, in una posizione di più stretto collegamento con la Corte dei conti.

La trasposizione di numerose delle disposizioni del d.d.l. A. C. 3118/2010 nel disegno di legge 2156/2010, c.d. "anticorruzione", non è una scelta appropriata sia perché esse sono estranee al contesto, sia perché attengono alla sfera organizzativa di enti provvisti di prerogative di autonomia costituzionalmente garantite, che avrebbero trovato collocazione più idonea nell'ambito delle regole che attengono all'ordinamento degli enti locali. Inoltre, la reintroduzione di una forma di controllo preventivo esercitato dal responsabile del servizio con un parere di congruità e un altro di regolarità contabile reso dal responsabile finanziario, costituiscono più appesantimenti burocratici che strumenti di legalità. L'altra nota negativa è che il d.d.l. A.S. 2156/2010, all'art.24, c.5 modifica il comma 5 dell'art.147 del TUEL, stabilendo che il capo dell'amministrazione locale trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, un referto sull'efficacia e adeguatezza del sistema di controlli, adottato seguendo gli indirizzi emanati in merito dalla Sezione delle autonomie. Il d.d.l. A.C. 3118/2010 non conteneva questo adempimento, per cui, almeno in quella sede, sfumava la possibilità che i riscontri sul funzionamento dei controlli interni avvenissero secondo le comuni direttive della Corte, secondo criteri univoci, idonei a comparare la varietà delle esperienze. A un precedente scenario parziale ed eventuale, si andrebbe dunque sostituendo uno completo e necessario.

Gli appesantimenti del d.d.l. A.S. 2156/2010 denunciano anche una carenza di collegamento con le statuizioni ben più dinamiche della più ampia riforma introdotta dall'ormai vigente D.lgs.150/2009, ispirato ai criteri dell'incentivazione e della premialità. Il

¹⁶⁸ Spetta a un DPCM la fissazione del termine per l'applicazione delle citate norme e del limite demografico minimo per l'obbligo d'esercizio delle funzioni in forma associata.

disegno di legge promuove, in effetti, un sistema barocco di controlli che non sono certo idonei ad arginare la corruzione e l'illegalità, solo perché numerosi e più articolati.

Si ha l'impressione che il legislatore, anziché preoccuparsi di assicurare l'indipendenza e l'efficiente funzionamento degli organi di controllo, effettui continue ed estemporanee incursioni nelle norme sugli ordinamenti degli enti locali, non solo riproducendo inutilmente disposizioni identiche, ma mettendo anche, qualche volta, a repentaglio la coerenza del sistema. Il d.d.l. A. C. 3118/2010 affida ai Consigli la nomina degli Organismi indipendenti di valutazione, quando il D.lgs.150/2009 aveva appena statuito che tale compito fosse della Giunta. Pur condividendo la maggiore neutralità della scelta più recente, si sottolineano le incertezze del Legislatore.

Il disegno di legge A.S. 2259 /2010 ripercorre le disposizioni di A.C. 3118, nella versione approvata alla Camera il 30.06.2010. L'ultimo testo in discussione al Senato ripropone, in tema di controlli interni, la disposizione appena esaminata di cui all'art.24, c.5 del d.d.l. A.S.2156/2010. Essa, come appena accennato, è di grande importanza per la Sezione delle autonomie che verrebbe ad esercitare compiti di orientamento e raccordo per la generalità dei controlli interni. Come già osservato a proposito del d.d.l. 2156/2010, la norma consentirebbe alla Corte dei conti di valutare il sistema dei controlli interni della generalità delle autonomie, con il vantaggio di applicare a tutti criteri e parametri univoci, nonché di comparare le esperienze, pervenendo a valutazioni sostanzialmente non lontane da autentiche certificazioni di attendibilità ed efficacia delle verifiche compiute.

Nonostante le permanenti disfunzioni del settore non consentano di effettuare una panoramica completa dell'esperienza dei controlli (solo alcune Sezioni inseriscono nel programma annuale la verifica del loro funzionamento e comunque essa avviene, generalmente, solo su alcuni di essi), la Sezione delle autonomie ha inteso egualmente riferire quanto ancora sporadicamente acquisito sul fenomeno delle verifiche interne agli enti locali. Come in passato, essa si è ancora basata sui programmi di lavoro elaborati dalle Sezioni e comprendenti un certo numero di enti indagati, soprattutto ai fini della sana gestione. Nel corso dell'ultimo periodo queste verifiche che, diversamente da quelle di regolarità contabile ex art.1, comma 166 della L.266/2005, rivestono i caratteri dell'eventualità e della disomogeneità, si sono un po' ridotte di numero sia per le perplessità scaturenti dall'impossibilità di applicare criteri univoci alle differenziate esperienze locali, sia per le attese derivanti dall'entrata in vigore dell'ultima riforma, alla cui prossima applicazione finiva con l'essere inevitabilmente rinviata ogni ulteriore considerazione. Al riguardo, la scrivente Sezione si permette di sottolineare il particolare interesse rivestito dal successivo capitolo d'indagine sulla prima applicazione del D.lgs.150/2009. In effetti, il ripetersi di talune riflessioni svolte negli scorsi anni a commento del sistema dei controlli, la novità delle

prospettive introdotte dalle nuove norme e lo spirito federalista delle riforme ancora all'esame hanno un po' allontanato l'interprete dalle rilevazioni fattuali sul funzionamento del sistema tradizionale dei controlli.

A fronte delle nove o dieci sezioni regionali coinvolte negli scorsi anni in analisi comprendenti il funzionamento dei controlli interni, nel biennio trascorso solo sei Sezioni hanno rinnovato questo tipo di analisi e quattro di esse (Trentino Alto Adige, Umbria, Abruzzo e Calabria) hanno limitato il proprio esame ad un circoscritto numero di enti. La Sezione regionale per la Toscana ha svolto un lavoro accurato su ben sette province, mentre la Sezione per la Lombardia, non solo ha rinnovato le indagini tradizionali su tre enti, ma ha anche affrontato un'interessantissima rilevazione su tutti i comuni capoluoghi, le corrispondenti province e svariati enti più popolosi, per verificare l'effettiva applicazione e il grado di efficacia del controllo di gestione.

LOMBARDIA

Le Delibere di sana gestione finanziaria della Sezione di controllo per la Lombardia che, nel 2009, hanno preso in esame i controlli interni riguardano la provincia di Bergamo e il comune di Adro. L'indagine concernente la prima Delibera¹⁶⁹ rileva l'esistenza di un apposito ufficio di controllo di gestione che si avvale di due figure professionali e utilizza appropriatamente programmi informatici¹⁷⁰, oltre a rilevare, grazie agli indicatori, lo scostamento tra obiettivi pianificati e risultati conseguiti, informando contestualmente i responsabili per l'adozione delle conseguenti misure correttive. Il primo apprezzamento positivo riguarda dunque lo stretto collegamento tra controllo di gestione e valutazione, tanto che il monitoraggio sulla realizzazione degli obiettivi è realizzato dialogando in rete con ciascun dirigente. L'altro apprezzamento, addirittura lusinghiero, riguarda il Nucleo di valutazione che si compone, oltre che del Direttore generale, di due esperti esterni, definisce i livelli di prestazione dei dirigenti e assicura la coerenza di piani, iniziative ed attività con i target stabiliti dall'amministrazione. I parametri di valutazione sono stati la rilevanza della collocazione nella struttura, la complessità organizzativa e la responsabilità gestionale. Il Nucleo verifica che ad ogni obiettivo di PEG corrispondano azioni programmate e scadenze da rispettare e su di esse riferisce alla Giunta. La Sezione regionale di controllo della Corte ne ha ritenuto avanzato il ruolo direzionale. Non è stata data applicazione al controllo strategico.

La relazione concernente il comune di Adro¹⁷¹ attesta che il controllo di gestione è esercitato dall'ufficio Ragioneria che effettua il monitoraggio degli obiettivi di PEG, grazie all'analisi periodica dei dati e alle informazioni attinte dai servizi. La valutazione dei dirigenti

¹⁶⁹ N.133 del 23.04.2009.

¹⁷⁰ Obiettivi di PEG, lavori pubblici, acquisti autonomi e parco auto.

¹⁷¹ cfr. Delibera n. 67 del 3.04.2009.

prevede, invece, un Nucleo formato da esperti esterni, i cui parametri di valutazione sono il grado di partecipazione alla programmazione e di attuazione degli obiettivi, l'efficienza dei settori, la qualità dei servizi e la capacità di coordinamento tra le aree. Il controllo strategico ha ricevuto una prima applicazione sperimentale e prevede l'attivazione di un ufficio apposito. Rispetto a precedenti riscontri la Corte ha rilevato un miglioramento nella programmazione degli obiettivi che appaiono più definiti e misurabili.

L'unica Delibera emanata sulla sana gestione nel corso del 2010 ha riguardato la provincia di Mantova¹⁷². Su di essa la Sezione di controllo si è espressa favorevolmente, atteso che le sue verifiche di gestione sono state ritenute idonee all'adozione di interventi migliorativi. Il relativo servizio, a composizione interna, ha svolto il ruolo trasversale di "sistemizzare" i dati raccolti ed elaborati dai vari servizi e ha messo in luce come l'ente, pur in assenza di un PDO, abbia adottato una contabilità analitica integrata, redatto un PEG, utilizzato un sistema di indicatori di efficacia e di efficienza e redatto report corredati da un crono programma e indicatori di risultato.

La valutazione della dirigenza è coordinata dal Segretario generale, coadiuvato da un dirigente di altro ente locale e da un esperto di comprovata esperienza. Il Nucleo, oltre a giudicare l'operato dei responsabili, monitora la gestione delle risorse secondo correttezza, economicità, imparzialità e buon andamento, predisponendo annualmente una relazione per la Giunta, contenente la rendicontazione delle attività e lo stato di attuazione dei programmi e riferisce su specifiche indagini affidate dal Presidente della Provincia. La valutazione vera e propria si articola nella fasi dell'esame delle schede di autovalutazione, del giudizio sui risultati ottenuti dalle varie unità organizzative, del colloquio con ciascun dirigente preposto e del rapporto finale per il capo della Provincia. I parametri di valutazione sono la trasparenza, la correttezza, il confronto e l'orientamento alla condivisione.

Il controllo strategico non è stato ancora attivato, anche se l'amministrazione ha più volte sottolineato come, tanto la relazione previsionale e programmatica quanto il P. E. G. contengano programmi politici che vengono periodicamente valutati.

A fine 2010 la Sezione per la Lombardia aveva adottato la Delibera n.1051 del 13.12.2010, con cui ha approvato le risultanze di un'indagine sul funzionamento dei controlli interni dei comuni superiori ai 5.000 abitanti, svolta precedentemente¹⁷³. Nel corso dello scorso anno la Corte dei conti ha affrontato il diverso problema del grado di efficienza del controllo di gestione, ma la valutazione di effettività si è limitata a un campione più ristretto, ancorché altamente significativo di enti più importanti, che comprende undici province, dodici comuni capoluogo e dodici località con popolazione superiore ai 40.000 abitanti. I risultati

¹⁷² Delibera n. 973 del 29.10.2010 .

¹⁷³ Delibera n.1091 del 11.12.2009, su cui si è relazionato nel referto sulla finanza locale della Sezione delle autonomie del 2010, a pag.135 e s.s..

numerici evidenziano come il 91,43% degli enti indagati abbia attivato il controllo di gestione, percentuale che sale al 100% nelle province e scende all'83,33% nei comuni con più di 40.000 abitanti. Di contro, l'adozione di misure correttive a fronte degli scostamenti rilevati, è stata massima nei comuni capoluoghi (100%), intermedia negli enti con più 40.000 abitanti (90%) e meno soddisfacente nelle province (81,82%). È infatti proprio in questi ultimi enti, dove l'applicazione dell'istituto è stata totale, che si sono avanzate alcune moderate riserve sulla sua validità. Dove lo spiegamento di energie è più consistente, altrettanto più facilmente accade che i risultati si mostrino positivi, ma magari meno soddisfacenti delle previsioni.

Complessivamente va anche detto che all'apprezzabile grado di efficacia, rilevato nella più parte degli enti indagati, si contrappone la perdurante, mancata introduzione della contabilità analitica che limita ancora l'esame dei risultati ai dati finanziari.

Nella provincia di Bergamo il monitoraggio degli obiettivi si è avvalso, con successo, di una progettazione informatica. Il controllo, esercitato su una gestione per obiettivi, ha potuto individuare i responsabili delle azioni da compiere, perseguire una maggiore efficacia amministrativa e sviluppare un percorso di più attenta legalità. Nel comune omonimo il controllo di gestione ha permesso di conseguire una maggiore conoscenza dei rendimenti e dei relativi costi, ha migliorato il monitoraggio di entrate e spese e consentito un raccordo con il sistema premiante. Nel corso del 2009 l'attività di controllo ha contribuito all'approvazione del PEG, verificato la permanenza degli equilibri finanziari e analizzato gli scostamenti meritevoli di interventi correttivi, anche nell'importante settore della spesa per il personale.

Nella provincia di Brescia il sistema di controllo di gestione, unitamente al sistema informatizzato, alla definizione degli obiettivi gestionali e di budget e al monitoraggio degli stati d'attuazione, ha contribuito ad un comportamento complessivamente più virtuoso dell'amministrazione. Nel corso del 2009 i progetti dell'ufficio di controllo hanno fornito ad amministratori e dirigenti strumenti idonei a supportare la programmazione e la rendicontazione, favorendo anche percorsi di cambiamento. È stata fornita un'attenzione particolare alla semplificazione amministrativa, al recupero di efficienza e alla riduzione dei costi di gestione. Nel comune di Brescia il risultato positivo constatato è il miglioramento del processo di verifica dello stato di attuazione dei programmi e lo sviluppo del sistema di valutazione delle performance che è più orientato alla valorizzazione del raggiungimento degli obiettivi. Nel corso del 2009 l'attività di controllo ha partecipato alla formazione dei programmi e ai processi di monitoraggio e rendicontazione, ha supportato il Nucleo di valutazione della dirigenza e verificato la qualità dei dati di contabilità economico- analitica,

sia per determinare il costo dei servizi erogati che per individuare gli scostamenti sui passati esercizi.

Nella provincia di Como il risultato positivo più evidente consiste nella parziale eliminazione dei residui passivi, mentre l'adozione degli indicatori appare ancora carente. Meglio ha fatto il corrispondente comune che è stato in grado di monitorare la pianificazione di obiettivi e attività, sulla base di un programma di mandato. Ciò ha consentito di orientare meglio la gestione agli indirizzi e permesso la verifica annuale del grado di copertura del programma medesimo.

A Cremona provincia l'efficacia del controllo di gestione ha evidenziato una migliore capacità di programmazione e ha consentito la costituzione di un sistema premiante, legato al raggiungimento degli obiettivi. Nel comune omonimo i risultati del controllo di gestione sono stati utilizzati soprattutto dal Nucleo di valutazione, per l'analisi dell'attività organizzativa e delle prestazioni dirigenziali. Gli effetti positivi si sono registrati anche nel controllo della spesa per incarichi professionali e per la fornitura di beni, servizi e lavori in economia, unitamente ad una generale responsabilizzazione di dirigenti su questi temi.

A Lecco il servizio di controllo interno della Provincia, non solo ha monitorato l'attività dei dirigenti, ma ha anche effettuato un collegamento tra programmazione e rendicontazione, da una parte, e verifiche di gestione dall'altra, velocizzando i tempi di approvazione del rendiconto, oltre al controllo annuale sullo stato d'attuazione dei programmi e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Nel 2009 sono stati affidati al Servizio compiti ulteriori, di rilevazione del raggiungimento degli obiettivi, di tenuta di una contabilità economica affiancata alla finanziaria, di certificazione di qualità I.S.O. e di coordinamento per la predisposizione del bilancio sociale. Sempre a Lecco, l'ente comune ha, più semplicemente, utilizzato i risultati della gestione per meglio valutare la dirigenza, mentre il monitoraggio quadrimestrale dello stato di attuazione dei progetti ha permesso di intervenire con azioni correttive.

La provincia di Lodi ha sottolineato anch'essa che il principale effetto delle ricadute positive sulla gestione sono imputabili agli interventi correttivi che le verifiche di gestione hanno permesso. Nel corso del 2009, il controllo di gestione ha, tra l'altro, alimentato un sistema di contabilità analitica integrato, monitorato gli obiettivi gestionali e strategici della Giunta e supportato la Presidenza e Direzione Generale sia nell'approvazione del piano strategico territoriale che nella predisposizione e attuazione del Piano triennale per l'applicazione della legge finanziaria. Presso il comune di Lodi l'attivazione del controllo interno ha prodotto una maggiore attenzione alla quantificazione di costi sostenuti, in rapporto ai tempi e alla quantità/qualità dei servizi offerti.

La provincia di Mantova ha utilizzato i riferimenti forniti dal controllo di gestione per migliorare l'impostazione dell'amministrazione in corso, che si è risolta in una prevalente attenzione alla misurazione dei servizi ottenuti. Sulla scia dell'applicazione del D.lgs.150/2009 è stato tempestivamente approvato uno speciale "Regolamento di disciplina delle misurazione, valutazione, integrità e trasparenza della performance"¹⁷⁴. Il comune di Mantova si è preoccupato che il lavoro dell'organo di controllo interno permettesse di rendere più chiara la strategia proposta dalla Giunta, di focalizzare i fattori critici del successo, di collegare tra loro obiettivi e misure strategiche e di potenziare il feedback rispetto ai risultati.

La provincia di Milano ha ottenuto risultati positivi, talora in termini di riprogrammazione dell'attività, talaltra di specifica previsione di obiettivi di miglioramento o, ancora, di fissazione di percentuali di realizzazione degli obiettivi, ai fini della valutazione delle prestazioni. L'ente stesso ha dichiarato che, grazie al controllo di gestione, ha ridefinito gli obiettivi annuali, monitorato i tempi dei procedimenti e le fasi delle opere pubbliche, ridotto alcuni costi, come quelli delle autovetture aziendali, della telefonia mobile e della razionalizzazione del patrimonio immobiliare, così come ha svecchiato alcuni residui e migliorato la soddisfazione dell'utenza. Nel corso del 2009, il controllo di gestione ha permesso di rielaborare il PEG, di rilevare meglio i risultati a supporto della valutazione e di programmare risparmi sugli immobili in fitto passivo ad uso uffici, sulla telefonia mobile e sul parco autovetture. Sempre nel 2009, ma presso il comune, è stato possibile inserire nel PDO obiettivi trasversali relativi alla semplificazione delle procedure e alla razionalizzazione delle spese di funzionamento. Quest'ultime sono state articolate in singoli risultati concernenti le varie Direzioni centrali, cui sono stati comunicati, grazie ad un costante monitoraggio, i dati periodici sull'andamento della spesa, gli scostamenti e le correzioni necessarie. Il risultato a consuntivo della razionalizzazione delle spese di funzionamento per ore di straordinario, posta e cancelleria, parco autovetture e servizi di sorveglianza è stato superiore a quanto preventivato. Grazie al controllo di gestione, le unità organizzative sono state supportate nella progettazione degli interventi mirati alla semplificazione, alla implementazione dei servizi *on line* e alla razionalizzazione delle risorse umane, cui ha fatto seguito il monitoraggio dei rispettivi risultati.

Il merito del controllo di gestione nella provincia di Pavia è stato di aver reso omogenei i comportamenti dei dirigenti, sia nella predisposizione degli atti che nello svolgimento dei compiti assegnati. Grazie ai controlli è stato possibile individuare, proporre e attivare interventi di standardizzazione delle procedure, espressamente mirati a contenere i costi e produrre risparmi di scala. La certezza e fondatezza dei controlli di gestione, assieme al loro collegamento con la valutazione della dirigenza, ha portato a comportamenti di

¹⁷⁴ Delibera n.54 del 21.04.2010 .

maggiore attenzione alla funzionalità ed economicità di atti e procedure e, più in generale, ad un miglioramento complessivo dell'azione amministrativa. Nel corso del 2009 si sono avuti risultati specifici, quali la centralizzazione delle procedure d'acquisto di beni e servizi e la riduzione continua dei costi della telefonia mobile e fissa, dell'utilizzo della carta e della gestione del parco automezzi. Il comune di Pavia ha utilizzato i risultati del controllo di gestione, per guidare e responsabilizzare i comportamenti organizzativi e per incentivare i confronti spazio temporali, attraverso attività di *benchmarking* che verificassero le aree della gestione potenzialmente migliorabili. L'ente ha riferito che grazie a esso le scelte gestionali, oltre che fondate su dati oggettivi e comparabili, sono state più ponderate. Nel corso del 2009 il servizio programmazione ha definito un piano degli obiettivi che, a sua volta, ha previsto, settore per settore, obiettivi direzionali particolari, articolati in obiettivi analitici e ha evidenziato, per ciascuno, sia gli indicatori sia i target attesi.

A Sondrio provincia il controllo di gestione è stato attivato per trasformare i dati finanziari in dati economici patrimoniali, grazie ad appositi software. Purtroppo l'ente ha riferito che la sua applicazione non ha prodotto risultati positivi e che, nel 2009, ci si è limitati a eseguire una generica verifica dello stato di avanzamento di programmi e progetti. Nel comune corrispondente si è, invece, pervenuti a un certo grado di consapevolezza dell'efficacia dei servizi rispetto ai costi sostenuti. Nel 2009, grazie al ricorso ai dati della contabilità economica, è stato anche possibile ampliare il numero dei servizi sottoposti a controllo di gestione. L'ente ha inteso sottolineare di trovarsi ancora in una fase iniziale, che ha affinato il sistema di rilevazione dei dati, mentre non è stata del tutto definita la fase di rielaborazione degli stessi, finalizzata ad una migliore programmazione.

La provincia di Varese attribuisce al controllo di gestione il merito molto semplice e generico di aver introdotto una maggiore consapevolezza culturale delle necessità organizzative, in quanto idonee a misurare le attività e i servizi in termini di efficacia sul territorio e di efficienza dei procedimenti. Il comune di Varese ha riferito che il controllo di gestione ha responsabilizzato i titolari dei servizi nel raggiungimento degli obiettivi e permesso di riservare maggiore attenzione agli scostamenti registrati rispetto ai dati di preventivo. Nel corso del 2009 ha contribuito a far redigere un PDO in cui sono stati individuati 661 obiettivi, in relazione a 79 centri di costo¹⁷⁵.

La relazione della Sezione di controllo per la Lombardia prosegue con l'esame dei comuni non capoluogo, superiori ai 40.000 abitanti.

¹⁷⁵ Gli obiettivi raggiunti, monitorati due volte nel corso dell'anno, sono stati ben 506, a fronte di 11 non centrati, 55 raggiunti parzialmente e 89 sospesi .

Busto Arsizio, che pure annovera una popolazione superiore agli 80.0000 abitanti, non ha attivato il controllo di gestione, anche se lo stato di avanzamento del PDO è verificato dal Nucleo di valutazione e i dirigenti rendicontano sui risultati di settore.

A Cinisello Balsamo il controllo di gestione ha prodotto risultati positivi sulla razionalizzazione di spese e processi e sull'utilizzazione delle convenzioni CONSIP. Grazie ad esso, nel 2009, l'ente ha adottato misure di razionalizzazione delle dotazioni strumentali, delle autovetture di servizio e dei beni immobili, in particolare a uso ufficio.

Il sistema di controllo di gestione di Cologno Monzese assolve i propri compiti in maniera del tutto insufficiente, oltre a risultare impegnato in adempimenti più prettamente collegati alle attribuzioni del Nucleo di valutazione.

Il comune di Gallarate ha denunciato il risultato positivo di una maggiore responsabilizzazione delle strutture sia in ordine alla programmazione delle attività che per il relativo monitoraggio. Nel 2009 è stato predisposto un PEG e si è relazionato sul conto consuntivo, valutando ampiamente sul raggiungimento degli obiettivi. Sempre grazie al controllo di gestione è stato possibile tenere una contabilità analitica, che ha consentito l'analisi dell'andamento economico di alcuni servizi.

A Legnano le analisi in argomento hanno permesso agli organi politici e ai dirigenti di assumere scelte più ponderate, raggiungendo un più proficuo impiego delle risorse. Si è acquisita una visione globale del funzionamento della struttura, soprattutto in termini di raffronto tra propositi e risultati. Nel 2009 l'ente ha costituito un'azienda speciale di formazione professionale, in grado di guardare al mercato e di razionalizzare compiti, funzioni e modalità di resa dei servizi offerti.

Il comune di Lissone ha stipulato un'intesa con quello di Seregno, per implementare in convenzione un sistema di pianificazione e controllo direzionale. Ciò ha permesso di reperire elementi utili all'impostazione del ciclo di gestione della performance. Negli ultimi tempi si sono avuti altri risultati positivi, quali il censimento delle attività dei dipendenti, la determinazione dei centri di costo e l'attivazione del sistema informativo.

Nel comune di Paderno Dugnano il controllo di gestione ha permesso di valutare i risultati delle prestazioni e i servizi erogati, in rapporto agli standard qualitativi fissati dalla Direzione generale. Gli obiettivi di sviluppo raggiunti sono stati rapportati alle percentuali di realizzazione previste, facendo emergere gli scostamenti da affrontare e i correttivi da assumere. L'ente stesso ha riconosciuto che la diffusione della cultura della misurazione ha responsabilizzato i dirigenti in fase di programmazione e ha sviluppato in tutto il personale la consapevolezza dell'importanza della rendicontazione, secondo gli orientamenti ISO 9001:2008. Nel 2009 il comune ha gestito numerosi obiettivi di progetto, con uno

scostamento sulle previsioni inferiore al 5% e un grado di raggiungimento medio della qualità dei servizi pari a quasi il 90%.

Il comune di Rho ha riferito di una migliore programmazione delle attività rispetto agli obiettivi, di una più chiara definizione delle competenze e di un incremento del grado di responsabilizzazione delle strutture. Nel 2009 l'ufficio controllo di gestione ha curato la predisposizione della relazione previsionale e programmatica, del PEG e del PDO, in collaborazione con la Direzione generale, la Giunta e i dirigenti, monitorando, di conseguenza, il grado di realizzazione o avanzamento dei relativi obiettivi.

I dati di controllo di gestione del comune di Rozzano sono stati articolati in più fasi, che sono la predisposizione degli obiettivi, la definizione del sistema di misurazione, la rilevazione di risultati, la verifica degli scostamenti e l'elaborazione delle relazioni. La verifica degli scostamenti ha permesso, con una modalità circolare, di riconsiderare gli obiettivi alla luce dei problemi emersi.

Il comune di Seregno ha molto apprezzato che il controllo di gestione sia stato in grado di partire dalle risorse dei vari centri di costo, per capire quali rendimenti potessero essere raggiunti, a quali costi e attraverso quali processi. A suo dire questo tipo di controllo, non solo avrebbe permesso di misurare l'efficienza e la produttività, ma anche di far dialogare la gestione con la politica.

A Sesto San Giovanni l'attivazione del controllo di gestione ha prodotto una maggiore conoscenza di dati e un loro migliore utilizzo per la definizione degli obiettivi programmatici. I risultati ottenuti sono stati utilizzati per una migliore valutazione della dirigenza. I dati raccolti sono stati verificati alla luce della contabilità analitica, onde pervenire alla giusta attribuzione dei centri di costi e alla corretta individuazione dei fattori produttivi. Il costo del personale è stato verificato in base ad un'assegnazione più appropriata.

Il comune di Vigevano ha evidenziato che il controllo di gestione ha responsabilizzato i dirigenti rispetto ai programmi, evidenziando le criticità e i margini di miglioramento, attraverso un quadro analitico dei fattori di spesa e di ricavo e grazie ad un confronto temporale degli indicatori di efficacia, efficienza e economicità. Nel corso del 2009 l'ufficio preposto ha appositamente monitorato, talora per più esercizi, ben sette servizi, tra cui l'asilo nido, l'istituzione cultura e l'"Informa giovani".

Le conclusioni della Sezione per la Lombardia sull'intera indagine riconoscono l'importanza dell'introduzione del controllo di gestione che, di là delle critiche mosse da ogni dove, ha, come minimo, consentito di vagliare meglio i risultati e adottare i correttivi nei casi di scostamenti sulle previsioni. Basti pensare che di efficacia positiva parla il 91% circa degli enti e che il 37% degli stessi si è detto pronto a proseguire la realizzazione del sistema di

controllo, mediante un percorso condiviso con altri enti e ricorrendo a progetti di *benchmarking*.

Il controllo di gestione ha anche permesso di rilevare che, purtroppo, solo il 6,45% degli enti indagati ha adottato il bilancio consolidato. Questa rilevazione si accompagna alla riflessione che, al riguardo, potrebbe essere opportuna la fissazione di un obbligo di legge.

La relazione fin qui esaminata conferma alcune riserve espresse nel referto dell'anno precedente, in cui si osservava come la rilevazione dei risultati economici sconti la mancata introduzione della contabilità analitica. Ciò nonostante, in un quadro complessivo, la Sezione regionale propende per un giudizio positivo che evidenzia un sufficiente grado di efficacia del controllo di gestione nella più parte degli enti esaminati.

TRENTINO ALTO ADIGE

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo si pronunciano anche sulla regolarità dei rendiconti generali delle province autonome di Trento e Bolzano. Al riguardo, nel 2010, sono state emanate le rispettive Delibere n.35 e n.36, cui sono allegate le relative relazioni che, tra i vari altri argomenti, hanno anche brevemente affrontato l'assetto dei controlli interni.

La provincia di Trento esercita il controllo di gestione grazie a un Comitato che si avvale della consulenza della locale Università. I suoi obiettivi hanno riguardato il consolidamento dei risultati raggiunti e il raccordo con gli strumenti di programmazione e valutazione dell'amministrazione. Oltre alle verifiche di gestione, si è svolta un'attività di rilevazione del grado di soddisfacimento dell'utenza. Nel 2009 è stato realizzato un nuovo tipo di report del tutto informatizzato, con l'indicazione degli scostamenti tra previsioni e consuntivi. Il Nucleo di valutazione verifica la rispondenza dell'attività dei dirigenti alle prescrizioni e agli obiettivi fissati dalle norme e dai programmi di Giunta, nonché alla corretta ed economica gestione delle risorse e all'imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa. Negli anni più recenti è stata introdotta un'assegnazione di budget per la retribuzione di risultato a ogni dipartimento. Rimane invece indietro il controllo strategico, al punto che non è stato neanche assunto il provvedimento che ne dovrebbe definire tempi e modalità di svolgimento.

Le carenze dei controlli interni della provincia di Bolzano sono imputabili, tra l'altro, alla soppressione del controllo di gestione che va in controtendenza con le esperienze maturate altrove. Il legislatore provinciale è stato invitato a provvedere. La valutazione della dirigenza è esercitata da un Nucleo di tre membri, più cinque unità di supporto che, da circa dieci anni, verificano la correttezza e l'economicità dei comportamenti dei responsabili della gestione di risorse pubbliche. La Corte ha purtroppo osservato che, a causa della genericità degli obiettivi e alla loro scarsa confrontabilità con i risultati, non è stato possibile proporre

correttivi adeguati ed efficaci. L'ente ha voluto comunque assicurare che diverrà presto concreta la capacità dei dirigenti di assumersi complete responsabilità di budget. Nonostante le esposte notazioni negative il giudizio complessivo non è particolarmente critico sia perché l'impiego di personale adibito al controllo è relativo, sia perché dall'osservazione dei profili sostanziali dell'attività amministrativa emerge che i $\frac{3}{4}$ degli impiegati sono concretamente utilizzati per rendere servizi alla cittadinanza.

TOSCANA

Nel corso del 2009 sono state indagate, ai fini della sana gestione finanziaria, le province di Lucca, Massa Carrara e Grosseto (* Delibere, rispettivamente, n.8, 29 e 426/2009).

Nella prima città, anteriormente al controllo di gestione, sono stati istituiti un Nucleo di valutazione e un sistema di *Internal Auditing* che ha contribuito a perseguire l'integrazione dei settori. Le più recenti verifiche di gestione si sono orientate verso una più analitica elaborazione dei dati e l'implementazione di un sistema informativo interno, dedicato soprattutto alla gestione del PEG. L'ultimo referto trasmesso alla Corte è apprezzabile, perché suddiviso in programmi e progetti, con un sintetico dettaglio dei risultati finanziari e un interessante riepilogo che calcola le capacità gestionali, utilizzando valori percentuali. Qui gli esiti del controllo di gestione hanno palesemente agevolato la valutazione della dirigenza.

Il controllo strategico è consistito in un monitoraggio periodico dell'utilizzo delle risorse assegnate ai vari servizi che si è limitato ai profili finanziari. Si sta avviando la definizione di un quadro di obiettivi strategici desumibili dagli atti di programmazione, con la conseguente attuazione di un monitoraggio incentrato sul conseguimento dei risultati. Le critiche mosse dalla locale Sezione della Corte hanno riguardato, in specie, l'incardinazione dei controlli strategici e di gestione presso il medesimo ufficio di Presidenza, con il conseguente pericolo di commistione delle funzioni che mettono capo a un unico responsabile.

L'indagine ha fatto emergere, tutto sommato, una buona organizzazione dei controlli interni, concepita secondo un'articolata suddivisione di ruoli e compiti. Viceversa il loro funzionamento è apparso un po' carente, atteso che il controllo strategico non si è ancora consolidato, mentre quello di gestione presenta ampi margini di miglioramento sia in ordine a una più compiuta attività di referto che rispetto a una più concreta individuazione e applicazione di parametri gestionali di riferimento.

La verifica di sana gestione svolta nel 2009 sulla provincia di Massa Carrara¹⁷⁶ ha lasciato molto a desiderare sul fronte dei controlli interni, tanto è vero che quello strategico è

¹⁷⁶ Delibera n.29/2009 .

del tutto mancante, mentre quello di gestione è stato attuato per un solo anno. L'esperimento si è limitato all'osservazione, per ciascun dirigente, di un unico centro di costo del PEG, monitorando i dati tratti dalla contabilità finanziaria e utilizzando parametri e indicatori. Viceversa la valutazione dei dirigenti è assolutamente efficace e ben organizzata.

Su questa provincia l'attenzione della Corte dei conti è ritornata con la Delibera n.67/2010, intesa a verificare l'adozione delle misure correttive che erano state segnalate dalla relazione di accompagnamento alla precedente, nonché citata Delibera n.29/2009. Purtroppo le indicazioni fornite non sono state del tutto accolte e, per il momento, l'ente si è limitato ad adottare le linee di mandato, contenenti appena gli assi portanti delle politiche strategiche. Le attività sperimentali non sono state ancora poste a sistema, il referto sul controllo di gestione non è stato ancora trasmesso e il controllo strategico, pur istituito, è del tutto inattivo.

Il controllo di gestione della provincia di Grosseto è molto più sviluppato, anche se il rapporto tra costi e risultati non è sufficientemente rilevato e l'utilità pubblica conseguita dal grado di raggiungimento degli obiettivi non è ancora espressa in termini di rapporto tra risorse impiegate e servizi resi, anche allo scopo di scegliere i mezzi meno onerosi. Inoltre, anche se l'ente si è dotato di un sistema di imputazione delle spese per centri di costo, la visione dei fenomeni è rimasta prevalentemente finanziaria. La valutazione della dirigenza, recentemente riformata, ha per oggetto la capacità di conseguire obiettivi e utilizzare al meglio le risorse, esamina le attitudini e le competenze dimostrate e giudica la propensione a sostenere processi d'innovazione e di apprendimento organizzativo. Il procedimento valutativo definisce gli obiettivi da assegnare ai dirigenti, attribuendo loro un peso relativo, cui fa seguito una fase di negoziazione degli indicatori di risultato. A una verifica semestrale fa seguito la relazione finale che permette al Nucleo di attivare le procedure per avanzare al Presidente le proposte di valutazione conclusiva.

Il giudizio reso dalla Sezione del controllo è stato complessivamente positivo, anche perché la valutazione della dirigenza è svolta in stretto e proficuo raccordo con il controllo di gestione, e ciò nonostante l'approccio di fondo rimanga di tipo contabile finanziario.

Il controllo strategico valuta correttamente la congruità dei mezzi al fine e ha approvato un piano di medio periodo contenente l'analisi degli obiettivi di mandato, con indicatori d'impatto da utilizzare per la valutazione dell'efficacia di ogni singola azione. Le fasi di verifica annuale delle linee programmatiche sono state trasfuse in un piano strategico di medio periodo e un sistema di controllo denominato "Fare Provincia" sopperisce, anche se in modo non esaustivo, alla mancanza di un piano generale di sviluppo.

Il 4.10.2010 la Sezione di controllo per la Toscana ha adottato la Delibera n.117, di verifica di adozione delle misure correttive suggerite con le osservazioni formulate nella

relazione illustrata. L'ente ha modificato i progetti di PEG e di PDO, in modo da prevedere informazioni trimestrali sul loro stato di attuazione. È stato definito un piano di centri di costo in cui è possibile sia imputare i costi alle singole attività, che verificare lo stato dei progetti rispetto ai singoli obiettivi. La rivisitazione del PEG e del PDO hanno fornito nuovi parametri alla valutazione delle dirigenza. Alcuni compiti del controllo strategico sono stati affidati a una società esterna, grazie al cui ausilio la provincia auspica, quanto prima, di poter contare su una batteria di indicatori.

Nonostante i tanti sforzi, la locale Sezione ha dovuto constatare come il referto sul controllo di gestione non sia stato ancora trasmesso.

Nel corso del 2010 sono state emanate le Delibere di sana gestione finanziaria concernenti le province di Firenze, Siena, Livorno e Pistoia¹⁷⁷.

In tema di controlli interni si appura che quello di gestione della provincia di Firenze è imperniato sul percorso di attuazione del PEG e si avvale della contabilità analitica per centri di costo. La struttura informativa esercita le rilevazioni direzionali e compila i report correlati. I dirigenti redigono rapporti trimestrali che inviano alla struttura del controllo di gestione, per consentire il monitoraggio dello stato di attuazione di programmi e progetti. Il procedimento adottato dall'ente permette di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi, ma non l'utilità pubblica conseguita in termini di rapporto tra servizi ottenuti e valore delle risorse impegnate.

La valutazione delle dirigenza tiene conto di due aspetti distinti, il primo dei quali è riferito alla performance individuale, misurata in rapporto alle capacità direzionali, di miglioramento e di gestire gli obiettivi. Il Nucleo dispone di un punteggio da ripartire in base al peso di ciascuna delle categorie indicate e, in seno a ciascuna categoria, a ciascun fattore. Il secondo aspetto della valutazione concerne l'attuazione degli obiettivi di PEG ed è espressa, percentualmente, secondo il loro grado di raggiungimento. Il giudizio complessivo espresso dalla Sezione regionale è positivo, soprattutto in considerazione dell'ampio ricorso alle risultanze del controllo di gestione e dell'utilizzo degli indicatori di performance.

Il controllo strategico è stato attivato a seguito della redazione di un apposito piano di sviluppo e ha svolto una funzione importante in sede di predisposizione del rendiconto di esercizio, come verifica della concreta attuazione di progetti e programmi. Mentre l'attività di *reporting* agli organi di governo è stata soddisfacente, la Sezione della Corte si è lamentata del mancato utilizzo di adeguati indicatori di misurazione.

L'attività del servizio di controllo interno della provincia di Siena ha per oggetto l'esame degli obiettivi programmati nell'esercizio e riferisce trimestralmente sul loro stato d'attuazione, sotto i noti profili di efficacia, efficienza ed economicità. È un controllo di tipo

¹⁷⁷ Rispettivamente n. 5, 99, 70 e 39/2010 .

tradizionale, svolto mediante l'osservazione di fattori misurabili. Il referto del 2009 ha preso in considerazione i quindici servizi organizzativi, articolati in centri di costo. Sono state poi compilate delle schede obiettivo che riportano la percentuale di completamento di ciascuno di essi, la descrizione dell'attività svolta per raggiungerli e l'indicazione degli indicatori usati. Non essendo utilizzata la contabilità analitica le schede, che sono compilate dai dirigenti in maniera descrittiva, mancano dell'elaborazione elettronica dei dati e dell'analisi dei costi. In pratica si evince l'attuazione materiale degli obiettivi, ma non l'economicità delle gestione ¹⁷⁸ .

La valutazione di dirigenti è esercitata dal Nucleo, composto da membri interni ed esperti di provenienza esterna. Il sistema di giudizio è basato su un insieme di parametri misti, comprendenti sia il raggiungimento dei risultati che gli aspetti comportamentali. È previsto anche un colloquio tra il dirigente esaminato e il Direttore generale, presente l'assessore al personale. Il valutato può svolgere le proprie osservazioni in contraddittorio e concordare con i valutatori un piano di miglioramento delle proprie prestazioni. A giudizio della Corte questo tipo di controllo è quello esercitato, di fatto, con maggior successo.

Il controllo strategico, invece, non si è mai concretizzato e questo ha indotto la Corte a sollecitare gli amministratori, affinché almeno approfondiscano l'esame delle attività amministrative sulla base delle scelte di mandato.

Le verifiche gestionali della provincia di Livorno, che si avvalgono di un'ampia informatizzazione, hanno esaminato lo stato di attuazione degli obiettivi di PEG con valutazioni corredate da accurate descrizioni degli indicatori utilizzati e delle motivazioni dei risultati non realizzati. Vengono riscontrati i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei fattori produttivi, i risultati ottenuti e i ricavi. È stata anche adottata la contabilità economica, poi rielaborata per centri di costo e fattori produttivi analitici. Mentre le valutazioni settoriali sono state molteplici, è mancato, invece, un quadro di sintesi.

Il Nucleo di valutazione è presieduto dal Direttore generale e da due membri esterni, con comprovata esperienza in discipline aziendali ed economico giuridiche. La programmazione delle prestazioni attese è articolata in base alla "pesatura" dei singoli obiettivi, tenendo conto della loro complessità e valenza strategica, che hanno permesso la determinazione delle massime indennità attribuibili. La ponderazione degli obiettivi è avvenuta sulla base del programma di mandato, dell'atto di indirizzo della giunta sulla proposta di bilancio e della relazione previsionale e programmatica.

Il controllo strategico ha al suo attivo alcuni significativi documenti, come l'atto di indirizzo della giunta che traduce il programma in obiettivi misurabili, lo stato di attuazione delle linee programmatiche, il bilancio di mandato e il bilancio sociale.

¹⁷⁸ L'amministrazione si è, peraltro, impegnata a implementare la contabilità economica .

Il giudizio della Sezione regionale è complessivamente positivo, soprattutto riguardo al sistema informativo del controllo di gestione che, comunque, attende ancora la piena implementazione della contabilità economica. Il controllo dello stato d'attuazione degli obiettivi è ben articolato e approfondito, per cui resta solo auspicabile che venga corredato da uno schema riepilogativo. La valutazione delle prestazioni dirigenziali è stata attuata in modo completo e trasparente, con giudizi che si direbbero non solo obiettivi, ma anche rispondenti alla logica del merito. Anche il controllo strategico è ben impostato, perché non solo da conto esaurientemente dello stato di attuazione delle linee programmatiche, ma da anche ragione degli scostamenti significativi tra finalità e risultati.

Il controllo di gestione della provincia di Pistoia è svolto da una struttura apposita, in staff alla Direzione generale, che si propone di comparare quantità e qualità dei servizi offerti con i rispettivi costi e di verificare la funzionalità dell'organizzazione. Ha lavorato in forma integrata con altri tipi di controllo e coordinato la redazione del PDO, prestando attenzione alla congruenza tra gli indirizzi strategici della Relazione previsionale e programmatica e gli obiettivi gestionali del PEG. Il controllo è esteso agli approvvigionamenti, agli incarichi di studio, ricerca e consulenza e a tutte le altre tipologie di spesa. L'effettività del controllo di gestione è limitata da una carente attività di *reporting*, che costituisce un accertamento a consuntivo di fatti gestionali già conclusi e un approccio esclusivamente finanziario della valutazione delle risorse (non è ancora impiegato il sistema di contabilità analitica).

Il Nucleo di valutazione è composto di tre membri esterni, scelti tra esperti. Per ogni dirigente sono individuati fino a un massimo di cinque obiettivi, a ciascuno dei quali viene attribuito un peso ai fini dell'indennità di risultato. La valutazione dei dirigenti e il loro grado di raggiungimento degli obiettivi costituiscono la fase preparatoria della relazione alla giunta sullo stato di attuazione dei programmi che viene allegata al rendiconto d'esercizio. La delibera di giunta contenente la citata relazione affida al Presidente della provincia l'assegnazione di un eventuale punteggio aggiuntivo per le ulteriori abilità dimostrate dal dirigente in termini di capacità di coordinamento e di delega, di autorevolezza, di stile direzionale, nonché di flessibilità, dinamicità e attenzione all'utenza. È assegnata troppa enfasi alla fase di realizzazione degli obiettivi che è solo un momento e una componente del processo valutativo, il quale risulta così adeguato solo parzialmente allo scopo.

La disciplina regolamentare del controllo strategico e delle strutture a esso preposte è adeguata, ma, di fatto, esso è stato attuato grazie al coordinamento del Direttore generale e al supporto di un sistema informativo che consente il monitoraggio dettagliato dello stato di avanzamento delle opere pubbliche. È coadiuvato da un bilancio sociale, la cui compilazione è demandata a un gruppo interno. La locale Sezione della Corte si è limitata ad auspicare un

perfezionamento del controllo strategico che consentirebbe l'eventuale ridefinizione delle linee programmatiche messe a punto annualmente dal Consiglio.

Per completezza d'esposizione si riferisce che, nel corso del 2010, sono state assunte alcune delibere che verificano l'assunzione delle misure correttive evidenziate precedentemente dalla Corte nel 2008, nei confronti dei comuni di Grosseto, Carrara, Massa e Fivizzano, nonché della Provincia di Lucca ¹⁷⁹. A Grosseto è stato costituito un settore apposito per gli adempimenti connessi al controllo di gestione e la fase riorganizzativa ha prodotto la revisione dei centri di costo e la ridefinizione degli obiettivi. È stato utilizzato anche un software gestionale, correlato con il sistema informativo generale. La Sezione della Corte ha osservato che, in vista della redazione dell'apposito referto, l'ente deve mettere a regime l'intero sistema, mentre, per il controllo strategico, va attivata l'intera procedura d'attuazione.

A Carrara, nel 2009, è stato inserito in seno al PEG uno specifico obiettivo dedicato al controllo di gestione, oltre che all'analisi, misurazione e valutazione delle attività svolte, quest'ultime considerate in base ai costi. Anche per questo comune la Sezione ha auspicato la messa a regime dell'intero sistema, in vista della predisposizione del referto ex art.198 bis del TUEL. Si confida inoltre che siano rispettati i termini per l'armonizzazione di tutta la regolamentazione interna, a partire dal controllo strategico per il quale non si fa alcun cenno nelle misure correttive.

A Massa è stato adottato di recente un regolamento di contabilità che disciplina in ogni sua fase il sistema dei controlli interni. Al controllo di gestione, posto alle dipendenze del Segretario generale, è affidato il coordinamento della funzione, con l'individuazione dei criteri per la redazione del Piano degli obiettivi e la formazione dei centri di costo su cui innestarli. Il controllo strategico prevede la periodica verifica delle linee programmatiche, mentre la valutazione della dirigenza è in fase di revisione. Poiché l'intera materia è in fase del tutto sperimentale, la Corte si augura che il sistema così com'è congegnato vada a regime.

In tema di controllo di gestione, il comune di Fivizzano ha riferito di averlo attivato, limitatamente ad una serie di servizi e in forma associata, con delega alla comunità montana Lunigiana. La trasmissione dei referti sul controllo di gestione è stata ripristinata. Anche la valutazione della dirigenza è attuata in forma associata ed è operativa, mentre il controllo strategico non è stato ancora attivato.

La provincia di Lucca, in sede di adunanza pubblica, si era impegnata a modificare il controllo di gestione e a meglio collegarlo con la valutazione della dirigenza. Nel luglio del 2010 essa ha riferito di aver riorganizzato l'ordinamento degli uffici e di aver rilanciato le attività intese a pianificare le linee di intervento e i progetti di sviluppo. È stato ampliato il PEG ed è stato adottato il bilancio tecnico.

¹⁷⁹ Rispettivamente n°68, 87, 102, 217 e 167 del 2010 .

UMBRIA

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha svolto, nel corso del 2010, un'indagine sulla sana gestione del comune di Spoleto che concerne anche i controlli interni. A ben guardare, detto comune era stato già indagato con le stesse modalità nel 2008 e delle relative risultanze era stata data contezza nella relazione allegata alla Delibera della Sezione regionale n. 94/2009, poi trasfusa nel referto generale sulla finanza locale dello scorso anno¹⁸⁰. Senonché, nel 2009, è stata disposta nei confronti del medesimo ente una "seconda fase" di verifica, confluita nel referto approvato con Delibera della Sezione di controllo di Perugia n.88/2010. Quest'indagine dedica ai controlli interni del comune di Spoleto una disanima più approfondita.

Il controllo di gestione risponde direttamente al Direttore generale che lo coordina, coadiuvato da due addetti. È impostato secondo le tradizionali fasi della predisposizione del PEG e del PDO, della rilevazione di costi, proventi e risultati e della verifica dei dati di attuazione a fronte degli obiettivi. Esso utilizza la contabilità analitica, un soddisfacente sistema di indicatori e un sistema informativo che hanno verificato che i macro obiettivi strategici sono stati trasposti negli obiettivi assegnati ai dirigenti e contenuti nel PDO. Si noti che dei quarantatré obiettivi previsti nel 2009, dodici sono progetti con cui le varie direzioni hanno partecipato alla seconda edizione del "Concorso Copernico", che premia le proposte di miglioramento dei servizi, indetto dal Ministero per la funzione pubblica per dare un riconoscimento agli esempi di buona amministrazione. Al tradizionale monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi ha fatto seguito il processo di rendicontazione degli stessi, che ha rilevato che ne sono stati raggiunti trentasei (pari all'84%), a fronte di due mancanti (pari al 5%) e cinque non valutabili (pari all'11%).

Nel 2009 il sistema dei controlli è stato esteso alla misurazione della qualità dei servizi (sportello unico dei cittadini e delle imprese, biblioteca comunale e mense scolastiche), all'analisi e semplificazione dei processi e alle misure finalizzate alla razionalizzazione delle dotazioni strumentali, anche informatiche e di telefonia che normalmente corredano gli uffici¹⁸¹. Grazie al referto sul controllo di gestione è emerso il grande merito del comune di aver adottato il bilancio sociale di mandato. L'ente è, in effetti, uno dei pochi ad aver approvato un documento con cui l'amministrazione rende conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impegno di risorse in un intero quinquennio di legislatura, consentendo a cittadini e altri interlocutori di conoscere come l'amministrazione interpreti e realizzi la sua missione istituzionale.

¹⁸⁰ Pag. 152 .

¹⁸¹ Si è anche proceduto alla dismissione di ventidue autovetture di servizio obsolete .

La valutazione della dirigenza è svolta da un Nucleo, composto dal Direttore generale e due esperti esterni. Valuta l'attività svolta dai responsabili per il raggiungimento degli obiettivi, rapportandola agli indicatori e alle risorse assegnate. Il giudizio sulle prestazioni tiene conto del livello di realizzazione dei risultati, delle qualità personali e professionali, del comportamento organizzativo, delle capacità dimostrate in situazioni critiche e delle valutazioni appositamente espresse dagli organi di governo. Nel 2009 il processo di valutazione è stato articolato in quattro fasi che sono l'approvazione del PDO, la definizione del peso percentuale da attribuirsi a ciascun obiettivo in base priorità, l'importanza strategica, le capacità professionali, la valutazione ulteriore espressa da assessori, colleghi e collaboratori ¹⁸² e la valutazione finale del Nucleo, principalmente in base ai report dell'ufficio per il controllo di gestione.

Il controllo strategico è svolto dallo stesso personale che si occupa del controllo di gestione, ossia dal Direttore generale e due dipendenti interni. Ha elaborato le linee programmatiche del mandato del Sindaco per il 2009/2014 ed è stato definito un piano strategico annuale per il 2009, condiviso dalla Giunta e dalla Conferenza dei dirigenti, ma non sono state assunte valutazioni concrete in grado di supportare e meglio orientare la programmazione.

La Sezione di controllo per l'Umbria ha ribadito quanto espresso dalla Delibera n.24/2009, circa l'esigenza di una più organica regolamentazione dei controlli, anche se, di fatto, essi sono strutturati in modo da consentire, se esercitati, il raggiungimento delle finalità loro proprie. A ciò si aggiunga che il referto prodotto per il 2009 è sostanzialmente analogo a quello dell'esercizio precedente e che il controllo strategico è ancora espletato limitatamente agli obiettivi annuali.

Come segnalato lo scorso anno, manca una visione d'insieme che consenta alla Giunta di monitorare la realizzazione dei programmi di mandato, consentendole, nei casi di scostamento, di individuare le responsabilità e quindi correggere le linee d'indirizzo fornite ai dirigenti. Pertanto la Corte reitera l'invito ad adoperarsi affinché il controllo strategico sia effettivamente esercitato e auspica la definizione di accordi con altri comuni che, oltretutto, potrebbero meglio individuare il personale esterno qualificato, atteso che l'attuale ricorso a quello interno vanifica l'efficacia di questo tipo di controllo.

La Sezione di controllo di Perugia ha anche deliberato in merito all'adozione di misure correttive da parte dei comuni di Gubbio e Marsciano, sulla cui attuazione dei controlli interni lo scrivente aveva già relazionato lo scorso anno¹⁸³. L'interessante riscontro è contenuto soprattutto nella relazione allegata alla Delibera n.40/2010 che ha appurato come il comune

¹⁸² Colleghi e collaboratori hanno compilato questionari in forma anonima .

¹⁸³ pag. 151 e 152 .

di Gubbio non abbia ancora colmato le lacune evidenziate dalla Corte ¹⁸⁴. Viceversa, il comune di Marsciano¹⁸⁵, pur non avendo ottemperato all'obbligo di insediare il controllo strategico, ha trasmesso alla Corte il referto sul controllo di gestione, ha adeguato compiutamente il regolamento di contabilità e quello sull'affidamento degli incarichi e ha uniformato la relazione previsionale e programmatica ai suggerimenti rivoltigli dalla locale Sezione.

ABRUZZO

Le Delibere concernenti la sana gestione di taluni enti locali abruzzesi, comprensive dell'esame del funzionamento dei controlli interni, hanno riguardato, nel corso del 2010, le località di Roseto degli Abruzzi, Tortoreto, Chieti e Caporciano¹⁸⁶. Quest'ultimo ha comunicato di non aver attivato il sistema.

Il comune di Roseto degli Abruzzi ha attivato il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti. Il primo è realizzato nell'ambito della verifica annuale dello stato di attuazione dei programmi, partendo dalle intenzioni espresse nella relazione previsionale e programmatica e dal PDO. Le relazioni prodotte da ciascun dirigente sul grado di realizzazione degli obiettivi vengono allegate alle delibere adottate dal Consiglio e trasmesse, assieme al rendiconto, alla Corte dei conti. Della valutazione dei dirigenti è riferito soltanto che è svolta da un organo a composizione mista.

Il comune di Tortoreto non ha fornito risposte esaurienti, limitandosi a produrre, in adunanza, una memoria in cui ha genericamente evidenziato che i controlli interni sono esercitati ai sensi del vigente regolamento per il funzionamento degli uffici e servizi. L'ente non ha neanche predisposto la relazione di cui all'art.198 bis del T. U. E. L..

Il comune di Chieti è del tutto inadempiente sia per quanto riguarda il controllo di gestione, che è ancora in fase di predisposizione, che in ordine al controllo strategico che è solo previsto. La valutazione della dirigenza è, invece, operativa ed è stata modificata appena nel 2009. Essa prevede un procedimento dinamico che parte dalla formulazione degli obiettivi, in sede di affidamento del PEG e approda alla formulazione di un giudizio redatto dall'apposito Nucleo. Questo giudizio, considerato di prima istanza, viene trasmesso al Sindaco che, unitamente alla Giunta, normalmente lo recepisce come valutazione di seconda istanza.

¹⁸⁴ cfr. Delibera n.95/2009 .

¹⁸⁵ cfr. Delibera n.38/2010 .

¹⁸⁶ Delibere, rispettivamente, n.23, 24, 328 e 335/ 2010, mentre altre sei decisioni di sana gestione non hanno trattato i controlli interni .

CALABRIA

Presso la Sezione di controllo per la Calabria, nel corso del 2009, è stata assunta la Delibera di sana gestione relativa al comune di Roccella Ionica¹⁸⁷. Purtroppo essa fa registrare pressoché un nulla di fatto sul fronte dei controlli interni, perché ci si limita alle previsioni formulate dalla normativa interna. Per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo, lo Statuto prevede che il regolamento disciplini la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, mentre il regolamento di contabilità si limita a contemplare l'istituzione di un Nucleo di valutazione. Nella pratica i responsabili degli uffici possono essere chiamati a eseguire operazioni di controllo economico finanziarie sul loro stesso operato, per verificare la rispondenza della gestione dei fondi loro assegnati agli obiettivi fissati dalla Giunta.

Le Delibere del 2010 hanno riguardato, nell'ordine, i comuni di Castrovillari, Corigliano, Villa San Giovanni e Luzzi¹⁸⁸. La parte relativa ai controlli interni della relazione su Castrovillari non può che constatare la mera previsione regolamentare degli stessi. Il controllo di gestione è, poco usualmente, affidato al collegio dei revisori e non ha prodotto alcun *report*.

La relazione sulla sana gestione del comune di Corigliano riferisce che il controllo di gestione è stato solo previsto, mentre il Nucleo di valutazione è stato istituito. Nulla è detto in ordine all'effettività delle funzioni.

Il referto sul comune di Villa San Giovanni osserva che le scarse norme dello statuto e del regolamento sono del tutto insufficienti a disciplinare il sistema. Il Sindaco, nel 2004, ha nominato tre componenti di un unico organo Nucleo di valutazione /controllo di gestione, esterni all'organico dell'ente, individuandoli tra esperti in materie economico aziendali e di gestione pubblica. La relazione fornita dal Nucleo per la sola gestione del 2007 fa sapere che, nonostante l'esplicito invito della Corte, gli organi di indirizzo politico non hanno ancora informatizzato i servizi, ostacolando così ogni concreta analisi dell'operato dei responsabili. Oltretutto il timido inizio di esercizio di funzioni da parte del Nucleo è cessato già nel 2008.

L'ultima Delibera di sana gestione del 2010 che affronta il problema dei controlli interni concerne il comune di Luzzi, le cui norme statutarie e regolamentari appaiono anch'esse insufficienti. Mentre il controllo di gestione è solo previsto, risultano, viceversa emanati atti inerenti alla valutazione dei responsabili, affidata a un apposito Nucleo che, per gli esercizi 2007 2008 ha prodotto delle schede di valutazione sui responsabili d'area.

¹⁸⁷ Delibera n.844/2009.

¹⁸⁸ Delibere, rispettivamente, n.440, 441, 571 e 601/2010.

Considerazioni conclusive

In attesa dell'applicazione del D.lgs. 150/2009, e quindi di un controllo interno maggiormente incentrato sulla valutazione della dirigenza, gli enti locali sottoposti ad esame hanno riferito alle rispettive Sezioni regionali della Corte sullo stato di attuazione e funzionamento dei tradizionali organismi di cui ancora al D.lgs. 286 /1999 (nonché art.147 del D.lgs. 267/2000). Del resto, è stato consentito agli enti di mantenere l'assetto del preesistente sistema fino al 31.12.2010, dalla cui data, per effetto di un principio di legislazione "cedevole", le disposizioni del D.lgs.150/2009 assumono efficacia immediata, fino all'emanazione della disciplina locale (art.16, comma 3 d.lgs.150 /29009).

In linea generale, si rinnovano le osservazioni degli scorsi anni in ordine ad un funzionamento dei controlli interni "a macchia di leopardo", in un contesto dove carenze ed eccellenze si avvicendano qua e là, senza l'assistenza di giustificazioni pregnanti e registrando comunque la consueta prevalenza della valutazione dei responsabili. Continuano peraltro ancora a registrarsi sia la posizione negletta del controllo strategico che la perdurante difficoltà ad introdurre la contabilità analitica. Si è notato, ancora una volta, come un'efficacia approfondita della valutazione della dirigenza rinvenga la propria ragion d'essere nell'esercizio di un soddisfacente controllo di gestione, così come si è rilevato che l'esercizio di quest'ultimo produce altri effetti importantissimi, quali l'adozione di misure correttive, la responsabilizzazione delle strutture e il risparmio sulle spese di funzionamento. In quest'ottica la Sezione della Corte per la Lombardia ha svolto un'indagine di ampia portata e di grande interesse sull'effettività del controllo di gestione, che ha coinvolto tutte le province e i comuni capoluogo, oltre a quelli comunque più popolosi, dando particolare risalto al principale effetto dell'adozione di appropriate misure correttive. Si osserva al riguardo che, nonostante le ripetute perplessità formulate da sempre dalla dottrina, il 91% degli enti ha riconosciuto al controllo di gestione efficacia positiva. Ad esempio, l'esperienza del comune e della provincia di Milano hanno permesso di toccare con mano come, grazie al controllo di gestione, si siano individuati alcuni settori in cui il risparmio è più praticabile che in altri, come la telefonia, le autovetture di servizio, la cancelleria, gli affitti passivi ecc...

In Lombardia hanno controlli interni particolarmente validi i comuni e le province di Milano, Brescia e Pavia, il comune di Cremona e le province di Lecco e Lodi. Se si pensa che solo il comune e la provincia di Sondrio e i comuni medio piccoli di Busto Arsizio e Cologno Monzese riferiscono di un'esperienza deludente del controllo di gestione, ne consegue che tutti i rimanenti godono di un'apprezzabile effettività che fa concludere positivamente sull'applicazione dell'istituto.

In seno alla Toscana spiccano le posizioni lusinghiere delle province di Grosseto e Livorno, che hanno esercitato controlli efficaci e la provincia di Grosseto si è segnalata anche

per aver adottato con diligenza le misure correttive. Sotto quest'ultimo profilo è apparsa del tutto carente solo la provincia di Massa Carrara. La Sezione della Toscana eccelle per il cospicuo numero di delibere di assunzione di misure correttive, che hanno indotto gli enti alla consapevolezza che le osservazioni della Corte non debbano restare lettera morta, anzi vadano tradotte in provvedimenti concreti, destinati ad essere sottoposti a ulteriori verifiche.

L'insuccesso maggiore si può registrare nei comuni della Calabria, oltretutto non giustificato dalle dimensioni degli enti, tanto è vero che Castrovillari e soprattutto Corigliano superano ampiamente i 20.000 abitanti.

Se si tenta un'analisi generale si constata che i casi di totale mancata attivazione del controllo di gestione sono limitati a Busto Arsizio, Bolzano (dove è stato soppresso) e Massa Carrara (dove ha funzionato solo per un anno). A Sondrio, Cologno Monzese, Chieti e Caporciano si può invece parlare di una loro marcata inefficacia.

Nonostante gli insuccessi e le perplessità, fino ad oggi, il legislatore ha ritenuto che il sistema dei controlli interni sia l'unico strumento idoneo a indurre le amministrazioni a misurare e valutare i propri risultati, per ampliare i livelli di conoscenza delle attività svolte e intervenire efficacemente con correzioni tempestive. D'altro canto le indagini della Corte, soprattutto le più recenti, riferiscono di una loro applicazione più diffusa e consapevole, che lascia fuori del tutto solo pochissimi enti e lascia veramente a desiderare solo per quanto riguarda il controllo strategico. Del resto il non totale insuccesso dell'istituto è confermato dal mantenimento dello stretto legame tra il controllo di gestione e la valutazione della dirigenza, legame rimarcato, in sede di riforma, anche dal D.lgs. 150/2009. Anche nella recente riforma il sistema di verifiche che permette di misurare a fondo il grado di raggiungimento dei risultati rappresenta l'elemento imprescindibile ai fini della valutazione sia delle prestazioni del personale, che della qualità dell'amministrazione nel suo complesso.

4.3 Il d.lgs.150/2009 e la sua prima applicazione ai controlli interni

Cons. Carmela Iamele

I controlli interni, introdotti dal d.lgs. 3.02.1993 n.29 e disciplinati compiutamente dal d.lgs.30.07.1999 n.286, sono entrati più recentemente in una prospettiva diversa, riconducibile sia all'ottica più ampia del federalismo fiscale che alle disposizioni innovative sulla valutazione delle performance e sulla premiazione del merito, introdotte dal d.lgs. 27.10.2009 n.150, attuativo della Legge Delega 4.03.2009 n.15.

Si premette che l'art.2, c.4 della citata Legge Delega impone al richiamato decreto d'attuazione di individuare separatamente le disposizioni rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, che sono di immediata applicazione e quelle, viceversa, contenenti i c.d. "principi generali dell'ordinamento giuridico", cui regioni ed enti locali devono adeguarsi, ciascuno per i propri ambiti normativi. Ne consegue che le norme del d.lgs. 27.10.2009 n.150, d'ora in poi indicato anche come Decreto Brunetta, entrano in vigore in modo differenziato, per cui i tempi di applicazione delle norme innovative sui controlli interni hanno avuto, a livello nazionale, tempi diversi.

Mentre i profili concernenti l'ordinamento civile, penale e amministrativo (art.117, c.2 lett. l Costituzione) e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art.117, c.2 lett. m Costituzione) rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, quelli afferenti l'organizzazione pubblicistica del lavoro ricadono nella potestà normativa delle regioni che a tali principi si ispirano. L'art.74, c.2 del d.lgs.150/2009 si riferisce infatti a un obbligo di adeguamento di regioni ed enti locali ai profili non privatizzati del rapporto d'impiego.¹⁸⁹

L'art.74, c.1 richiama, viceversa, le materie di esclusiva attribuzione statale, tra cui, innanzi tutto, l'art. 11, c.1 e 3 che sancisce il principio di trasparenza per le informazioni riguardanti l'organizzazione, gli indicatori e i risultati della valutazione. Detto articolo, la cui applicazione è oggetto della domanda di apertura del questionario d'indagine utilizzato dalla Sezione delle Autonomie per le verifiche sull'applicazione del Decreto Brunetta, fa riferimento ad una potestà esclusiva che risiede nell'art.117, c.2 lett. l e m della Costituzione, in materia di livelli essenziali delle prestazioni¹⁹⁰

L'immediata applicazione dei citati commi 1 e 3 dell'art. 11 del d.lgs.150/2009 fa sì che negli enti locali abbiano vigenza le importantissime disposizioni sulla trasparenza e

¹⁸⁹ Essi sono l'art.3 sui principi generali di misurazione e valutazione della performance, l'art.4 sulle fasi del ciclo di gestione, l'art.5, c.2 sui obiettivi e indicatori, l'art. 7, c.1 e 3 sul sistema di misurazione e valutazione, l'art.9 sugli ambiti di misurazione, l'art.17, c.2 sul divieto di ricorrere a nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e l'art.18, c.1 sul divieto di incentivi automatici o indifferenziati per valorizzare e incentivare il merito. Si menzionano, inoltre, gli artt. art.16, c.2 e 31, c.1 che specificano modalità e termini dell'adeguamento e l'art.15 che delinea compiti e responsabilità dell'organo d'indirizzo politico in materia di performance

¹⁹⁰ La riconducibilità è all'art.28 sulla qualità dei servizi, all'art. 29 che sancisce l'imperatività delle norme su merito e premialità, all'art.30 sui termini per la nomina e il funzionamento degli OIV e le disposizioni di modifica del d.lgs.165/2001 che si ispirano a un sinallagma tra performance e trattamento economico accessorio.

l'accessibilità totale delle informazioni, l'organizzazione, gli indicatori gestionali e i risultati della misurazione e valutazione delle performance. È di diretta applicazione anche l'art.31, c.2 che prevede che, nell'esercizio delle proprie potestà normative, una quota prevalente delle risorse per il trattamento accessorio collegato alla performance venga attribuita al personale che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito non siano inferiori a tre¹⁹¹.

Il titolo III contiene un'altra serie di disposizioni, corrispondenti, invece, ad alcuni principi cui gli ordinamenti regionali e locali devono adeguarsi¹⁹².

A tutte le norme che attendono il citato adeguamento si applica la c.d. "doppia e simmetrica cedevolezza", per cui gli enti, che hanno avuto tempo per adeguarsi fino al 31.12.2010, qualora non abbiano provveduto, vedono applicarsi direttamente e integralmente, dal 1.01.2011, le disposizioni del d.lgs.150/2009, e ciò fino all'eventuale emanazione delle proprie.

Stando all'art.74, c.2 e 5 le disposizioni del Decreto Brunetta si applicano, oltre che alle amministrazioni statali e alle regioni a statuto ordinario, anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, compatibilmente con le attribuzioni previste dagli Statuti e dalle relative norme di attuazione. A marzo del 2011 risultava che undici regioni avevano recepito definitivamente la riforma, emanando altrettanti leggi regionali. Esse erano la Basilicata, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Lombardia, le Marche, la Puglia, la Valle d'Aosta, il Lazio, la Toscana e le Province autonome di Trento e Bolzano. Sei regioni avevano deliberato una proposta di legge di attuazione della riforma che era ancora all'esame del Consiglio regionale: Abruzzo, Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Umbria, Piemonte e Veneto. Le rimanenti cinque regioni erano ancora in fase di recepimento: il Molise aveva in corso di adozione dei regolamenti amministrativi, la Campania aveva allo studio un testo di legge limitato alla costituzione degli OIV e alla definizione del sistema di misurazione e valutazione, la Sardegna e la Sicilia stavano per adottare un disegno di legge regionale e la Calabria aveva redatto una bozza di disegno di legge che doveva ancora essere approvato. Il risultato non è negativo, perché il 50% delle regioni, al marzo 2011, aveva recepito la riforma, il 27% aveva deliberato una proposta di legge all'esame del consiglio regionale, mentre solo il 23% si trovava ancora in una fase preparatoria.

Nel d.lgs. 150/2009 uno degli elementi di novità più significativi è dato dal nuovissimo procedimento di misurazione e valutazione delle performance, previsto in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, che coinvolge l'intero assetto del pubblico impiego e costituisce

¹⁹¹ art.19, c.1 e 2

¹⁹² l'art. 23, c.2 sul riconoscimento delle progressioni economiche in base ai risultati e l'art.24, sulla progressione di carriera per concorsi pubblici con riserva limitata a favore del personale interno

l'innovazione più rilevante in tema di verifica delle prestazioni rese. La performance è una espressione di nuova introduzione che sta a significare il "contributo che un soggetto apporta attraverso la propria azione al raggiungimento degli obiettivi e, in ultima istanza, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è costituita"¹⁹³.

Il nuovo modo di apprezzare le prestazioni dei dirigenti e dei titolari delle altre posizioni organizzative, non più solo alla luce delle finalità perseguite, rivoluziona ampiamente il sistema dei controlli interni. In effetti, la tradizionale analisi del conseguimento degli obiettivi avviene dal diverso punto di vista della performance di chi tali obiettivi persegue, mentre l'esame del raggiungimento dei risultati si estende, anche se indirettamente, a tutti i dipendenti.

Il d.lgs.150/2009 ha fatto seguito ad altri provvedimenti normativi su temi analoghi, come il d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008, con il quale si sono introdotti nuovi interventi, quali le misure per incentivare una maggiore produttività nel settore pubblico, anche con la decurtazione al trattamento accessorio ai dipendenti assenti dal servizio per malattia e la L. 18 giugno 2009, n. 69 che ha trattato il tema della trasparenza, con riferimento alle retribuzioni dei dirigenti, prevedendo la pubblicazione nei siti istituzionali dei loro *curricula* e degli stipendi. Questi provvedimenti sono completati dal d.lgs.198 del 2009 che riguarda la ricorribilità collettiva delle prestazioni non corrispondenti a caratteristiche o standard garantiti dalla legge.

La riforma poggia anche sulla recente convinzione che l'opinione pubblica possa esercitare una sorta di controllo sociale diffuso, tale da costituire un valido argine all'inefficienza della burocrazia. Trattasi del richiamato principio di trasparenza, contemplato nel nostro ordinamento fin dalla L.241/1990 e perfettamente vigente, anche se ora inteso come accessibilità totale a tutte le informazioni inerenti le amministrazioni pubbliche, per consentire forme diffuse di verifica interna ed esterna, anche da parte del cittadino, in ordine all'organizzazione, agli andamenti gestionali, all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali e dei risultati e all'attività di misurazione e valutazione.

Il Decreto Brunetta muta ampiamente l'assetto dei controlli interni di tutte le amministrazioni, comprese, ovviamente, quelle degli enti locali: la valutazione della dirigenza e il controllo strategico vengono attribuiti ai richiamati organi indipendenti di valutazione o OIV, mentre il controllo di gestione può permanere in capo alle strutture che lo esercitavano. Solo in loro assenza, anch'esso va intestato all'OIV di nuova istituzione, organo che in tal caso l'ente locale è obbligato a insediare¹⁹⁴.

¹⁹³ Così il Prof. Luciano Hinna, membro della CIVIT.

¹⁹⁴ In tal senso Delibera CIVIT n°.121 del 9.12.2010

La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche, già denominata come CIVIT, di cui all'art.13 del d.lgs.150/2009, è l'organo centrale che funge da catalizzatore della riforma e svolge un ruolo di supervisore e garante dei processi di valutazione incardinati presso le singole amministrazioni, tramite gli OIV.¹⁹⁵

Se l'art.13, c.8 del D.lgs. 150/2009 stabilisce che la CIVIT, attraverso la propria sezione per l'integrità delle amministrazioni pubbliche, verifica l'effettiva adozione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e vigila sul rispetto dei concreti obblighi di trasparenza da parte delle amministrazioni, l'art.14, c.4 lett. g del medesimo decreto legislativo dispone che gli OIV debbano costantemente aggiornare la Commissione sulle attività adottate in tema di trasparenza, attuazione del programma triennale e relativi sviluppi. La Delibera CIVIT n.121/2010 si occupa degli enti locali, formulando le principali osservazioni alle linee guida, messe a punto dall'ANCI sul ciclo di gestione della performance e sulla costituzione degli OIV. In base ad essa i comuni non sono obbligati a nominare gli Organismi indipendenti, a patto che le strutture esistenti ne perseguano le finalità. Qualora però il loro ordinamento interno disponga di ricorrere alla nomina degli OIV, questi devono adeguarsi alle disposizioni di cui all'art.14 del d.lgs.150/2009 e alla Delibera CIVIT n.4 del 16 febbraio 2010.¹⁹⁶

In effetti, il Legislatore, nel rispetto delle autonomie locali, dovrebbe imporre ai comuni il solo ossequio dei principi giuridici, come aveva già stabilito con il d.lgs.286/1999¹⁹⁷. Del resto anche le risultanze dell'indagine svolta quest'anno dalla Sezione delle autonomie, dimostrano come in circa metà dei casi i comuni abbiano mantenuto gli originari Nuclei di valutazione.

I controlli interni del precedente sistema sono dunque sostituiti da una serie di disposizioni che, principalmente, introducono la misurazione della performance organizzativa e individuale, che sostituisce l'antica valutazione della dirigenza e si estende al personale non dirigente (art. 4). Il monitoraggio della performance ha, però, ancora come presupposto il tradizionale controllo di gestione che acquista, comunque, rinnovato vigore (art. 6) a prescindere dall'organismo che lo eserciti.

L'immediato sbocco della misurazione e valutazione della performance rimane l'assunzione di misure correttive, che si attivano ogni qual volta il controllo individui uno

¹⁹⁵ La CIVIT, grazie alla sottoscrizione di appositi e separati protocolli, efficaci nei confronti di svariate amministrazioni, stabilisce i requisiti per la nomina dei componenti degli OIV, definisce i modelli da utilizzare per la definizione dei sistemi di misurazione e valutazione, indirizza, coordina e sovrintende all'adempimento dei vari obblighi della riforma, fornendo un supporto al ciclo di gestione della performance ed erogando le indennità di risultato alla dirigenza, responsabile dell'attuazione delle nuove metodologie

¹⁹⁶ In base alla Delibera n.4/2010, la CIVIT definisce i requisiti per la nomina dei componenti degli OIV (art.13, c.6, lett. g), precisando che la scelta della composizione con membri interni è motivata dall'assolvimento di compiti tecnici, mentre la presenza di componenti esterni è giustificata dalla necessità di ricorrere a processi tecnologici e di innovazione, oltre che di reclutare elementi con requisiti di alta professionalità e specializzazione.

¹⁹⁷ Così anche la CIVIT nella Delibera n.9/2010

scostamento tra obiettivo e risultato e che sottolinea la perdurante natura collaborativa del successivo controllo esterno della Sezione regionale della Corte dei conti. È ribadito, infine, che il rapporto tra questi due fattori venga misurato sulla base di appositi indicatori di riferimento.

Non v'è dubbio che, con il D.lgs. 150/2009, il legislatore voglia sviluppare un piano dettagliato del ciclo di gestione della performance ed una sistemazione organica dei soggetti che ne devono orientare il funzionamento. Il monitoraggio, la misurazione e la valutazione del ciclo di gestione della performance potrebbero, forse, integrare una funzione amministrativa ulteriore a carattere peculiare, che potremmo anche assimilare ad una sorta di "orientamento gestionale", ovvero a una funzione che affianchi quelle tradizionali attiva, consultiva e di controllo. Per questo motivo il nuovo assetto dei controlli interni si avvale, più che in passato, di indicatori di conformità, scostamento, qualità, efficienza, efficacia ecc. che, notoriamente, sono in grado di fornire una rappresentazione soddisfacente della funzionalità dell'agire amministrativo.

Il fatto che un servizio reso dalla P.A. sia misurabile fa sì che sia ricorribile, a cura degli interessati, l'eventuale scostamento tra la previsione formulata e gli standard finali ottenuti. Questa ricorribilità si manifesta nell'opportunità conferita ai fruitori del servizio inefficiente di esercitare un'azione collettiva davanti al G. A. (D.lgs. 198/2009 art. 1).

Come accennato, uno degli intenti della riforma Brunetta è che i criteri e le metodologie di valutazione delle amministrazioni locali siano definiti dalla CIVIT, cioè da un organo accentrato, costituito a livello ministeriale. Essa, infatti, non solo fornisce un certo supporto tecnico alle amministrazioni che misurano la performance, ma formula anche atti d'indirizzo con cui si inducono gli enti ad adottare sistemi di controllo con misure trasparenti. Quest'ultimo aspetto modifica l'ottica dei controlli interni, non solo perché ne ridefiniscono in parte criteri e modalità, ma anche perché gli standard di riferimento dei processi di valutazione si rifanno a parametri ricavati dall'osservazione delle *best practices*, che le amministrazioni pubbliche dovrebbero trasformare in obiettivi "prospettici" per i propri dirigenti.

La CIVIT si attegga dunque a "super-controllore", legato agli organi d'indirizzo politico centrali, dai quali riceve la propria investitura ed è dotato di poteri cogenti nei confronti delle singole amministrazioni. Sembra quindi configurarsi come un organo che, per quanto tecnico, segue gli obiettivi dettati dai politici, anche se senza poteri di intervento diretto a risolvere le problematiche emergenti. Il "peso" dell'indirizzo politico sembra, insomma, farsi più pregnante, proprio perché più accentrato.

I soggetti che, al fianco di questo organismo centrale, devono monitorare il funzionamento dei sistemi di controllo interno sono, innanzi tutto, la Corte dei conti, investita

da tale tipo di controllo, ancorché terzo ed esterno fin dalla legge n°20/1994, il Comitato tecnico-scientifico previsto dal d.lgs n.286/1999, il CNEL, cui la riforma Brunetta assegna il compito di predisporre una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e sulla qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali e, soprattutto, gli OIV che, in seno a ciascun ente locale, sovrintendono a tutto il sistema dei controlli interni, verificando la sussistenza delle condizioni per l'attribuzione delle varie premialità (art.14).

La modernità della riforma traspare anche dal chiaro obiettivo di rafforzare i sistemi di valutazione, con l'ampliamento del ricorso agli indicatori e favorendo il raffronto con i risultati di enti comparabili (logica di *benchmarking*), oltre che coinvolgendo nel processo i cittadini-utenti. Parrebbe che l'obiettivo principale del nuovo controllo sia agevolare il miglioramento della struttura, pur essendo costretti a non porre mano ad un incremento delle risorse.

In un tentativo di estrema sintesi potremmo dire che il decreto Brunetta ha posto l'accento su tre aspetti fortemente innovativi del lavoro pubblico: il soddisfacimento dei bisogni dell'utenza, l'uso di una pluralità di livelli di misurazione delle prestazioni e il ricorso a comparazioni con servizi e conseguenti costi standard a livello nazionale. Tutti questi aspetti modificano in qualche modo l'ottica dei controlli.

Dunque, lo scenario che abbiamo illustrato, non solo apre la strada all'applicazione di nuovi meccanismi che guidano la distribuzione degli incentivi al personale, presupponendo un preciso meccanismo di indicatori, in grado di valutare i risultati, ma opera in sede di controllo, dove bisognerà appurare il livello raggiunto dall'indicatore, nel senso che possa esprimere l'entità del risultato concretamente conseguito. Andranno dunque valutati sia il raggiungimento dell'obiettivo, grazie al confronto tra livello raggiunto e prefissato, che l'entità dell'eventuale scostamento. Da ultimo vanno considerate le cause dello scostamento, onde individuare gli interventi correttivi.

Gli adempimenti cui gli enti sono chiamati sono molteplici: ogni anno, entro il 31 gennaio, al Programma triennale per la trasparenza e l'integrità deve essere affiancato il Piano della performance. Il Programma deve indicare le risorse umane e strumentali dedicate alla sua attuazione, pur nell'invarianza della spesa, nonché i mezzi di promozione e diffusione, affinché i cittadini ne abbiano conoscenza. Ai due documenti si affianca una serie di informazioni sull'organizzazione prescelta, la tipologia di procedimenti intrapresi dalla dirigenza, le scadenze e le modalità di adempimento, oltre ai servizi erogati e le carte dei servizi. In questo contesto la CIVIT, ex art.13, c.6, lett. c) del d.lgs.150/2009, analizza i Piani e le Relazioni sulla performance degli enti locali, formula osservazioni e rilievi e adotta le linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'art.11, c.8, lett. a). Inoltre, ai sensi del comma 8 dell'art.13, sempre del d.lgs. 150/2009, e tramite la propria Sezione per l'integrità delle amministrazioni pubbliche, la

CIVIT verifica l'effettiva adozione del Programma triennale e vigila sul rispetto degli obblighi di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

Il legislatore ha voluto che all'inadempimento dell'obbligo di collaborazione tra gli attori della riforma facessero seguito conseguenze pregnanti. Se, da una parte, la CIVIT si avvale della cooperazione degli OIV, che assolvono gli obblighi di trasparenza e integrità ex art. 14 c.4 lett. g) d.lgs. 150/2009 e aggiornano la CIVIT sulle attività intraprese per la trasparenza stessa e per l'attuazione del relativo Programma triennale¹⁹⁸, dall'altra, se la Commissione riscontra l'inadempimento alle linee guida, la violazione agli obblighi di trasparenza o la mancata o tardiva adozione del citato Programma, ne dà segnalazione all'organo d'indirizzo politico-amministrativo dell'Amministrazione inadempiente, ai fini dell'applicazione della sanzione ex art. 11, c.9 del d.lgs. 150/2009, che è tanto severa quanto inusuale: il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti.

L'ossequio alla trasparenza importa anche che, qualora le amministrazioni segnalate non procedano al tempestivo assolvimento degli obblighi indicati, i rilievi concernenti le amministrazioni in difetto siano pubblicati sul sito della CIVIT.

I risultati dell'attività di verifica e vigilanza della Commissione sono, infine, oggetto di una relazione annuale, inviata al Ministro per l'attuazione del programma di governo (art. 13, c.9 d.lgs. 150/2009). L'accentramento finale delle informazioni presso la CIVIT e il Ministero ridimensiona le garanzie autonomiste del sistema enti locali.

L'applicazione pratica del Decreto Brunetta ha visto impegnate le organizzazioni rappresentative di province e comuni nelle intese di cui all'art.13, c.1 bis del D.lgs.150/2009, tramite una serie di Protocolli sottoscritti, oltre che da esse stesse, dal Ministero della pubblica amministrazione e l'innovazione e dalla CIVIT. Tra i protocolli d'intesa spicca per rilevanza quello tra la CIVIT e l'ANCI del 16. 09. 2010, che mira ad organizzare e gestire le condizioni per l'applicazione della riforma. Si prevedono, ad esempio, l'istituzione di un tavolo tecnico permanente di confronto, nonché concrete iniziative per l'implementazione di progetti applicativi sperimentali. Le parti sono anche pervenute a un accordo per l'invio direttamente all'ANCI della documentazione e delle richieste concernenti l'applicazione del d.lgs.150/2009 ed è stata data comunicazione che, a seguito dei tavoli tecnici, fosse l'ANCI a raccogliere ed esaminare, con metodologia concordata, la documentazione trasmessa dai comuni sulla costituzione degli OIV, sul ciclo della performance, sui programmi triennali della trasparenza e sugli standard dei servizi, informando la CIVIT dei risultati.

La posizione rivestita dall'ANCI nella gestione della riforma è di primissimo piano, in quanto il supporto tecnico fornito riguarda anche compiti d'indirizzo e coordinamento delle

¹⁹⁸ La CIVIT può chiedere analoga collaborazione alle associazioni rappresentative di cittadini e utenti.

attività degli OIV. Si è, ad esempio, stabilito che, per i quesiti sull'applicazione del D.lgs.150/2009, i comuni abbiano per diretto interlocutore l'ANCI che, grazie alla sua capillare presenza, ne cura il coordinamento e sottopone alla Commissione solo quelli di rilevanza generale.¹⁹⁹

I modelli utilizzati per la valutazione della performance, così come gli strumenti di pianificazione e controllo dei risultati, nonché gli indicatori prescelti ecc. sono stati codificati in un altro Protocollo d'intesa, datato 9.10.2009, affinché la Commissione nazionale, organo presente in seno all'ANCI, ne diffondesse l'applicazione a tutti comuni associati. L'ANCI ha così avuto modo di segnalare alla CIVIT e al Comitato di vigilanza, altro organo collegiale presente al suo interno, i casi di mancato adeguamento (art. 5 del Protocollo d'intesa). È infatti istituita presso l'ANCI, una Commissione nazionale con il compito di gestire la fase di sperimentazione del Decreto Brunetta, secondo obiettivi e linee d'intervento (art.4 del Protocollo). Tra i suoi molteplici compiti emerge quello di raccogliere i dati sullo stato di attuazione delle disposizioni del Decreto. La Commissione interna si coordina con il citato Comitato di vigilanza, che riferisce semestralmente sullo stato di avanzamento della sperimentazione. Anzi, il Comitato invia una relazione semestrale al Presidente dell'ANCI, al Ministero della Funzione Pubblica e alla Conferenza Stato Città, contenente la sintesi delle risultanze del monitoraggio dello stato d'avanzamento del processo di adeguamento delle amministrazioni locali. La finalità è che la Commissione in seno all'ANCI collabori con la CIVIT, per realizzare l'obiettivo di analizzare comparativamente le performance delle pubbliche amministrazioni e diffondere i relativi dati.

Con il protocollo d'intesa del 10.10.2009 l'ANCI e il Ministro per la Funzione Pubblica e l'Innovazione avevano già individuato in Formez Italia s.p.a. il partner dell'ANCI, in grado di offrire ai comuni l'assistenza tecnica per il raggiungimento dei degli obiettivi del Protocollo medesimo.

In generale i Protocolli d'intesa hanno riguardato anche la valorizzare del merito e della produttività, per cui si sono previste modalità di sostegno all'ANCI, nell'attivazione dei compiti necessari all'adeguamento al Decreto Brunetta. In pratica gli accordi sono serviti a fornire ai comuni modelli organizzativi, procedure coerenti, concrete ipotesi di lavoro e adeguati strumenti di premialità. Al riguardo è stata anche prevista una fase di sperimentazione applicativa su base volontaria, avente termine il 31.12.2010 e sulla quale la CIVIT ha riferito al Ministero.

L'ANCI ha emanato, in data 4 febbraio 2010, le prime linee guida concordate con il Ministero della Funzione pubblica, che chiariscono un punto fondamentale, ovvero come in

¹⁹⁹ la CIVIT ha risposto spesso alle domande delle amministrazioni e, sulle questioni collegate alla costituzione degli OIV, sono state fornite circa 500 risposte.

sede locale non sia obbligatoria l'adozione del Piano della performance e della relativa relazione. Il contenuto dei due documenti sarebbe infatti già presente nella Relazione previsionale e programmatica, nel PEG, nel PDO e nel rendiconto di gestione. Inoltre l'ANCI, con la circolare del 4 giugno 2010, ha definito ulteriori linee guida per gli enti locali, stabilendo che esse devono incidere sulla definizione e assegnazione degli obiettivi, sul collegamento tra obiettivi e allocazione delle risorse e sulla misurazione della performance organizzativa e individuale. In pratica, il piano e la relazione della performance, che attengono, rispettivamente alla programmazione e alla rendicontazione, vanno ricondotti alle disposizioni del D.lgs. 267/2000, nel senso che, con l'avvento della riforma, alcuni documenti tradizionali, come, per l'appunto, la relazione previsionale e programmatica, il PEG, il PDO e il rendiconto vanno sicuramente mantenuti, ma modificati in base ai principi di misurabilità dei risultati introdotti dal D.lgs. 150/2009.

Il nuovo assetto dei controlli che si rinviene al titolo II del Decreto Brunetta richiede agli organi di verifica interna un livello di coinvolgimento maggiore rispetto a quello intestato ai precedenti e ciò, in particolare, se si tiene conto che gli OIV, in base al più volte citato art.14, comma 4 lett. a) e b), svolgono, oltre alla funzione di monitoraggio, anche la comunicazione tempestiva delle criticità riscontrate agli organi elettivi, alla CIVIT e alla sede locale della Corte dei conti. In sostanza, la riforma vorrebbe che l'OIV fosse un organo che supporta permanentemente il comune nelle varie fasi del ciclo di gestione della performance.

Il Decreto Brunetta pone, in effetti, l'accento sull'importanza dello stretto raccordo tra la CIVIT, la dirigenza e gli OIV. Questi ultimi sono responsabili della corretta applicazione delle linee guida e dell'adozione delle metodologie definite dalla CIVIT, mentre i Dirigenti curano il monitoraggio della *performance*.

Gli OIV esercitano le attività precedentemente attribuite ai nuclei di valutazione, ma le loro verifiche sono accresciute, tanto che è previsto che i dirigenti assoggettati a controllo non percepiscano l'indennità di risultato, se non dimostrano di aver raggiunto in pieno gli obiettivi prefissati. È poi naturale come sia indispensabile una preventiva rilevazione che verifichi e approfondisca come gli enti articolino il piano delle performance e come sia impostata l'individuazione degli obiettivi. Anche in questo caso la piena attuazione della riforma è ben più agevole nei casi in cui sia stata svolta, nel corso degli anni precedenti, un'attività di pianificazione, recepita nei documenti di programmazione (bilancio pluriennale, relazione previsionale e programmatica). Ove esista una programmazione consolidata, non è difficile elaborare un piano triennale della performance, formulando gli obiettivi annuali e pluriennali previsti dall'art. 5 del d.lgs.150/2009. Allo stesso modo, si pensa che l'ente che nel corso di più anni, abbia predisposto un PEG, non dovrebbe avere difficoltà a formulare il piano triennale, poiché utilizzerebbe gran parte del lavoro impostato per redigere il bilancio

di previsione. Qualora, infine, siano stati formulati obiettivi e indicatori, è anche possibile monitorare in corso d'anno i risultati e concepire eventuali aggiustamenti.

È compito dei dirigenti, dell'OIV e della Giunta valutare i risultati conseguiti e porli in relazione con gli obiettivi assegnati, attività questa che già si espletava in molti enti locali in sede di rendicontazione, mentre l'assoluta novità è che a ciò si ricollega una conseguenza del tutto inusuale fondata sul collegamento tra i risultati e la corresponsione della parte accessoria dello stipendio. A tal fine va stilata una graduatoria intesa a premiare le persone più capaci e motivate.

Un appunto che si può fare al Parlamento è di aver spesso manifestato un interesse troppo debole per le risultanze di controlli su materie e oggetti presumibilmente di suo interesse. Si pensi, al riguardo che all'art. 1, c. 473 della L.296/2006, la Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo "sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti". Ebbene, a tutt'oggi, le Commissioni parlamentari non hanno mai esercitato tale potere.

Va poi detto che il sistema dei controlli di cui al Decreto Brunetta segna, purtroppo, una parziale "riappropriazione" dell'amministrazione da parte della politica, nonostante le norme sembrano ribadire le distinzioni tra l'una e l'altra. Il d.lgs.150/2009 ha posto i controlli interni sotto un più diretto controllo dell'autorità politica locale: la Giunta nomina i componenti degli OIV e questi rispondono alla Giunta. Il tasso di autonomia dei dirigenti sembrerebbe ridotto, la figura del direttore generale tenderebbe a scomparire, tanto che i responsabili di settore sembrano rispondere non più a lui, ma al potere politico. Gli OIV, a discapito del nome, non sono poi così indipendenti, ma sottostanno alla CIVIT e quest'ultima, che fornisce loro indirizzi e metodi, non ha le caratteristiche di indipendenza delle *Authority*. Essa ha, infatti, un'autonomia contabile, ma non finanziaria, i suoi membri sono nominati con DPCM, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, ed è inserita in un assetto organizzativo più ampio, di cui fanno parte il Dipartimento per la funzione pubblica, il Dipartimento della ragioneria generale, il Ministro per l'attuazione del programma (cui riferisce annualmente) e l'ARAN, delle cui strutture può avvalersi. Il Ministro per la P.A., di concerto con quello dell'Economia, stabilisce con proprio decreto le sue modalità di organizzazione (art. 4, c.4 della L.15/2009). Insomma, nonostante il diverso parere del Consiglio di Stato Sez. I, n.1081 del 22 marzo 2010, l'indipendenza della CIVIT è tutta da discutere²⁰⁰.

²⁰⁰ Cfr. G. D'Auria – I controlli e la Corte dei conti alla fine del primo decennio del XXI secolo. Rivista della Corte dei conti- Anno LXIII n.5, pag.231

Ciò nonostante, alcuni aspetti del Decreto Brunetta sono interessanti. La CIVIT ha emanato una apprezzabile delibera sulla composizione e sui compiti degli OIV (n. 4/2010), ha reso numerosissimi pareri alle Amministrazioni centrali e agli Enti nazionali, ha emanato autorevoli linee guida sul ciclo di gestione della performance e sulla trasparenza, così come ha fornito indirizzi sulla valutazione della dirigenza, sui servizi pubblici, sugli indicatori e gli standard di qualità e, per quel che ci riguarda in specie, anche sull'applicazione del D.lgs.150/2009 agli enti locali.

Se si pensa al principio informatore insito nella riforma, secondo cui anche presso la pubblica amministrazione le diseconomie devono andare a carico di chi le produce e non della collettività, si capisce come alcuni degli istituti introdotti dal Decreto Brunetta vadano in questa direzione. Le ragioni ispiratrici del D.lgs. 150/2009 sarebbero condivisibili, tanto è vero che la misurazione e valutazione della performance, la premialità, l'allocazione mirata delle risorse, gli standard qualitativi, l'autocorrezione e la responsabilità della P.A. verso i cittadini potrebbero sicuramente concorrere a disegnare un'immagine più moderna degli apparati. Dopo tanti tentativi si potrebbe, forse, auspicare un po' più concretamente, almeno il raggiungimento di una maggiore efficacia degli apparati.

Dopo il considerevole incremento di compiti attribuito alla Corte dei conti dalla L.131/2003 e dalla Finanziaria 2006, si è assistito a comportamenti non propriamente coerenti del Legislatore che, da una parte, hanno introdotto ipotesi di riforma che reintroducono il controllo preventivo di legittimità²⁰¹ e, dall'altra, hanno incrementano le fattispecie di controllo collaborativo, strettamente legato alla finalità di sollecitare le misure autocorrettive. Ad avviso della Sezione delle autonomie, affinché la Corte possa esercitare il suo ruolo tradizionale di controllore esterno e indipendente, è indispensabile che i controlli interni si perfezionino, che la loro autonomia dai vertici politici, purtroppo ridimensionata dal d.lgs.150/2009, sia accresciuta e che si incrementi il collegamento funzionale tra controlli interni ed esterni.

Oltre alla ridotta indipendenza degli OIV dal potere politico dovuta alla loro nomina da parte della Giunta, il Decreto Brunetta presenta anche il limite di voler talora risolvere i problemi delle amministrazioni secondo un'ottica neo centralista, che si riafferma in palese contrasto con le prerogative riconosciute alle autonomie dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Il meccanismo della riforma si basa, in effetti, su un rapporto stretto e diretto tra la CIVIT, organismo centrale, i dirigenti degli enti locali e gli OIV. Questo neocentralismo, in controtendenza con le attuali prospettive federaliste, rinverrebbe la sua *ratio* nella necessità di omogeneizzare l'agire amministrativo e quindi di avvantaggiarsi dei risultati di trasparenza e integrità che ne dovrebbero derivare. I poteri accentratori della CIVIT

²⁰¹ V. il referto dello scorso anno e il precedente capitolo sui controlli interni del 2009/2010

potrebbero, dunque, essere rimodulati e, soprattutto, gli OIV andrebbero meglio collocati all'interno del preesistente sistema dei controlli interni, distinguendo meglio la diversa valenza della comunicazione delle criticità, ex art.14, c.4, lett.b del d.lgs.150/2009, a secondo che siano indirizzate alla CIVIT, ovvero alla Corte dei conti. È questo uno degli aspetti della riforma che crea più interrogativi, poiché si è visto, dalla rilevazione effettuata sul campione di enti, che gli OIV o i Nuclei di valutazione esercenti i precisi adempimenti loro attribuiti dal Decreto Brunetta, omettono più frequentemente di ogni altro il compito di comunicare le criticità riscontrate alla sede locale della Corte dei conti, alla CIVIT, agli organi di governo e all'Ispettorato della funzione pubblica.

Questo obbligo di segnalazione sarebbe, viceversa, importante perché consentirebbe alla Corte di conoscere specificatamente le singole disfunzioni gestionali, a fronte delle quali formulare osservazioni e proporre le tradizionali misure correttive. Tutto ciò non si ottiene, infatti, dal semplice esame della gestione complessiva ex art.198 bis del TUEL, che trasmette alla Corte una generica panoramica della situazione amministrativa e contabile dell'ente, ma verrebbe ad assumere una posizione ben più rilevante e, in qualche modo, più vicina a quella di controllo della regolarità contabile, esercitata in sede regionale ex art.1, c. 166 della L.266/2005 su tutte le irregolarità idonee a pregiudicare l'equilibrio di bilancio. Così le verifiche sul funzionamento dei controlli interni all'ente locale potrebbero finalmente perdere quel carattere di riscontro puramente eventuale e saltuario, che finora è stato legato all'attuazione dei vari Programma regionali di lavoro, messi a punto dalle singole Sezioni regionali di controllo della Corte (art.7, co.7 L. 131/2003 e art.2, co.5 del Regolamento interno di cui alla Delibera SS.RR. n.14/2000). In conclusione, il nuovo obbligo di segnalazione delle criticità può essere rilevante, perché la Corte potrebbe conoscere, separatamente e a tappeto, tutte le irregolarità gestionali riscontrate dagli OIV e, si ripete, ciò avverrebbe nei confronti della generalità dei comuni e non solo di quelli appositamente indagati. A questo punto non è escluso che nuovi scenari possano delinearsi.

L'art.13, c.6, lett. h dello stesso Decreto Brunetta attribuisce alla CIVIT la promozione di analisi comparate della performance delle amministrazioni pubbliche e la loro pubblicazione sui siti istituzionali. Come accennato inizialmente, risultava già intestato anche alla Corte dei conti il compito di valutare e comparare l'attività delle amministrazioni controllate, ma mentre nel caso della Corte dei conti quanto comunicato dagli organi di controllo interno può essere oggetto di referto agli organi elettivi, nel caso delle comunicazioni alla CIVIT, le performance esaminate sono dalla CIVIT stessa indirizzate e coordinate ai soli fini delle garanzie di trasparenza e del *benchmarking*.

Si consideri, infine, che l'abrogazione espressa dell'art.1, c.6 del d.lgs.286/1999 ad opera dell'art.30 del d.lgs.150/2009 ha ripristinato in capo ai servizi di controllo interno

comunque denominati l'obbligo di denuncia per danno erariale ex art.1, c.3 L.20/1994, sancendo così la corresponsabilità degli OIV nelle fattispecie che integrano la possibilità di detto pregiudizio. Indirettamente la norma rafforza la posizione della Corte che può perseguire, oltre il presunto autore del danno, anche gli organi di supervisione interna, ove omettano la segnalazione di eventuali pregiudizi, appresi anche nell'esercizio della valutazione di tipo collaborativo. In pratica, il controllo della Corte in sede locale persegue sia l'attivazione di meccanismi di autocorrezione dell'ente controllato che la salvaguardia da fattispecie di danno patrimoniale.

Grazie agli svariati compiti che le sono stati conferiti dall'art.13 del D.lgs.150/2009, la CIVIT ha rilasciato anche alcuni pareri che, in buona parte, si limitano a lumeggiare le amministrazioni sull'applicazione del Decreto stesso. Nulla a che vedere, dunque, con l'ampia funzione consultiva conferita alla Corte dei conti dall'art.7, c.8 della L.131/2003, che investe la generalità delle disposizioni sulle autonomie locali ed è strettamente correlata alla miglior riuscita dell'attività di controllo. D'altronde, se la Corte dei conti è organo di controllo magistratuale, che rinviene nelle garanzie costituzionali le ragioni del suo esistere e della sua posizione ausiliaria verso il Parlamento, la CIVIT è un organismo centrale di indirizzo e supervisione che, rispondendo al Ministro per la Funzione Pubblica, si muove nell'ambito del generale apparato amministrativo.

C'è infine da riflettere sull'assoluta incongruenza insita al Decreto 150/2009, che prevede l'applicazione della premialità, senza ricorso a spese aggiuntive. È logico pensare come buona parte degli enti locali non siano in grado di sostenere i costi strutturali e gestionali dell'applicazione Decreto Legislativo.²⁰²

Il d.lgs.150/2009 ha conferito agli OIV il potere di proporre alla Giunta la valutazione dei dirigenti di vertice, sottraendo, come si è accennato, al Direttore Generale il "fisiologico" giudizio sull'operato dei propri collaboratori. È evidente che, se l'esecutivo valuta i dirigenti di vertice sulla base dell'apprezzamento degli OIV, ma può motivatamente discostarsene, per cui i capi dell'amministrazione possono subire il condizionamento della Giunta, allo stesso modo i dirigenti non apicali, che sono valutati direttamente dagli OIV, possono ugualmente subire interferenze politiche, visto che è l'esecutivo a scegliere i componenti dell'organo di controllo. La Corte ritiene che questo non sia certo un passo avanti, sul terreno della più imparziale valutazione dei responsabili di settore.

I Dirigenti che non fanno più tanto riferimento al Direttore Generale, quanto alle direttive della CIVIT. D'altro canto il vertice e gli organi di indirizzo politico devono recepire a attuare le indicazioni degli OIV che però, in congruamente, sono nominati dalla stessa

²⁰² Si ricorda, al riguardo, che il 6 maggio u.s. la CIVIT ha inviato al Ministro per la PA e l'Innovazione una lettera per chiedere notizie sulla richiesta di autorizzazione alla spesa avanzata dalla stessa per progetti sperimentali e innovativi già avviati

Giunta. Si direbbe che l'importanza degli indirizzi forniti da un organismo accentrato come la CIVIT e l'affievolimento del potere dei dirigenti di vertice locale contribuiscano a ridurre, come accennato, l'autonomia degli enti locali voluta invece dalla riforma costituzionale.

Vi è, infine, da dire che il D.lgs.150/2009, che introduce il meccanismo delle c.d. "fasce di merito", procede ad una valutazione differenziata delle prestazioni lavorative che si potrebbe ritenere troppo sbrigativa. Escludendo necessariamente una quota percentuale (25%) di dipendenti dalla valutazione premiante, si da per scontato un fatto indimostrabile e cioè che, "indiscriminatamente", in tutte le unità organizzative di qualsiasi luogo e dimensione, un dipendente su quattro vada escluso da qualsiasi riconoscimento economico perché necessariamente "fannullone".

Ciò nonostante, in un quadro politico generale obbligato a razionalizzare la spesa, gli organi di controllo interno continuano ad avere un ruolo non marginale nell'ottimizzare l'impiego delle risorse e nell'assicurare servizi soddisfacenti a costi sostenibili. Come asserzione di principio, non si può negare che la vocazione federalista delle nostre autonomie locali potrebbe trovare naturale espressione nell'attenzione alla performance e alle sue valutazioni.

Davanti all'applicazione del Decreto Brunetta ogni ente può decidere se valorizzare l'esistente, mantenendo il proprio sistema di misurazione e valutazione, ritenuto sostanzialmente coerente con i principi della riforma, oppure apportando i miglioramenti e le integrazioni che necessitano, o ancora, essendone privi, adottare un sistema *ex novo*. Tutto ciò, in ogni comune, è ovviamente, condizionato dalla dimensione demografica, dalle risorse a disposizione e dall'esistenza o meno di un'adeguata cultura manageriale.

Data questa premessa, la Corte dei conti ha ritenuto utile procedere a un'iniziale verifica del primo impatto della riforma dei controlli negli enti locali e la Sezione delle Autonomie è ricorsa all'ausilio di un apposito questionario, diffuso, in parte con la collaborazione delle Sezioni regionali, ai comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti.²⁰³ Esso è articolato su una decina di domande essenziali e di formulazione elementare, idonee però a rilevare il grado di applicazione degli istituti principali contenuti negli articoli di cui ai capi II e III del Decreto Brunetta.

Dal clima generale che si respirava all'inizio del 2011 presso gli enti locali, confermato dalla lettura delle prime riflessioni degli operatori, parrebbe, al momento, che oltre ad alcune riserve sull'adeguamento normativo che però, nella maggior parte dei casi è avvenuto, si rinverrebbero diversi ostacoli nell'assunzione di un nuovo sistema di misurazione e

²⁰³ La Sezione di controllo di Trento ha comunicato, con nota 747 del 21.06.2011, alla Sezione delle Autonomie il mancato adeguamento all'art.74, c.2 del d.lgs.150/2009. La sezione di Bolzano non si è adeguata, come risulta dalla nota alla Sezione delle Autonomie n.488 del 29.06.11. La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Sicilia riferisce di aver avviato un'autonoma indagine che formerà oggetto della relazione allegata alla parifica del rendiconto regionale.

valutazione della performance, oltre che di premiazione del merito, ancor più quando si tratti di articolare il sistema nelle relative fasce.

Se è vero che l'adozione del piano delle performance non è obbligatoria, per cui l'eventuale mancanza non è in sé censurabile, è anche vero che la mancata adozione di un'apposita metodologia di valutazione pone l'ente in difficoltà, determinando, per quando sarà, dei problemi nell'erogazione dei premi di produttività per il personale e delle indennità di risultato ai dirigenti e titolari di posizioni organizzative.

È da dire che la riforma sconta gli effetti negativi della manovra finanziaria per il 2011, visto che, invece, il meccanismo delle fasce di merito mirava a discriminare le performance grazie a una convincente idea di premialità distributiva. Il D.L.78/2010, non destinando risorse alla contrattazione collettiva, rende pressoché inapplicabile il riconoscimento economico della migliore performance. Visto che spetta alla contrattazione decentrata fissare la quantità di risorse da assegnare a ogni fascia, di fatto, data la stasi dei negoziati locali, solo quando si saranno sbloccati i rinnovi contrattuali (dopo il 2010/2012), una parte significativa delle risorse aggiuntive potrà, verosimilmente, essere assegnata alle singole amministrazioni in modo differenziato. È poi da menzionare che un'intesa sindacale del 4.02.2011, presso la Funzione Pubblica ha disposto che solo le limitate risorse di cui all'art.61, c.17 del d.l.112/2008 concorrono a finanziare le disposizioni sulla performance individuale. Il congelamento delle risorse per la corresponsione di premi e incentivi ha naturalmente indotto gli enti locali ad assumere un atteggiamento di attesa e di prudenza.

Si ha notizia che il primo concreto impatto della riforma Brunetta sul sistema dei controlli interni agli enti locali ha riguardato la valutazione della dirigenza, che è risultata ampiamente modificata sia nell'organo esercente il controllo che nella metodologia, oltre ad investire, nel cambiamento, soprattutto la dirigenza di vertice, che viene valutata con una proposta indirizzata dall'OIV all'organo di indirizzo politico. I parametri valutativi si sono arricchiti e la retribuzione di risultato è cambiata, non essendo più possibile, come si è visto, erogarla senza il previo accertamento del reale raggiungimento degli obiettivi.

Se ci si limita a un approccio teorico, si pensa che la riforma sia applicabile con successo solo negli enti preparati per tempo e cioè che abbiano impostato un insieme coerente di obiettivi misurabili e valutabili e i cui amministratori siano stati coinvolti tempestivamente e in maniera appropriata. Le loro scelte dovrebbero essere trasfuse nel piano triennale di formazione degli obiettivi, in modo che anche i cittadini-utenti possano rendersi conto dell'attività svolta dal proprio comune.

Si sa che la riforma ha cominciato ad operare solo dal gennaio 2011 e che quindi, a tutt'oggi, potrebbero riscontrarsi solo gli effetti della prima applicazione. Si è anche visto come il termine del 31/12/2010 per l'adeguamento dei singoli enti locali ai nuovi principi

introdotti dal D.lgs. n. 150/2009 sia ordinatorio, visto che, per tutto il 2010, è stata prevista la vigenza della legislazione preesistente che, per la citata e nota "cedevolezza", fa spazio, col nuovo anno, all'applicazione diretta del D.lgs. 150/2009 e comunque fino ad eventuale, avvenuto adeguamento da parte dell'ente. Ci si aspetta che, nell'attesa della piena applicazione delle nuove disposizioni ai propri ordinamenti, l'attività di programmazione, controllo e rendicontazione di ogni ente cominci, almeno, ad organizzarsi secondo la prospettive del "ciclo di gestione della performance".

Operativamente ogni comune deve assicurare uno stretto coordinamento tra programmazione finanziaria e amministrativa, per avere una visione chiara degli obiettivi da raggiungere, prima della formazione del bilancio e in modo da ripartire le risorse in capitoli d'intervento. La programmazione per obiettivi deve essere articolata in modo da contenere la quantificazione dei risultati da conseguire, il monitoraggio puntuale e tempestivo, oltre che collegato con i centri di responsabilità e da consentire la correzione in corso d'opera degli scostamenti, oltre a un sistema per la valutazione dei risultati, cui faccia seguito la corresponsione delle premialità al merito della performance e della trasparenza.

Ammesso che tutto ciò avvenga, rimarrebbe la necessità di un adeguamento in tempi almeno ragionevoli, sia perché altrimenti non si possono erogare i compensi, secondo i criteri legati al merito e ai risultati, sia per il principio generale, secondo cui i criteri di valutazione devono essere conosciuti da parte dei valutati anteriormente al periodo a cui si riferiscono.

La metodologia di valutazione dei dirigenti di vertice deve essere adottata dall'ente sulla base della proposta dell'OIV, che va comunicata anche ai sindacati e con essi concertata. Con l'introduzione di questo fattore il legislatore vorrebbe, come nelle aziende private, legare la valutazione e l'erogazione delle forme d'incentivazione delle prestazioni al positivo andamento complessivo dell'ente.

Occorrerebbe, innanzi tutto, che gli enti definissero preventivamente gli obiettivi più importanti in seno al ciclo di gestione delle performance, per poi attivare, a regime, il relativo sistema di misurazione, con l'obiettivo di misurare con ragionevole affidabilità il grado di raggiungimento dei risultati.²⁰⁴

L'indagine di cui sopra ha riguardato, causa l'esclusione degli enti delle province di Trento e Bolzano e della Sicilia, 454 comuni che hanno ricevuto i questionari di rilevazione. I comuni delle varie regioni si sono rivelati sostanzialmente adempienti all'indagine, anche se ciò è avvenuto in minor misura per l'Abruzzo, la Puglia e la Campania. In quest'ultimi meno di ¼ dei comuni non ha risposto. Complessivamente i questionari riempiti e pervenuti sono stati 418, con una percentuale di mancato riscontro ben al di sotto del 10%. Si riproducono, di seguito, le relative sintesi.

²⁰⁴ G. Cogliandro in " La dirigenza pubblica nel reporting della Corte dei conti"

VALLE D'AOSTA (1/1): L'unico ente coinvolto, corrispondente al capoluogo Aosta, ha modificato il proprio ordinamento uffici e servizi. La città non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, né ha previsto un sistema premiante e una ripartizione per fasce di merito. Viceversa, ha istituito un OIV, unico per l'intera regione, che svolge tutti i principali compiti ex art.14, c.4 d.lgs.150/2009. Il comune ha fornito all'OIV metodi e strumenti idonei a valutare la performance individuale e organizzativa, mentre non ha adottato alcun programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

PIEMONTE (32/32): La maggioranza degli enti sottoposti a rilevazione ha modificato il proprio regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ne ha adottato uno specifico. La più parte ha anche assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, anche se solo $\frac{1}{4}$ del totale ne ha adottato tutti gli aspetti. La valutazione della dirigenza è diventata più approfondita, allargandosi alla considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. Addirittura i $\frac{2}{3}$ dei comuni hanno previsto un sistema premiante, mentre solo un terzo ha adottato le fasce di merito. Solamente $\frac{1}{3}$ degli organi di controllo interno, sia che si tratti degli OIV istituiti da una minoranza o dei preesistenti nuclei, svolgono tutti i compiti loro affidati dalla riforma, mentre un altro terzo non ne svolge alcuno. I rimanenti si limitano ad alcuni adempimenti e, tra di essi, i compiti più trascurati sono la validazione della relazione sulla performance e, ancor più, la comunicazione a vari organi delle criticità riscontrate, tra cui la CIVIT e la Corte dei conti. Nella stragrande maggioranza dei casi l'ente non ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance e nella quasi totalità non ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Tra i singoli comuni esaminati emergono Acqui Terme, Asti, Chieri, Grugliasco e Savigliano che hanno adempiuto a tutti i punti della riforma dei controlli, eccetto per il programma triennale che è stato tralasciato da Asti, Chieri e Grugliasco e per le fasce di merito, ignorate da Savigliano. Va segnalata Acqui Terme, cui non possono essere imputati inadempimenti. Lasciano a desiderare i comuni di Borgomanero, Cuneo e Venaria Reale che non hanno messo mano al regolamento, né hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance. Cuneo riveste una posizione più critica, non avendo previsto neanche il sistema premiante e non avendo attribuito al nucleo alcun compito di nuova istituzione

LOMBARDIA (68/68): La metà degli enti ha modificato il proprio regolamento o ne ha emanato uno specifico, mentre l'altra metà non si è adeguato. Circa i $\frac{2}{3}$ dei comuni non hanno assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, a fronte dei rimanenti che, pur essendo adempienti, non ne hanno individuato la totalità degli aspetti. La valutazione della dirigenza è stata migliorata e si è estesa, prevalentemente, alla

valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. Benché i 2/3 dei comuni abbiano previsto un sistema premiante fondato sul merito, più della metà del totale non ha preso in considerazione le fasce di merito. L'adempimento di maggior successo è stato la costituzione degli OIV o il semplice affidamento dei loro compiti ai preesistenti nuclei. In quasi la metà dei casi, gli attuali organi di controllo interno svolgono tutti i compiti del Decreto Brunetta, mentre in quasi 1/5 dei casi l'adempimento ha riguardato una parte dei compiti (il più negletto è la comunicazione delle criticità alla Corte e alla CIVIT). In meno della metà dei casi l'ente non ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance e nella quasi totalità non ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Appaiono più attenti nell'applicazione della riforma i comuni di Muggiò, Parabiago e Giussano che hanno ottemperato a tutti, indistintamente, gli aspetti delineati nel questionario. All'opposto i comuni di San Donato Milanese, Lissone, Lainate e Cassano Magnano non hanno ancora provveduto.

VENETO (37/38): La stragrande maggioranza degli enti ha modificato il proprio regolamento interno, ovvero, più raramente (17% dei casi), ha adottato un regolamento specifico. Una maggioranza netta ha assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, ma solo 1/3 circa del totale ne ha anche adottato tutti gli aspetti. Negli altri casi i profili individuati escludono quasi sempre le procedure di conciliazione relative all'applicazione del sistema. La valutazione della dirigenza è diventata più approfondita, estendendosi, in circa i 2/3 degli enti, alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. I comuni rimanenti ignorano i parametri introdotti dalla riforma, oppure, al massimo, si limitano a considerare le posizioni organizzative. La quasi totalità dei comuni ha previsto un sistema premiante fondato sul merito e, di questi, i 2/3 circa hanno adottato le fasce di merito. In una esigua minoranza sono stati ignorati tanto il sistema premiante, quanto le fasce di merito (Valdagno, San Bonifacio, Adria, Paese). Circa 1/4 dei comuni, non solo hanno istituito gli OIV, ma ne svolgono tutti i principali compiti; all'opposto, circa la metà degli enti non li svolge affatto, sia che abbiano istituito il nuovo organo di controllo sia che permanga il preesistente Nucleo. I rimanenti (circa 1/4 del totale) esercitano solo alcune delle nuove attribuzioni e la più trascurata è, ancora una volta, la comunicazione alla Corte e alla CIVIT delle criticità riscontrate, seguito dalla validazione della relazione sulla performance. In 1/3 dei casi gli enti hanno fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, ma solo in 5 comuni è stato redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Thiene, Adria, Vigonza, Arzignano e Schio). I comuni che hanno applicato tutti gli aspetti della riforma sono Portogruaro, Padova e Rovigo e, con qualche lievissima inadempienza, rispettivamente in tema di fasce di merito e di misurazione della performance, Albignasego e

Arzignano. I comuni di Valdagno, San Bonifacio e Paese sono in ritardo assoluto, mentre Iesolo e Vittorio Veneto hanno almeno messo a punto un sistema premiante.

FRIULI VENEZIA GIULIA (6/6): La maggioranza degli enti non ha modificato il regolamento interno e neanche ne ha emanato uno nuovo. Ancora la maggioranza ha, invece, assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, adottandone la prevalenza degli aspetti, con particolare riguardo alle modalità di raccordo ed integrazione con i sistemi di controllo preesistenti e con i documenti di programmazione. La valutazione della dirigenza si è arricchita, estendendosi alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. Nella metà delle fattispecie è previsto un sistema premiante fondato sul merito, mentre le fasce di merito sono contemplate solo a Monfalcone. Solo Udine ha istituito un OIV che svolge quasi tutti i nuovi compiti, mentre solo a Trieste il Nucleo di valutazione è impegnato in un paio dei nuovi compiti di legge (i rimanenti enti indagati sono del tutto inadempienti). A Trieste lo stato di applicazione del Decreto Brunetta è abbastanza soddisfacente, mentre Monfalcone sembra essere il Comune più inadempiente. Gli enti non hanno neanche fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, né hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

LIGURIA (10/10): La maggioranza dei comuni ha adeguato il proprio ordinamento interno e, parimenti, un numero prevalente di enti ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance. Riguardo al sistema di misurazione e valutazione, i comuni di Genova, La Spezia e Savona ne hanno adottato tutti gli aspetti e sono anche quelli che meglio di altri hanno dato applicazione complessiva al Decreto Brunetta (con notazione di eccellenza per Savona). La maggioranza ha arricchito la valutazione della dirigenza, allargandola alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva, così come ha previsto sia un sistema premiante fondato sul merito, che le relative fasce. Circa la metà ha pure istituito gli OIV, come la rimanente metà ha fatto svolgere ai Nuclei di valutazione i compiti di nuova istituzione. Solo a Ventimiglia, Sarzana e Rapallo l'organo di controllo non ha dato applicazione ad alcun punto dell'art.14, c.4 della riforma. Gli strumenti per operare sono stati forniti agli OIV solo dai comuni più adempienti, come La Spezia e Savona e, in parte, San Remo. La quasi totalità degli enti non ha neanche redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con l'eccezione di La Spezia.

EMILIA ROMAGNA (32/34): Circa $\frac{1}{4}$ degli enti indagati non ha adeguato il proprio ordinamento alla riforma, a fronte dei rimanenti $\frac{3}{4}$ dei comuni, che hanno tutti modificato il proprio regolamento interno per gli uffici e servizi, con le sole eccezioni di Lugo, Imola e Cesenatico che hanno approvato un atto normativo specifico. Poco più di un terzo dei comuni è risultato del tutto inadempiente all'obbligo di adottare un sistema di misurazione e

valutazione della performance. Tra i rimanenti due terzi, circa la metà del totale ha individuato tutti gli aspetti del sistema, mentre circa $\frac{1}{4}$ ne ha adottato solo alcuni profili, tra i quali sono particolarmente trascurate sia le procedure di conciliazione che, in minor misura, le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo preesistenti. Per la quasi totalità degli enti la valutazione dei dirigenti si avvale dei due nuovi parametri della considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. Solo i comuni di Argenta, Cento, Piacenza e Vignola ignorano la performance collettiva. La totalità dei comuni, con la sola eccezione di Argenta, ha previsto un sistema premiante e di valorizzazione del merito e, di essi, circa $\frac{2}{3}$ vi hanno inserito le fasce di merito. Solo poco più di $\frac{1}{4}$ dei comuni svolge, attraverso un OIV appositamente costituito, ovvero attraverso il preesistente nucleo, tutti i principali compiti di cui all'art.14, c.4. del D.lgs. 150/2009. Poco meno di $\frac{1}{4}$ degli stessi, all'opposto, non ne ha esercitato nessuno, per cui poco meno della metà attesta di averne svolto solo alcuni. I compiti trascurati sono, soprattutto, la comunicazione delle criticità riscontrate, in specie alla Corte dei conti e alla CIVIT, e, in misura leggermente inferiore, la validazione della relazione sulla performance. Più della metà dei comuni non ha fornito agli OIV strumenti o metodi idonei a misurare e valutare la performance e pochissimi hanno adottato un programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Lugo, Modena, Cervia e Ravenna). Più che in altre regioni la media degli enti registra un sufficiente grado di applicazione, con una menzione particolare per San Lazzaro di Savena e Fidenza che registrano il più completo adeguamento al d.lgs.150/2009²⁰⁵. Anche gli enti meno solerti, come Mirandola, Faenza e Reggio Emilia non hanno ommesso di prevedere un sistema premiante o di adottare parametri innovativi nel valutare i dirigenti.

TOSCANA (38/38): La quasi totalità degli enti ha modificato il proprio regolamento, ovvero ne ha emanato uno ad hoc. In alcuni casi è stata approvata una normativa specifica, ma si sono anche apportate variazioni al regolamento per gli uffici e servizi. Solo la decima parte degli enti non si è adeguata. Meno della metà dei comuni non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, ignorandone così tutti gli aspetti, e ancor meno della rimanente metà, oltre ad adempiere, ne ha anche assunto tutti i profili. Solo i rimanenti (quasi $\frac{1}{4}$) hanno adottato il sistema di misurazione e valutazione, ma tralasciandone alcuni profili, tra cui il più trascurato è quello del raccordo con i sistemi di controllo preesistenti. La valutazione della dirigenza è stata approfondita e ampliata dalla maggioranza dei comuni, allargandosi prevalentemente alla valutazione delle posizioni organizzative e della performance collettiva. La stragrande maggioranza dei comuni ha previsto un sistema premiante selettivo e fondato sul merito, mentre di questi solo i due terzi

²⁰⁵ Ai comuni di Casalecchio di Reno, Lugo, Cesena, Imola, Piacenza, Forlì e Cervia mancano semplici adempimenti di dettaglio.

ha adottato le fasce di merito. Poco meno della metà degli enti ha istituito gli OIV, oppure ha mantenuto i Nuclei di valutazione, svolgendo in entrambi i casi tutti i compiti elencati dall'art.14, c.4 del d.lgs.150/2009. La metà rimanente si è ripartita tra una quota più esigua di enti che adempiono parzialmente, visto che gli organi di controllo svolgono solo alcuni dei nuovi compiti, mentre una quota più nutrita è del tutto inadempiente, in quanto non ha istituito gli OIV e neanche ha svolto alcuna delle nuove attribuzioni, conferite ai servizi di controllo interno. Tra gli enti che svolgono solo alcuni compiti spicca l'abitudine a tralasciare la comunicazione delle criticità alla Corte di conti e la validazione della relazione sulla performance. Quasi la metà degli enti ha fornito all'OIV gli strumenti di misurazione e valutazione della performance e solo la decima parte dei comuni ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Le modifiche apportate ai controlli sono state interpretate al meglio da Livorno, Prato, Scandicci e Sesto Fiorentino. Come in Emilia Romagna, ad alcuni enti mancano solo particolari di dettaglio, relativi all'omissione di qualche aspetto della misurazione della performance o a qualche compito dell'OIV ovvero, ancora, alla mancata considerazione della performance collettiva²⁰⁶. All'opposto i comuni di Bagno a Ripoli, Cortona e Empoli, pur non essendosi adeguati, registrano comunque alcuni profili positivi, dovuti, rispettivamente, all'approvazione del regolamento, alla rinnovata metodologia di valutazione e all'assolvimento di alcuni compiti a cura dell'OIV.

UMBRIA (11/11): La stragrande maggioranza dei comuni ha modificato o emanato un proprio regolamento organizzativo. Quasi la metà degli enti ha assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, adottandone, con un paio di eccezioni, tutti gli aspetti. Dei rimanenti, la metà circa ha ignorato i nuovi parametri di valutazione, mentre la residua metà ha adempiuto parzialmente, riservando la propria preferenza alla valutazione dei titolari delle posizioni organizzative e alla performance collettiva. Una netta maggioranza ha previsto un sistema premiante fondato sul merito e quasi altrettanto ha adottato le fasce di merito. I due terzi dei comuni hanno istituito gli OIV che hanno, in prevalenza, svolto tutti i compiti loro affidati dalla riforma. Nella metà dei casi l'ente ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, mentre in tre casi è stato redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. I comuni che hanno curato tutti i profili dell'applicazione del d.lgs.150/2009 sono Corciano, Spoleto e Bastia Umbra. A Perugia manca solo l'adozione di qualche altro aspetto della misurazione e valutazione della performance. Terni è sembrato l'ente in maggiore difficoltà.

MARCHE (16/16): La stragrande maggioranza degli enti ha modificato un proprio regolamento o ne ha assunto uno nuovo. La metà esatta dei comuni ha assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, ma solo ¼ del totale ne

²⁰⁶ cfr. Firenze, Massa, Capannori, Pontedera, Viareggio e Camaiore.

hanno adottato tutti gli aspetti. Gli altri enti hanno privilegiato alcuni aspetti, ma tutti hanno tralasciato l'individuazione di modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo preesistenti. Per 1/3 degli enti la valutazione della dirigenza è diventata più approfondita e si è allargata soprattutto alla valutazione delle posizioni organizzative e alla considerazione della performance collettiva. Dei rimanenti, una metà conserva i preesistenti criteri di valutazione, mentre gli altri introducono il solo parametro della valutazione delle posizioni organizzative. I due terzi dei comuni hanno previsto un sistema premiante meritocratico, ma solo la metà del totale ha programmato le fasce di merito. I $\frac{3}{4}$ degli enti hanno istituito gli OIV, ovvero hanno affidato i relativi compiti ai preesistenti nuclei, per cui, in un modo o nell'altro, sono stati svolti tutti o buona parte dei nuovi compiti affidati agli organismi di controllo. Gli adempimenti trascurati riguardano la comunicazione delle criticità alla Corte dei conti e alla CIVIT e la validazione della relazione sulla performance. Un terzo degli enti rimane del tutto inadempiente. Nella stragrande maggioranza dei casi gli enti non hanno fornito agli OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, né, ancor meno, hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. È singolare vedere come nessun comune abbia curato un'applicazione del tutto completa della riforma. Viceversa, Senigallia, Jesi e Osimo appaiono ben poco adempienti, visto che i primi due hanno solo previsto un sistema premiante, mentre Osimo si è limitato a modificare il regolamento uffici e servizi.

LAZIO (37/41): Poco più dei 2/3 dei comuni si è adeguato, modificando il regolamento per gli uffici e servizi, ovvero approvando un regolamento specifico. Diversamente che in altre regioni quest'ultima soluzione è stata scelta da poco più della metà degli enti adempienti. Ovviamente poco meno di 1/3 degli interpellati non si è adeguato affatto. Mentre poco più della metà circa dei comuni ha adottato un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, poco meno dell'altra metà non ha assunto al riguardo alcun sistema. Tra le località che si sono adeguate la maggioranza ha individuato solo alcuni aspetti del sistema, mentre solo una minoranza consistente ha adottato tutti i profili della nuova valutazione. Gli aspetti più negletti sono stati, quasi in pari misura, le procedure di conciliazione e le modalità di raccordo e integrazione con i sistemi di controllo già esistenti. Poco più della metà dei comuni indagati ha migliorato la valutazione della dirigenza, alla luce dei due nuovi parametri della performance collettiva e delle posizioni organizzative. Gli enti rimanenti mantengono gli schemi di valutazione preesistenti alla riforma o, tutto al più, adottano le sole posizioni organizzative. Ben i 2/3 circa dei comuni hanno previsto un sistema premiante meritocratico e, in esso, hanno anche inserito le fasce di merito. Dei rimanenti, la metà ha egualmente messo a punto un sistema premiante, ma senza ricomprendervi le fasce di merito, mentre l'altra metà ha ignorato sia il sistema di

valorizzazione che il criterio di ripartizione in fasce. Circa 1/3 del totale degli indagati ha svolto, tramite un neo istituito OIV, oppure tramite il preesistente nucleo, tutti i compiti attribuiti dalla riforma all'organo di controllo interno. Viceversa, l'altro terzo non ha istituito l'OIV, né ne ha affidato i compiti al nucleo, per cui nessuna delle attribuzioni della riforma è stata concretamente esercitata. Nei rimanenti casi solo alcuni dei nuovi compiti sono esercitati, e tra di essi sono costantemente più tralasciati la comunicazione delle criticità riscontrate alla Corte dei conti e alla CIVIT e la validazione della relazione sulla performance. Più che altrove i comuni del Lazio hanno fornito agli OIV metodi e strumenti di valutazione (meno di 1/3 dei casi), a fronte dei 2/3 circa che risulta inadempiente. Poco più di 1/4 dei comuni ha redatto un programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con una percentuale di adeguamento superiore alle altre regioni. Mediamente i comuni hanno fornito un discreto livello di applicazione del d.lgs.150/2009, ma si può parlare di adeguamento del tutto soddisfacente solo nei casi di Cisterna di Latina e di Monterotondo. Ci sono, invece molte riserve per Ardea, Ceccano, Palestrina e Rieti.

ABRUZZO (9/13): Mentre circa la metà dei comuni non ha adeguato il proprio ordinamento interno alla riforma di cui al d.lgs.150/2009, l'altra metà ha modificato il regolamento degli uffici e servizi. La quasi totalità degli enti non ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance e neanche ha rinnovato i parametri di giudizio nei confronti della dirigenza, tanto che da nessuna parte si sono introdotte la considerazione delle performance collettive e delle posizioni organizzative (fa eccezione Lanciano). Solo nella metà dei casi ai criteri anteriori alla riforma si è aggiunta la valutazione delle sole posizioni organizzative. Avezzano è l'unico comune che ha previsto un sistema premiante, che contempla anche l'adozione delle fasce di merito. Tutti gli altri non hanno configurato, né un sistema valutativo basato sul merito, né le relative fasce, con la sola eccezione di VASTO che, pur in seno ad una previsione meritocratica, ha escluso la ripartizione in fasce. La metà degli enti non ha istituito un OIV ma, soprattutto, neanche prevede che il preesistente nucleo di valutazione svolga alcuno dei compiti principali della riforma. L'altra metà ha, viceversa, affidato a un OIV neo istituito tutti gli adempimenti di cui all'art.14, c.4 del d.lgs.150/2009, con la sola eccezione di Giulianova, il cui nucleo ha adottato soltanto il compito consistente nella proposta di valutazione dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico. A differenza degli altri, solo il comune di Pescara fornisce all'OIV metodi e strumenti per valutare la performance, mentre nessun comune ha approvato il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Spicca tra tutti il comune di Lanciano che, salvo che per la redazione del programma triennale, ha ottemperato a tutte le disposizioni. Ortona e Sulmona sono del tutto inattivi, al pari di Francavilla a Mare che, però, ha approvato modifiche al regolamento .

MOLISE (3/3): I tre comuni interessati all'indagine si sono adeguati, perché hanno modificato il regolamento o ne hanno emanato uno specifico. Tutti hanno assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance, adottandone un paio di aspetti, con l'eccezione di Campobasso che li ha assunti tutti. Esclusa Isernia, la valutazione dirigenziale si è arricchita di nuovi parametri di valutazione, concernenti la performance collettiva e le posizioni organizzative. Tutti gli enti hanno previsto un sistema premiante fondato sul merito e altrettanti hanno adottato le relative fasce. Solo Isernia ha istituito un OIV, che ha svolto tutti i compiti previsti dalla riforma, a fronte di Campobasso e Termoli che, non solo non hanno istituito un nuovo organismo di controllo, ma neanche hanno fatto svolgere al Nucleo le recenti attribuzioni di legge. Nessuno dei comuni ha fornito all'OIV strumenti di misurazione e valutazione della performance, né ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. L'applicazione migliore è quella di Isernia.

CAMPANIA (53/66): a differenza che in altre regioni, poco meno della metà degli enti ha modificato il regolamento per gli uffici e servizi, ovvero ha adottato un atto normativo ad hoc. Viceversa, più della metà è del tutto inadempiente. L'altro dato negativo è che poco più dei 2/3 dei comuni non hanno adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance, ignorando, di conseguenza, la possibile adozione di taluni aspetti. Tra i rimanenti solo la settima parte del totale ha adottato alcuni aspetti del nuovo sistema di misurazione, tralasciando prevalentemente i profili che attengono alle procedure di conciliazione e alle modalità di raccordo ed integrazione con i precedenti sistemi di controllo. Una percentuale identica si è invece adeguata completamente al nuovo modo di interpretare la performance e ne ha adottato tutti gli aspetti (Scafati, Napoli, Angri, Marigliano, Poggiomarino, Pozzuoli, Qualiano). Circa i 2/5 degli enti indagati mostrano di aver recepito i nuovi parametri di valutazione impostati sulla considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. I comuni rimanenti, che sono un'ampia maggioranza, si limitano a mantenere i vecchi parametri legati ai risultati e ai comportamenti o, al massimo, ricorrono alle sole posizioni organizzative. Poco più della metà degli enti non ha adottato un sistema premiante, né ha previsto le fasce di merito, denunciando così un rilevante inadempimento. I comuni rimanenti hanno tutti adottato un sistema meritocratico e di essi circa 1/4 del totale ha anche previsto le fasce di merito. Solo un numero pari a circa 1/6 del totale ha previsto il sistema premiante, ma ha ignorato le fasce di merito. Riguardo ai compiti commessi dalla legge a un neo istituito OIV, ovvero, in mancanza, al preesistente nucleo di valutazione, addirittura circa i 3/5 degli enti non hanno svolto alcuno dei compiti richiesti. Dei rimanenti, poco meno di 1/4 del totale ha assolto solo ad alcuni compiti, trascurandone gli altri e, tra questi, in specie, la comunicazione delle criticità riscontrate alla CIVIT e alla Corte dei conti. Appena cinque enti virtuosi hanno osservato tutti gli

adempimenti richiesti (Mercato San Severino, Angri, Battipaglia, Poggiomarino, Qualiano). Circa 1/5 del totale dei comuni esaminati hanno fornito agli OIV metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la performance, mentre solo quattro hanno approvato un programma triennale per la trasparenza e l'integrità (Angri, Giugliano, Pozzuoli, Santa Maria Capua Vetere). La Campania è la regione i cui comuni meno che altrove hanno applicato la normativa. È per questo che si evidenziano le posizioni Angri, Poggiomarino e Qualiano che si sono adeguati in maniera pressoché completa. È, invece, abbastanza lungo l'elenco dei comuni praticamente inadempienti.²⁰⁷

PUGLIA (39/49): Più di ¼ circa degli enti indagati si è adeguato, adottando un regolamento specifico, oppure modificando quello preesistente. La stragrande maggioranza non si è, dunque, preoccupata di dar corso alla riforma, almeno per quel che concerne l'aspetto della regolamentazione interna. Parimenti, solo un po' più di ¼ dei comuni ha adottato un sistema di misurazione e valutazione della performance, ma solo a Gioia del Colle ne sono stati individuati tutti gli aspetti. Il profilo più trascurato sono state le procedure di conciliazione, relative all'applicazione della misurazione e valutazione. Circa 1/3 delle località hanno aggiornato i metodi di valutazione, aggiungendo alla tradizionale considerazione di risultati e comportamenti, i criteri relativi alla valutazione delle performance collettive e delle posizioni organizzative. Molto più rara è la considerazione isolata di quest'ultimo parametro. Circa la metà delle località rilevate non ha previsto un sistema premiante e non vi ha delineato le fasce di merito. Viceversa circa 1/6 dei comuni, pur avendo concepito un sistema meritocratico, ha ommesso di prevedere le fasce di merito. Solo in pochissimi casi quest'ultime sono state prese in considerazione da sole, al di fuori del sistema premiante. Quasi i 2/3 degli enti non hanno istituito l'OIV, oppure, anche avendolo istituito, non hanno svolto nessuno dei principali compiti attribuiti dalla riforma. I rimanenti si ripartiscono tra quelli che, prevalendo leggermente sugli altri, hanno meritevolmente adempiuto a tutti i compiti previsti dall'art.14, c.4 del d.lgs.150/2009 e quelli che ne hanno svolto solo alcune attribuzioni. Tra le più trascurate c'è sempre la comunicazione alla Corte dei conti e alla CIVIT delle criticità riscontrate. La stragrande maggioranza degli enti non ha fornito all'OIV metodi e strumenti utili alla valutazione della performance, mentre nessuno ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Come in Campania, i comuni che hanno applicato la riforma in modo completo non sono molti e, comunque, anche Palo Del Colle, Andria, Fasano e Bari hanno tralasciato qualche aspetto relativo, soprattutto alla

²⁰⁷ Maddaloni, Quarto, Sant'Anastasia, Aversa, Casoria, Fratta Maggiore, Cragnano, Mondragone, San Giorgio a Cremano, Somma Vesuviana, Vico Equense, Caivano e Sant'Antimo.

misurazione e valutazione della performance. Ci sono poi i comuni che non si sono conformati a nessun profilo della riforma.²⁰⁸

BASILICATA (2/2): I due enti capoluogo di provincia sono entrambi inadempienti verso i nuovi compiti di controllo, che dovrebbero essere svolti dai neo nati OIV, ovvero dai preesistenti Nuclei di valutazione. Potenza ha adottato un sistema di misurazione, individuandone tutti gli aspetti, ha previsto un sistema premiante comprensivo delle fasce di merito e ha arricchito la valutazione dei dirigenti con le posizioni organizzative. Viceversa Matera non ha adottato il sistema di misurazione, non ha arricchito la valutazione e ha previsto un sistema premiante, ma senza fasce di merito. Entrambi i Comuni non hanno fornito strumenti di valutazione all'organo di controllo interno e non hanno redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Potenza ha fatto un po' meglio.

CALABRIA: (11/12): Salvo Crotona, nessuno dei comuni ha adottato un regolamento specifico o ne ha modificato uno preesistente, così come non è stato assunto un provvedimento di misurazione e valutazione della performance (eccetto Crotona che ne ha anche adottato tutti gli aspetti). Anche la valutazione dei dirigenti non si è arricchita di nuovi parametri, salvo che per Corigliano Calabro e Crotona che utilizzano i nuovi criteri della considerazione della performance collettiva e delle posizioni organizzative. La stragrande maggioranza degli enti non ha previsto né un sistema premiante, né le fasce di merito, eccetto Aciri che ha previsto sia il sistema meritocratico che le relative fasce e Corigliano Calabro che contempla, invece, le sole fasce di merito. Quasi la metà dei comuni non ha un OIV e non svolge nessuno dei principali compiti previsti dalla riforma, a fronte di soli 2 enti (Catanzaro, Lamezia Terme) che li esercitano tutti. Circa ¼ dei comuni, infine, ha privilegiato solo taluni compiti che sono, prevalentemente, il monitoraggio del funzionamento del sistema di valutazione e la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice all'organo di indirizzo politico. La Calabria è la regione i cui comuni hanno applicato meno accuratamente la riforma, con l'eccezione di Crotona che appare più volenteroso.

SARDEGNA (14/14) Più della metà degli enti ha modificato il proprio regolamento, o ne ha emanato uno ad hoc. In alcuni casi è stata approvata una normativa specifica, anche se è prevalente la modifica del regolamento per gli uffici e servizi. Solo 5 enti non si sono adeguati (Alghero, Assemini, Capoterra, Oristano, Sassari). Poco meno della metà degli enti non ha assunto alcun provvedimento di misurazione e valutazione della performance, mentre dei rimanenti la più parte ne ha adottato tutti gli aspetti, a fronte di pochissimi che hanno tralasciato il solo aspetto delle modalità di raccordo ed integrazione con i sistemi di controllo già esistenti. La valutazione della dirigenza è stata approfondita e ampliata da una maggioranza risicata di comuni, dove si è estesa alla valutazione delle posizioni organizzative

²⁰⁸ Gallipoli, Sant'Eramo in Colle, Conversano, Grottaglie, Martina Franca, Lecce e Massafra.

e alla considerazione della performance collettiva. La rimanente metà ha continuato a valutare in base ai criteri tradizionali. La metà esatta dei comuni ha previsto un sistema premiante selettivo e fondato sul merito, nonché quasi sempre corredato dalle fasce di merito, mentre l'altra metà ha ommesso al riguardo ogni previsione (si noti che Capoterra, Iglesias e Olbia hanno previsto le fasce di merito, al di fuori di un sistema premiante). La maggioranza degli enti non ha istituito gli OIV, ovvero, pur mantenendo i Nuclei di valutazione, non ha svolto nessuno dei compiti elencati dall'art.14, c.4 del D.lgs.150/2009. I rimanenti, in parte hanno adempiuto a tutti i menzionati compiti e in piccola parte hanno ommesso di ottemperare all'obbligo di comunicare le criticità alla Corte dei conti e alla CIVIT (Iglesias e Sassari). La quasi totalità degli enti non ha fornito agli OIV gli strumenti di misurazione e valutazione della performance (costituiscono eccezione Carbonia e Selargius) e nessun comune ha redatto il programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Gli apprezzamenti positivi vanno a Carbonia e Selargius che si sono ampiamente adeguati. Alghero e Assemini, all'opposto, sono ancora lontani da una prima applicazione.

L'analisi complessiva della totalità degli enti distribuiti nelle varie regioni ci permette di rilevare che 253 dei comuni esaminati si sono adeguati alla riforma di cui al d.lgs.150/2009, sia che abbiano modificato il regolamento interno per gli uffici e servizi, sia che abbiano approvato un regolamento ad hoc. Viceversa, 165 comuni non si sono adeguati affatto. Gli enti più solerti nell'applicazione normativa sono stati quelli della Toscana (33 su 38). Gli enti che più hanno lasciato a desiderare appartengono alla Campania (20 su 50), alla Puglia (11 su 37) e alla Calabria (1 su 11).

Solo 198 enti hanno adottato un provvedimento di misurazione e valutazione delle performance, a fronte di una maggioranza di 220 comuni che non si sono premurati di adeguarsi. L'aspetto più trascurato riguarda le procedure di conciliazione. Sono stati più diligenti i comuni dell'Emilia Romagna (25 su 32) e della Toscana (27 su 38), mentre risultano fortemente inadempienti quelli della Campania (15 su 50), della Puglia (12 su 37) e della Calabria (1 su 11).

Gli enti che adottano i due nuovi fondamentali parametri di giudizio, ovvero la considerazione della performance collettiva e la valutazione delle posizioni organizzative sono 174 e sono quelli che meglio interpretano alcuni principi ispiratori della riforma. Viceversa, ben 244 comuni hanno conservato i criteri tradizionali, anteriori alla riforma e basati sulla valutazione di risultati e comportamenti. Di questi una parte non proprio piccolissima ha, però, fatto ricorso alle sole posizioni organizzative, trascurando la valorizzazione della performance collettiva che è, invece, un profilo importante. Gli enti che più si sono adeguati

si trovano in Emilia Romagna (26 su 32). Le regioni con comuni più inadempienti sono l'Abruzzo (1 su 8) e la Calabria (2 su 11).

Un alto numero di comuni, ben 279, ha previsto un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito. Visto che sono solo 139 gli enti che non si sono adeguati, si ritiene che il tipo di adempimento non sia dispiaciuto agli enti. Molti, nonostante l'adozione del sistema selettivo, non hanno invece ripartito il personale nelle fasce di merito, che suddividono gli impiegati, in vista di riconoscimenti retributivi. La rigida ripartizione non ha infatti incontrato eccessivo favore, visto che assegna la metà delle risorse ad un esiguo 25% del personale ed esclude un alto quarto da qualsivoglia riconoscimento. Sono molte le regioni con comuni che si sono fortemente adeguati: Veneto (33 su 37), Emilia Romagna (31 su 32) Toscana e Lazio (31 su 38), Molise e Basilicata (la totalità) ecc. ecc.. Lasciano a desiderare ancora la Campania (22 su 50), la Puglia (17 su 37), l'Abruzzo (3 su 8) e la Calabria (1 su 11).

È abbastanza consistente anche il numero di comuni che ha svolto completamente o in parte i compiti che la riforma ha attribuito ai nuovi organismi di valutazione, OIV, ovvero, in mancanza, li ha attribuiti ai preesistenti nuclei di valutazione. Gli enti che hanno ottemperato sono 233, a fronte di 185 enti negligenti. Sono maggiormente osservanti i comuni dell'Umbria (8 su 11), della Toscana (25 su 38) e dell'Emilia Romagna (23 su 32). Sono, viceversa, più inadempienti gli enti della Campania (18 su 50), della Puglia (18 su 37) e del Veneto (20 su 37).

Meno di un terzo dei comuni, pari a 133, ha fornito agli OIV metodi e strumenti idonei a misurare e valutare la performance individuale e organizzativa, a testimonianza che i rapporti tra i comuni e i nuovi organismi di valutazione hanno qualche difficoltà a decollare. Sono ben 285 gli enti che ignorano quest'aspetto della riforma. Per questo motivo appaiono osservanti i comuni della Lombardia (30 su 68) e dell'Umbria (6 su 11), mentre sono molti lontani da un risultato soddisfacente le località della Campania (10 su 50) e della Puglia (9 su 37).

Si riproducono, di seguito, alcuni prospetti che, oltre a dare una rappresentazione più analitica del fenomeno, danno conto dell'applicazione del d.lgs.150/2009 ripartita per aree geografiche. Essi scaturiscono dall'elaborazione informatica del questionario di rilevazione.

Prospetto n.1 : Adeguamento normativo

Area geografica	Mancato adeguamento	Adozione Regolamento specifico	Modifica regolamento uffici e servizi
Centro	28,65%	9,73%	52,97%
Isole	20,59%	20,59%	40,20%
Nord	52,99%	17,09%	19,66%
Sud	35,71%	21,43%	28,57%
Totale complessivo	33,73%	14,83%	39,71%

La percentuale pari all'11,72% di risposte mancanti riguarda enti che, benché dichiarino di non essersi adeguati, asseriscono di aver messo mano alla regolamentazione.

Prospetto n. 2 - Adozione sistema misurazione e valutazione performance

Area geografica	Adozione di tutti gli aspetti del sistema	Adozione di nessuno o di alcuni aspetti del sistema
Nord	27,03%	72,43%
Centro	31,37%	67,65%
Sud	9,40%	89,74%
Isole	35,71%	64,29%
Totale complessivo	23,44%	75,84%

Si rileva solo un trascurabile 0,77% di risposte non coerenti

Prospetto n. 3 - Criteri di valutazione dei dirigenti

Area geografica	Valutazione tradizionale	Valutazione innovativa
Nord	52,97%	23,24%
Centro	52,94%	21,57%
Sud	30,77%	47,86%
Isole	35,71%	35,71%
Totale complessivo	46,17%	30,14%

La percentuale rimanente, pari al 23,69% non ha fornito risposta.

Prospetto n. 4 - Previsione di un sistema premiante e di valorizzazione del merito

Area geografica	Assenza sia del sistema premiante che delle fasce di merito	Previsione di sistema premiante senza fasce di merito	Previsione di sistema premiante con fasce di merito
Nord	19,46%	29,73%	47,57%
Centro	15,69%	19,61%	57,84%
Sud	53,85%	16,24%	25,64%
Isole	21,43%	7,14%	42,86%
Totale complessivo	28,23%	22,73%	43,78%

La percentuale rimanente, pari al 5,26%, benché si dichiari inadempiente, sostiene di aver previsto un sistema premiante.

Prospetto n. 5 - Istituzione dell'O.I.V e svolgimento dei compiti principali.

Aerea geografica	OIV inesistente e inadempiente ai compiti	OIV esistente ma inadempiente ai compiti	OIV esistente e adempiente ai compiti
Nord	32,43%	27,57%	24,32%
Centro	31,37%	20,59%	28,43%
Sud	52,14%	25,64%	15,38%
Isole	57,14%	35,71%	28,57%
Totale complessivo	38,52%	25,60%	22,97%

La percentuale rimanente, pari al 12,92%, pur non utilizzando l'OIV o il Nucleo, dichiara di svolgere i nuovi compiti dell'organo di controllo.

Prospetto n. 6 - Comunicazione tra l'ente e l'OIV

Aerea geografica	Enti non solerti con OIV	Enti solerti con OIV
Nord	58,92%	41,08%
Centro	64,71%	35,29%
Sud	82,91%	17,09%
Isole	85,71%	14,29%
Totale complessivo	67,94%	32,06%

Prospetto n. 7 - Adozione programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Aerea geografica	Mancata adozione programma triennale	Adozione programma triennale
Nord	90,27%	9,73%
Centro	83,33%	16,67%
Sud	92,31%	7,69%
Isole	92,86%	7,14%
Totale complessivo	89,23%	10,77%

4.4 Il conto del patrimonio di Comuni e Province

Premessa

La presente indagine sul conto del patrimonio degli Enti locali ha la finalità di fornire un quadro d'insieme delle principali problematiche poste dalla rappresentazione contabile della gestione patrimoniale, in particolare di quella del patrimonio immobiliare, delle immobilizzazioni e del patrimonio netto, di Comuni e Province²⁰⁹. L'analisi è stata incentrata sulle voci più interessanti e consistenti tra quelle presenti nel mod.20 allegato al D.P.R. 31 gennaio 1996, n 194 (modello di conto del patrimonio unico per Province, Comuni Comunità montane, unioni di Comuni e Città metropolitane). Per quanto riguarda le immobilizzazioni materiali, sono state rilevate le consistenze finali dell'esercizio 2009 e le rispettive variazioni nel biennio 2008-2009 relative ai beni demaniali, ai terreni appartenenti sia al patrimonio disponibile che al patrimonio indisponibile, ai fabbricati appartenenti sia al patrimonio disponibile che al patrimonio indisponibile e alle immobilizzazioni in corso. Per l'attivo circolante sono state rilevate le consistenze finali e le relative variazioni delle rimanenze e dei crediti. Relativamente al passivo sono state rilevate le consistenze finali e le relative variazioni del patrimonio netto e dei conferimenti da trasferimenti in conto capitale.

L'indagine ha avuto per oggetto le evidenze contabili relative ad un campione composto da 101 Province e 6242 Comuni²¹⁰, secondo la ripartizione di cui ai prospetti che seguono:

²⁰⁹ I dati relativi al conto del patrimonio dei Comuni e delle Province oggetto di indagine sono stati acquisiti attraverso il sistema conoscitivo CONOSCO –Finanza Locale della Sezione delle Autonomie nel cui *data warehouse* sono stati riversati i rendiconti degli Enti locali pervenuti alla Sezione delle Autonomie tramite il sistema SIRTEL.

²¹⁰ L'universo dei Comuni comprende 8094 Enti, comprensivi dei 74 Comuni della Regione Valle d'Aosta esclusi dall'indagine in quanto soggetti a diversa legislazione in materia di trasmissione del rendiconto.

Prospetto n. 1. Conto del Patrimonio - Province -

Regione	Numero Enti	Popolazione del campione
Piemonte	7	3.820.753
Lombardia	11	9.642.406
Liguria	4	1.609.822
Veneto	7	4.832.340
Friuli Venezia Giulia	4	1.222.061
Emilia Romagna	9	4.275.802
Toscana	10	3.677.048
Umbria	2	884.450
Marche	4	1.553.063
Lazio	4	5.066.202
Abruzzo	4	1.323.987
Molise	2	320.838
Campania	5	5.811.390
Puglia	5	4.076.546
Basilicata	2	591.001
Calabria	5	2.007.707
Sicilia	9	5.029.683
Sardegna	7	1.607.598
Totale	101	57.352.697

Prospetto n. 2 – Conto del Patrimonio – Comuni

Regione	Numero Enti	Popolazione del campione
Piemonte	1.023	4.122.938
Lombardia	1.304	8.174.359
Liguria	194	1.486.247
Trentino Alto Adige	104	658.924
Veneto	519	4.587.222
Friuli Venezia Giulia	198	1.176.375
Emilia Romagna	306	4.061.365
Toscana	258	3.317.321
Umbria	71	722.092
Marche	167	1.252.876
Lazio	245	2.180.452
Abruzzo	223	1.008.853
Molise	72	158.483
Campania	398	4.954.103
Puglia	197	2.934.009
Basilicata	102	510.937
Calabria	271	1.519.257
Sicilia	301	4.379.078
Sardegna	289	1.464.610
Totale	6.242	48.669.501

Il dato, riferito al campione in esame, risulta ampiamente rappresentativo delle fenomenologie gestionali di tutte le realtà territoriali, sia in termini di ampiezza demografica sia in termini di collocazione territoriale degli enti coinvolti.

Prospetto n. 3. Conto del Patrimonio - Comuni ripartiti per Regione e fasce demografiche

Regione	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Totale	
	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella Classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni della Classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni della Classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni della Classe	Comuni oggetto di indagine	Comuni
Piemonte	898	1.072	95	102	28	30	2	2	1.023	1.206
Valle d'Aosta	0	73	0	0	0	1	0	0	0	74
Lombardia	927	1.093	326	386	49	63	2	4	1.304	1.546
Liguria	148	183	37	42	8	9	1	1	194	235
Trentino Alto Adige	78	307	22	27	2	3	2	2	104	339
Veneto	270	314	213	231	32	32	4	4	519	581
Friuli Venezia Giulia	139	157	53	55	5	5	1	1	198	218
Emilia Romagna	130	153	145	154	22	25	9	9	306	341
Toscana	114	135	109	114	33	35	2	3	258	287
Umbria	41	60	21	22	8	8	1	2	71	92
Marche	111	178	43	52	12	15	1	1	167	246
Lazio	149	253	63	84	32	39	1	2	245	378
Abruzzo	177	251	37	41	8	12	1	1	223	305
Molise	65	124	6	9	1	3	0	0	72	136
Campania	223	334	118	151	54	63	3	3	398	551
Puglia	62	85	101	124	32	46	2	3	197	258
Basilicata	73	99	27	30	2	2	0	0	102	131
Calabria	214	326	47	72	9	10	1	1	271	409
Sicilia	146	198	106	136	45	52	4	4	301	390
Sardegna	235	313	40	50	12	12	2	2	289	377
Totale	4.200	5.708	1.609	1.882	394	465	39	45	6.242	8.100

fascia 1: da 1 a 4.999 abitanti

fascia 2: da 5.000 a 19.999 abitanti

fascia 3: da 20.000 a 99.999 abitanti

fascia 4: oltre 100.000 abitanti

4.4.1 Il conto del patrimonio

L'articolo 230, comma 1, del d. lgs. 267/2000 prevede che: "il conto del patrimonio rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso rispetto alla consistenza iniziale".

Il comma 2 dello stesso articolo definisce il concetto di patrimonio delle province, dei comuni e delle comunità montane, delle città metropolitane e delle unioni di comuni, "...costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale".

La gestione patrimoniale dell'ente locale è, quindi, evidenziata dal conto del patrimonio, che, ai sensi dell'art. 227, co. 1 del d.lgs. 267/2000, è uno dei documenti che compongono il rendiconto della gestione; esso viene redatto alla fine di ogni esercizio finanziario, secondo il modello approvato con D.P.R. n. 194 del 31 gennaio 1996.

La redazione del conto del patrimonio presuppone necessariamente la redazione e l'aggiornamento annuale degli inventari; la legge sancisce tale obbligo all'art. 230 co.7 del d.lgs. 267/2000. Le scritture inventariali costituiscono, pertanto, la fonte descrittiva e contabile valutativa per la compilazione del conto del patrimonio. Ciascun valore incluso nel conto del patrimonio dovrà essere supportato ai fini informativi, di conciliazione e controllo da analitiche scritture descrittive ed estimative. L'inventario deve essere costantemente aggiornato e chiuso al termine di ogni esercizio, conciliando il dato fisico con quello contabile, costituendo documento di dettaglio delle attività e delle passività dell'ente. Il mancato aggiornamento degli inventari costituisce una grave irregolarità, in quanto strumentale all'attendibilità stessa del conto del patrimonio, altrimenti inidoneo a rappresentare la reale situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente.

Il patrimonio degli enti locali è scindibile in patrimonio permanente e patrimonio finanziario.

Per quanto attiene alla funzione ricognitiva, il patrimonio permanente si ricollega al riepilogo degli inventari²¹¹. Per i beni immobili si individuano le seguenti classi di inventario:

- **beni immobili di uso pubblico per natura**, in cui possono essere compresi i beni soggetti a regime del demanio ex artt. 822 - 824 del codice civile (strade e piazze, edifici monumentali, giardini pubblici, chiese, acquedotti, fontane e laghi artificiali, cimiteri, mercati, diritti demaniali su beni altrui): sono inalienabili ed imprescrittibili;

²¹¹ Deliberazioni n. 32/1986 e 650/1988 della Corte dei Conti, Sezione Enti Locali.

- **beni immobili di uso pubblico per destinazione**, in cui possono essere compresi i beni del patrimonio indisponibile ex art. 826 del codice civile, utilizzati con vincolo di destinazione per il soddisfacimento dell'interesse pubblico e nell'esercizio di una pubblica attività (edifici destinati a sede di uffici oppure utilizzati nella gestione di uffici pubblici, edifici scolastici, musei e teatri, etc.): non possono essere distratti dall'uso pubblico loro assegnato se non per volontà dell'Amministrazione e nelle forme stabilite dalla legge;
- **beni immobili patrimoniali disponibili**, di cui fanno parte tutti i beni immobili non soggetti al regime del demanio e non compresi tra gli elementi del patrimonio indisponibile (terreni e fondi rustici, immobili urbani, beni immobili non destinati direttamente a servizi di pubblica utilità).

Per ciò che concerne il patrimonio finanziario (crediti, disponibilità liquide, debiti, opere da realizzare), il relativo inventario è costituito, di fatto, dal conto del bilancio (e suoi allegati).

Il modello del conto del patrimonio presenta un'impostazione in cui le attività sono esposte in funzione del loro utilizzo (mentre le passività sono raggruppate per natura delle fonti di finanziamento), è a sezioni contrapposte e si ispira, pur con alcuni adattamenti, allo schema di stato patrimoniale previsto per le imprese dalla IV direttiva comunitaria ed introdotto in Italia dal d.lgs. 127/91. Nel modello vengono messi a confronto due stati patrimoniali: per ciascuna voce si indicano la consistenza all'inizio dell'esercizio e la consistenza alla fine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute dal conto finanziario e per cause extrafinanziarie. La consistenza iniziale dell'esercizio deve necessariamente corrispondere alla consistenza finale dell'esercizio precedente come risulta deliberata dal Consiglio in sede di approvazione del rendiconto.

L'**attivo** del conto del patrimonio è costituito da «i beni ed i rapporti giuridici attivi» dell'ente locale e si articola nella seguente classificazione:

- a) immobilizzazioni;
- b) attivo circolante;
- c) ratei e risconti.

L'attivo circolante si articola in disponibilità liquide, rimanenze, crediti, attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni.

Il **passivo** del conto del patrimonio si suddivide in quattro classificazioni:

- a) patrimonio netto²¹²;
- b) conferimenti;

²¹²In questa classificazione dovrebbe essere esposto anche il risultato dell'esercizio, che costituisce la variazione subita dal patrimonio netto durante il periodo amministrativo per effetto della gestione; però manca l'indicazione di tale voce nello schema ex DPR 194/96 e, quindi, essa dovrebbe essere aggiunta.

- c) debiti;
d) ratei e risconti.

I debiti comprendono i debiti di finanziamento e quelli di funzionamento e non sono classificati secondo il criterio di esigibilità (distinzione fra debiti a breve o a medio/lunga scadenza); l'informazione relativa alla scadenza a breve o medio/lungo termine dei debiti e dei crediti (che consentirebbe di apprezzare il loro grado di liquidità) potrebbe opportunamente essere oggetto di note integrative al conto del patrimonio.

Il patrimonio *netto* dell'ente locale è costituito dalla differenza fra il valore delle attività e quello delle passività; esso è distinto in netto patrimoniale (differenza fra il saldo del valore dei beni patrimoniali ed i relativi debiti di finanziamento) e netto da beni demaniali (differenza fra l'ammontare dei beni demaniali ed i relativi debiti di finanziamento)²¹³.

Ai fini di un'uniforme redazione dei conti del patrimonio, l'art. 230 co.4 del d.lgs. n.267/2000 fornisce precisi ed inderogabili criteri per individuare il valore dei beni. Nel seguente prospetto sono illustrati i criteri di valutazione delle diverse voci patrimoniali:

Prospetto n. 4. Criteri di valutazione ai sensi del d.lgs. 267/2000

Voci patrimoniali	Criterio di valutazione per le voci iscritte prima dell'entrata in vigore d. lgs. 77/95	Criterio di valutazione a regime
beni demaniali	ammontare debito residuo contratto per l'acquisizione dei beni (1)	al costo
terreni	valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali vigenti, in subordine, per i terreni ai quali non è possibile attribuire la rendita catastale il criterio previsto per i beni demaniali	al costo
Fabbricati	Valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali vigenti	al costo
beni mobili	al costo (2)	al costo (2)
Crediti	al valore nominale	al valore nominale
censi, livelli ed enfiteusi	capitalizzazione della rendita al tasso legale	capitalizzazione della rendita al tasso legale
rimanenze, ratei e risconti	criteri previsti dal codice civile	criteri previsti dal codice civile
Debiti	al valore residuo	al valore residuo

(1)=il valore contabile di tutti i beni demaniali a cui non corrispondono debiti residui è quindi zero

(2)=il regolamento di contabilità di ciascun ente definisce le categorie di beni mobili non inventariati in ragione della natura di beni di consumo o del modico valore

Inoltre, tutte le immobilizzazioni (ad esclusione dei terreni e dei diritti reali sui beni di terzi) sono soggette ad ammortamento ed il TUEL individua i seguenti coefficienti di ammortamento a quote costanti:

- a) 3% per gli edifici, ivi compresa la manutenzione straordinaria;
b) 2% per strade, ponti ed altri beni demaniali.

²¹³ Vedasi paragrafo della relazione "Il debito finanziario di Province e Comuni".

4.4.2 Aspetti della gestione patrimoniale – Analisi dei dati

Nei punti seguenti saranno illustrati gli andamenti tendenziali maggiormente significativi che hanno caratterizzato la gestione patrimoniale di Comuni e Province nell'esercizio contabile 2008, relativamente alle immobilizzazioni materiali, alle immobilizzazioni immateriali, alle immobilizzazioni finanziarie, all'attivo circolante, al patrimonio netto, ai conferimenti da trasferimenti in conto capitale.

Immobilizzazioni materiali

Le tabelle di seguito riportate, evidenziano, aggregati su base regionale, i dati relativi alle variazioni complessive delle consistenze finali degli esercizi 2008 e 2009 delle voci che costituiscono il patrimonio immobiliare di Comuni e Province, cioè la parte più consistente delle immobilizzazioni materiali.

Tab. 1 - Province - Comparazione valori del patrimonio immobiliare - Consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Beni demaniali			Terreni indisponibili			Terreni disponibili			Fabbricati indisponibili			Fabbricati disponibili		
	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %
Piemonte	600.741	682.250	13,57	5.146	4.221	-17,99	1.186	1.229	3,58	353.081	366.042	3,67	31.523	35.979	14,14
Lombardia	1.586.723	1.684.476	6,16	7.410	8.415	13,55	9.103	12.522	37,56	1.476.485	1.215.718	-17,66	168.441	172.812	2,59
Liguria	280.853	309.858	10,33	915	1.810	97,80	1.178	1.845	56,64	316.955	313.658	-1,04	25.343	25.021	-1,27
Veneto	1.216.079	1.287.865	5,90	20.487	24.729	20,71	6.252	5.980	-4,35	985.325	995.402	1,02	48.025	56.120	16,86
Friuli V.G.	147.134	149.187	1,40	970	1.054	8,59	92	92	-0,74	208.191	221.812	6,54	13.597	12.987	-4,49
E. Romagna	1.080.772	1.181.520	9,32	6.224	6.493	4,32	10.265	7.588	-26,08	765.456	784.896	2,54	77.241	81.268	5,21
Toscana	637.604	675.152	5,89	4.700	4.995	6,26	1.941	1.941	0,01	608.972	617.654	1,43	58.564	61.426	4,89
Umbria	235.448	240.377	2,09	3.230	3.230	0,00	3.926	3.926	0,01	188.649	187.847	-0,43	21.966	25.159	14,53
Marche	402.489	447.482	11,18	6.437	6.171	-4,13	1.343	1.625	20,95	267.294	270.404	1,16	26.018	22.104	-15,04
Lazio	330.381	365.277	10,56	505	523	3,54	1.587	2.117	33,39	669.619	693.628	3,59	92.667	94.423	1,90
Abruzzo	214.811	224.279	4,41	47.370	51.166	8,01	91.871	91.858	-0,01	190.579	186.963	-1,90	80.677	82.136	1,81
Molise	100.262	111.218	10,93	1.563	1.825	16,74	58	66	14,04	90.091	90.708	0,68	22.377	22.325	-0,23
Campania	740.677	800.339	8,06	3.766	2.904	-22,90	694	1.476	112,77	828.829	879.648	6,13	51.338	51.189	-0,29
Puglia	534.896	572.514	7,03	527	484	-8,14	3.422	3.487	1,90	744.821	739.107	-0,77	56.771	56.218	-0,97
Basilicata	150.983	203.308	34,66	403	403	0,00	1.177	1.177	0,00	154.159	156.545	1,55	4.632	4.505	-2,74
Calabria	530.333	575.835	8,58	17.402	17.070	-1,91	2.649	2.508	-5,31	436.426	474.642	8,76	23.459	20.365	-13,19
Sicilia	446.180	461.182	3,36	5.931	5.934	0,06	16.889	16.936	0,28	1.161.880	1.138.824	-1,98	196.803	200.806	2,03
Sardegna	201.387	228.237	13,33	820	820	0,00	453	381	-15,83	366.165	359.814	-1,73	45.235	43.130	-4,65
Totale	8.697.925	9.498.575	8,08	133.809	142.248	6,31	154.086	156.755	1,73	9.812.978	9.693.313	-1,22	1.044.678	1.067.974	2,23

Tab. 2 - Comuni - Comparazione valori del patrimonio immobiliare - Consistenze finali 2008-2009

Regione	Beni demaniali			Terreni indisponibili			Terreni disponibili			Fabbricati indisponibili			Fabbricati disponibili		
	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %
Piemonte	3.220.118	3.283.172	1,96	173.452	185.673	7,05	246.176	259.632	5,47	4.712.413	4.731.167	0,40	1.426.065	1.441.633	1,09
Lombardia	8.533.406	9.157.756	7,32	470.493	464.570	-1,26	547.049	576.377	5,36	7.487.018	7.726.931	3,20	2.347.662	2.411.681	2,73
Liguria	1.616.328	1.752.350	8,42	108.802	110.349	1,42	109.857	110.220	0,33	3.368.260	3.344.057	-0,72	267.564	270.530	1,11
Trentino A.A.	1.206.636	1.315.180	9,00	134.751	131.319	-2,55	185.503	192.035	3,52	2.060.665	2.142.474	3,97	239.010	270.637	13,23
Veneto	4.647.592	5.035.440	8,35	364.763	406.030	11,31	288.210	291.148	1,02	5.001.028	5.045.857	0,90	968.933	966.952	-0,20
Friuli V.G.	2.024.526	2.175.918	7,48	228.673	231.921	1,42	202.760	202.182	-0,29	1.660.960	1.723.354	3,76	440.145	458.501	4,17
E. Romagna	5.330.742	5.670.967	6,38	744.518	806.279	8,30	217.666	203.254	-6,62	6.086.062	6.255.078	2,78	945.823	935.718	-1,07
Toscana	3.846.645	4.090.293	6,33	351.564	384.722	9,43	98.716	102.631	3,97	4.486.684	4.499.132	0,28	834.104	827.344	-0,81
Umbria	679.529	742.677	9,29	49.929	56.334	12,83	54.998	55.520	0,95	807.018	802.593	-0,55	319.199	323.918	1,48
Marche	1.447.489	1.560.662	7,82	119.546	129.487	8,32	74.108	70.413	-4,99	1.509.084	1.521.750	0,84	263.641	268.809	1,96
Lazio	1.675.665	1.761.096	5,10	214.139	225.949	5,52	158.702	182.337	14,89	1.442.219	1.512.325	4,86	347.336	379.667	9,31
Abruzzo	1.066.092	1.197.159	12,29	154.854	160.784	3,83	97.245	102.321	5,22	978.917	1.030.207	5,24	313.720	308.902	-1,54
Molise	149.421	168.646	12,87	31.147	34.225	9,88	51.622	55.490	7,49	169.454	185.277	9,34	76.373	60.720	-20,50
Campania	3.212.091	3.619.082	12,67	465.410	467.722	0,50	346.593	345.198	-0,40	5.183.491	5.322.344	2,68	1.010.321	1.014.153	0,38
Puglia	2.010.288	2.275.408	13,19	264.730	231.437	-12,58	219.320	235.517	7,39	2.125.125	2.151.159	1,23	676.275	686.877	1,57
Basilicata	544.742	586.271	7,62	72.827	70.470	-3,24	102.679	106.093	3,33	651.110	654.370	0,50	127.970	132.875	3,83
Calabria	1.218.270	1.325.947	8,84	173.262	197.827	14,18	265.614	260.839	-1,80	1.427.501	1.433.796	0,44	418.734	415.339	-0,81
Sicilia	2.408.401	2.546.615	5,74	383.580	383.510	-0,02	260.541	288.982	10,92	4.024.288	4.179.115	3,85	715.105	822.474	15,01
Sardegna	1.821.965	2.155.337	18,30	256.648	255.904	-0,29	183.350	183.582	0,13	2.012.537	2.073.984	3,05	413.350	514.390	24,44
Totale	46.659.945	50.419.975	8,06	4.763.090	4.934.513	3,60	3.710.709	3.823.770	3,05	55.193.834	56.334.968	2,07	12.151.331	12.511.121	2,96

(in migliaia di euro)

Le categorie di beni immobili che hanno il valore più elevato sono i beni demaniali e i fabbricati del patrimonio indisponibile.

Si tratta, in sostanza, di beni cui non è semplice applicare i concetti economici di produttività e redditività, trattandosi di cespiti inidonei a generare un risultato economico, ma la loro classificazione nel conto del patrimonio risulta comunque utile, poiché la considerazione del patrimonio dell'Ente in senso aziendalistico, risponde al principio di buona amministrazione, secondo cui ogni bene ha rilevanza economica e deve essere espressione di un valore a prescindere dalla sua caratteristica di generare reddito.

Emerge dalle tabelle 1 e 2 che la crescita dei valori afferenti i beni demaniali, registra una variazione media nazionale positiva, sia per le Province (Tabella 1) che per i Comuni (Tabella 2), di poco superiore all'8%; dato rilevante è che in tutte le Regioni, sia per i Comuni che per le Province, si registrano percentuali positive. Gli incrementi più consistenti si rilevano nei comuni della Sardegna (18,30%), della Puglia (13,19%), del Molise (12,87%), della Campania (12,67%) e dell'Abruzzo (12,29%); l'incremento più basso si registra in Piemonte (1,96%).

Per quanto riguarda le Province, si distingue la Basilicata con una variazione in aumento del 34,66%; seguono Piemonte (13,57%) e Sardegna (13,33%). Le regioni Liguria, Marche, Lazio e Molise aumentano i propri valori per una percentuale superiore al 10%.

Per quanto riguarda i fabbricati indisponibili, nel corso dell'esercizio 2009, si è avuto un decremento di valore, a livello nazionale, dell'1,22% nelle Province; in controtendenza risulta il dato dei Comuni il cui valore medio nazionale aumenta del 2,07% rispetto all'esercizio precedente. Per le Province, si registrano aumenti in Calabria (8,76%), Friuli Venezia Giulia (6,54%) e Campania (6,13), mentre si registra un consistente decremento in Lombardia (-17,66%) che incide notevolmente sul dato medio nazionale. Diminuzioni di entità più lieve risultano in Sicilia, Abruzzo e Sardegna, con valori compresi tra l'1,7 e 2%. Per i Comuni il dato più rilevante si registra in Molise (9,34%), mentre le altre percentuali variano tra lo 0,40 e il 4,86%, fino al calo della Liguria pari allo 0,72%.

Per i terreni disponibili, è da rilevare l'anomalo incremento percentuale relativo alla Campania (pari al 112%).

Analizzando i dati a livello di area geografica (Tabelle 3 e 4), si nota che per le Province del nord-ovest (8,44) e del centro (7,62) la variazione percentuale dei beni demaniali rispecchia la media nazionale, mentre al sud (9,49) il dato medio è leggermente superiore al dato medio nazionale; nel nord-est e nelle isole il dato è invece risulta inferiore alla media nazionale. Per i terreni disponibili si riscontra un andamento piuttosto disomogeneo: a fronte di un dato medio nazionale del 1,73%, gli incrementi del nord-ovest e del centro si attestano, rispettivamente, intorno al 36 e al 9%, mentre si registra un

decremento nel nord-est pari al 17,76% che, in sostanza, compensa le due variazioni appena richiamate; nel sud e nelle isole si hanno variazioni di modesta entità. Per quanto riguarda i terreni indisponibili, il dato del nord (in particolare del nord est) porta il dato medio nazionale ad un aumento del 6,31%; le altre aree hanno valori decisamente poco significativi in quanto, per via dell'elevato numero di alienazioni, il patrimonio si è notevolmente ridotto negli anni precedenti. Analogo andamento si registra nel caso dei fabbricati disponibili, dove risulta un decremento al sud (1,05%) e un consistente incremento nel nord-est. Come già evidenziato in precedenza, il valore medio nazionale delle consistenze finali dei fabbricati indisponibili risulta inferiore dell'1,22% rispetto all'esercizio precedente: in questo caso è il dato del nord-ovest (-11,70%), e della Lombardia in particolare, ad influenzare il dato medio nazionale; nelle altre aree geografiche si registrano incrementi compresi tra il 2,02 del centro e il 3,38 nel nord-est, nel centro e nel sud, mentre nelle isole si ha un decremento dell'1,92%.

Tab. 3 - Province - Variazioni percentuali del patrimonio immobiliare -

Consistenze finali 2008-2009 – Distinzione aree geografiche

Media aree geografiche	Beni demaniali var. %	Terreni indisponibili var. %	Terreni disponibili var. %	Fabbricati indisponibili var. %	Fabbricati disponibili var. %
Nord-ovest	8,44	7,23	36,01	-11,70	3,78
Nord-est	7,14	16,60	-17,76	2,20	8,29
Centro	7,62	0,31	9,23	2,02	1,96
Sud	9,49	3,97	0,70	3,38	-1,05
Isole	6,46	0,05	-0,14	-1,92	0,78
Media nazionale	8,08	6,31	1,73	-1,22	2,23

Per i Comuni, invece, meritano segnalazione alcune variazioni relative ai beni demaniali, dove risulta che l'incremento medio nazionale pari all'8,06% è influenzato in maniera decisiva dalle aree Sud e Isole che registrano incrementi superiori all'11%, mentre nelle altre aree il risultato è inferiore alla media nazionale. Andamento opposto si registra per i terreni indisponibili, dove invece, il Centro e il Nord-est ottengono dati superiori alla media nazionale, mentre i dati del Nord-ovest e del Sud risultano notevolmente inferiori, e nelle Isole si ha un lieve decremento rispetto al dato dell'esercizio precedente (-0,13%). Per i fabbricati indisponibili le variazioni si attestano intorno al valore medio nazionale, ad eccezione del Centro dove l'incremento è inferiore di quasi 1 punto percentuale rispetto al dato medio nazionale, mentre il dato positivo dei fabbricati disponibili (incremento del 2,96%) è influenzato, come per i terreni indisponibili, dalla variazione positiva delle Isole che supera il 18%.

**Tab. 4 - Comuni - Variazioni percentuali del patrimonio immobiliare –
Consistenze finali 2008-2009 - Distinzione aree geografiche**

Media aree geografiche	Beni demaniali var. %	Terreni indisponibili var. %	Terreni disponibili var. %	Fabbricati indisponibili var. %	Fabbricati disponibili var. %
Nord-ovest	6,16	1,04	4,78	1,51	2,04
Nord-est	7,48	6,98	-0,62	2,42	1,46
Centro	6,61	8,34	6,31	1,10	2,01
Sud	11,85	0,02	2,07	2,29	-0,17
Isole	11,15	-0,13	6,46	3,58	18,47
Media nazionale	8,06	3,60	3,05	2,07	2,96

All'interno delle immobilizzazioni materiali, particolare attenzione, meritano le immobilizzazioni in corso. Tale voce assume rilievo sotto diversi profili: il primo è costituito dall'elemento di dinamicità che caratterizza l'attività dell'ente diretta all'acquisizione del bene; il secondo, rappresenta l'aspetto contabile, che nel conto del patrimonio è il valore del bene in via di acquisizione, corrispondente di norma alla spesa a tal fine sostenuta nell'esercizio, di cui sarebbe utile avere pronta contezza con puntuale indicazione; il terzo profilo attiene alla naturale provvisorietà di tali contabilizzazioni ed al carattere di indifferenziazione della voce in esame, che può, infatti, riguardare tutte le immobilizzazioni materiali di cui alla lettera A) punto II del modello 20 e non soltanto i beni immobili.

Le tabelle che seguono esprimono i dati aggregati su base regionale delle consistenze finali degli esercizi 2008 e 2009 e la relativa variazione delle immobilizzazioni in corso. Le province evidenziano nell'esercizio un incremento medio del 5,39% rispetto all'esercizio 2008, anche se i dati regionali presentano un andamento piuttosto eterogeneo: si registrano incrementi superiori al 15% in Toscana e Puglia, mentre consistenti decrementi si notano in Liguria e Campania (rispettivamente -26,16% e -10,56%).

Tab. 5 – Province – Variazioni percentuali delle immobilizzazioni in corso
Consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Immobilizzazioni in corso		
	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %
Piemonte	668.681	622.021	-6,98
Lombardia	822.287	892.577	8,55
Liguria	37.497	27.686	-26,16
Veneto	271.941	292.631	7,61
Friuli Venezia Giulia	193.946	209.066	7,80
Emilia Romagna	318.914	331.218	3,86
Toscana	553.297	658.356	18,99
Umbria	78.109	80.727	3,35
Marche	65.394	66.682	1,97
Lazio	160.151	178.917	11,72
Abruzzo	129.272	138.534	7,16
Molise	237.457	237.457	0,00
Campania	551.996	493.683	-10,56
Puglia	311.049	363.379	16,82
Basilicata	166.459	157.966	-5,10
Calabria	440.948	493.253	11,86
Sicilia	872.760	934.886	7,12
Sardegna	471.674	514.860	9,16
Totale generale	6.351.832	6.693.900	5,39

Tab. 6 – Comuni – Variazioni percentuali delle immobilizzazioni in corso
Consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Immobilizzazioni in corso		
	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %
Piemonte	3.699.472	3.923.181	6,05
Lombardia	6.452.777	6.629.249	2,73
Liguria	795.924	830.298	4,32
Trentino Alto Adige	507.472	513.033	1,10
Veneto	3.760.474	3.890.198	3,45
Friuli Venezia Giulia	1.203.557	1.284.227	6,70
Emilia Romagna	1.664.166	1.688.682	1,47
Toscana	1.323.664	1.435.953	8,48
Umbria	1.177.950	1.084.936	-7,90
Marche	885.877	867.953	-2,02
Lazio	1.554.429	1.661.256	6,87
Abruzzo	898.733	907.869	1,02
Molise	78.748	92.211	17,10
Campania	5.472.041	5.998.353	9,62
Puglia	1.462.024	1.405.299	-3,88
Basilicata	480.485	512.704	6,71
Calabria	892.762	1.018.492	14,08
Sicilia	4.176.877	4.376.378	4,78
Sardegna	1.843.994	1.703.232	-7,63
Totale generale	38.331.428	39.823.505	3,89

I Comuni presentano un aumento medio (3,89%) più contenuto rispetto a quello delle Province. Le percentuali maggiori di incremento si registrano in Molise (17,10%) e Calabria (14,08%); per contro, un rilevante decremento si ha in Umbria (7,90%) e Sardegna (7,63%).

La voce immobilizzazioni in corso può essere messa in relazione sia con la voce "opere da realizzare" dei conti d'ordine, sia con il totale delle immobilizzazioni materiali. Dei due indicatori ottenuti il primo fornisce il dato del rapporto percentuale tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare, permettendo di valutare lo stato di avanzamento degli investimenti in opere pubbliche; il secondo fornisce la percentuale di quella parte di immobilizzazioni in corso confluita tra le immobilizzazioni materiali nell'arco temporale considerato, data dal rapporto tra le immobilizzazioni in corso e il totale delle immobilizzazioni materiali.

Tab. 7 Province - Indicatori

Regione	immobilizzazioni in corso/totale delle opere da realizzare (consistenze finali)		immobilizzazioni in corso/totale immobilizzazioni materiali (consistenze finali)	
	2008	2009	2008	2009
Piemonte	85,22	83,58	39,53	35,80
Lombardia	34,26	38,56	19,67	21,80
Liguria	16,78	12,00	5,58	4,02
Veneto	30,35	39,15	10,52	10,82
Friuli Venezia Giulia	57,46	62,55	33,94	34,73
Emilia Romagna	32,31	36,05	13,80	13,56
Toscana	59,51	79,61	28,50	31,36
Umbria	30,26	29,21	14,51	14,73
Marche	16,17	18,08	8,38	8,08
Lazio	17,93	21,11	12,60	13,26
Abruzzo	33,87	38,15	16,81	17,66
Molise	200,20	264,24	51,05	49,79
Campania	30,47	29,54	25,10	21,66
Puglia	31,31	41,74	18,44	20,42
Basilicata	39,43	37,61	34,07	29,54
Calabria	37,62	38,93	30,00	30,77
Sicilia	73,56	64,51	32,00	33,56
Sardegna	89,97	104,53	42,78	44,36
Totale generale	43,14	47,03	23,14	23,49

Tab. 8 Comuni - Indicatori

Regione	immobilizzazioni in corso/totale delle opere da realizzare (consistenze finali)		immobilizzazioni in corso/totale immobilizzazioni materiali (consistenze finali)	
	Esercizio 2008	Esercizio 2009	Esercizio 2008	Esercizio 2009
Piemonte	116,29	137,79	26,86	27,79
Lombardia	98,36	106,18	24,49	24,14
Liguria	59,93	65,58	12,40	12,65
Trentino Alto Adige	56,95	57,90	11,47	11,02
Veneto	104,17	120,85	24,67	24,57
Friuli Venezia Giulia	97,30	111,71	20,62	20,86
Emilia Romagna	64,84	71,69	10,95	10,72
Toscana	51,64	58,31	11,86	12,42
Umbria	110,20	110,98	37,48	34,80
Marche	111,86	121,87	20,30	19,37
Lazio	73,63	72,76	28,09	28,33
Abruzzo	98,86	108,93	24,88	23,83
Molise	33,13	45,93	13,64	14,90
Campania	79,30	93,86	34,41	35,34
Puglia	51,89	57,16	21,17	19,63
Basilicata	56,90	67,50	23,52	24,13
Calabria	48,00	52,55	19,86	21,43
Sicilia	121,32	139,64	34,09	33,99
Sardegna	78,20	75,37	27,64	24,21
Totale generale	84,65	93,97	23,39	23,30

Il conto del patrimonio (al pari del conto economico) presenta numerosi elementi che, opportunamente rielaborati attraverso indicatori, sono utilizzabili nell'analisi comparativa con altri Enti o con i valori medi; alcuni di questi sono considerati importanti parametri di efficienza della gestione patrimoniale, e devono essere obbligatoriamente allegati al conto del bilancio.

Il rapporto tra l'importo totale delle immobilizzazioni materiali e la somma delle cinque voci concernenti i beni immobili consente, in una prima approssimazione, di stabilire l'incidenza percentuale dei valori mobiliari a fecondità ripetuta (macchine, attrezzature e impianti) su quelli immobiliari. Ne derivano le due tabelle che seguono:

Tab. 9 – Province. Incidenza dei beni immobili sul totale delle immobilizzazioni materiali

Regione	Esercizio 2008	Esercizio 2009	Var.% incidenza
Piemonte	58,63	62,72	6,98
Lombardia	77,69	75,55	-2,76
Liguria	92,99	94,62	1,75
Veneto	88,07	87,66	-0,46
Friuli Venezia Giulia	64,74	63,98	-1,17
Emilia Romagna	83,96	84,39	0,50
Toscana	67,58	64,83	-4,06
Umbria	84,17	84,02	-0,18
Marche	90,11	90,67	0,62
Lazio	86,16	85,67	-0,56
Abruzzo	81,31	81,12	-0,23
Molise	46,09	47,42	2,88
Campania	73,89	76,13	3,04
Puglia	79,47	77,07	-3,02
Basilicata	63,72	68,43	7,39
Calabria	68,74	68,02	-1,04
Sicilia	67,02	65,48	-2,30
Sardegna	55,69	54,49	-2,16
Totale generale	72,29	72,14	-0,20

I dati evidenziano che, nell'esercizio 2009, i valori complessivi dei beni immobili rappresentano, per i Comuni, il 74,73% delle immobilizzazioni materiali, mentre per le Province la percentuale è pari al 72,14%; le elevate oscillazioni che si rilevano tra i Comuni e le Province delle diverse Regioni dipendono da molteplici fattori non univocamente operanti: in linea generale si può affermare che, nelle Regioni più ricche, è possibile impiegare maggiori risorse per l'acquisto di macchinari, impianti e strumentazioni tecnologicamente più avanzate; nelle Regioni più arretrate, per contro, prevalgono i valori attribuibili a componenti immobiliari. Rispetto all'esercizio precedente, i due valori restano sostanzialmente stabili, con un leggero calo (-0,24% per i Comuni e -0,20% per le Province).

A livello disaggregato, per le Province si ha un andamento maggiormente variegato rispetto ai Comuni: gli incrementi dell'incidenza dei beni immobili più rilevanti si registrano in Basilicata (7,39%), Piemonte (6,98%) e Campania (3,04%), mentre le riduzioni maggiormente consistenti si rilevano in Toscana (-4,06%), Puglia (-3,02%) e Lombardia (-2,76%).

Tab. 10 – Comuni. Incidenza dei beni immobili sul totale delle immobilizzazioni materiali

Regione	Esercizio 2008	Esercizio 2009	Var.% Incidenza
Piemonte	71,00	70,13	-1,22
Lombardia	73,58	74,04	0,63
Liguria	85,26	85,15	-0,14
Trentino Alto Adige	86,49	87,00	0,60
Veneto	73,93	74,17	0,32
Friuli Venezia Giulia	78,07	77,85	-0,28
Emilia Romagna	87,67	88,05	0,44
Toscana	86,16	85,69	-0,55
Umbria	60,79	63,54	4,53
Marche	78,24	79,24	1,29
Lazio	69,36	69,25	-0,16
Abruzzo	72,28	73,48	1,66
Molise	82,82	81,51	-1,59
Campania	64,26	63,44	-1,27
Puglia	76,69	77,95	1,64
Basilicata	73,40	72,95	-0,63
Calabria	77,95	76,45	-1,93
Sicilia	63,59	63,85	0,41
Sardegna	70,26	73,69	4,88
Totale	74,73	74,90	0,24

I dati dei Comuni presentano, invece, valori sostanzialmente stabili anche a livello regionale, con variazioni che si attestano intorno a valori compresi tra il -2% e il 2%, ad eccezione della Sicilia e dell'Umbria che registrano, rispettivamente, incrementi del 4,88 e del 4,53%.

Attivo circolante

Nell'attivo circolante sono allocati i beni destinati ad essere utilizzati o trasformati entro il termine dell'esercizio successivo a quello in cui vengono rilevati. Questa voce comprende pertanto gli investimenti di carattere non durevole, in quanto destinati al consumo, allo scambio o all'incasso e soggetti, quindi, ad un costante rinnovo e sostituzione.

Nelle seguenti tabelle sono riportate le consistenze finali degli esercizi 2008 e 2009 delle rimanenze finali (costi sospesi relativi a beni di consumo non utilizzate e quindi destinate a partecipare al processo di formazione del risultato degli esercizi futuri) e i crediti, che sono esposti al presunto valore di realizzo e che sono classificati senza tenere conto della loro scadenza. Pertanto, per i crediti, sarebbe opportuno adottare una classificazione che tenga conto anche della relativa scadenza.

Per quanto riguarda le rimanenze, le Province (tabella 11) presentano un incremento medio nazionale pari all'1,67% rispetto all'esercizio 2008, mentre i crediti fanno registrare un decremento pari al 2,65%.

A livello disaggregato, il quadro si presenta molto variegato. Per le rimanenze, si rilevano variazioni positive molto elevate in Friuli Venezia Giulia (590,81%), Lazio (132,17%), e Toscana (121,81%), mentre decrementi piuttosto importanti, superiori al 30%, si verificano in Liguria, Campania e Calabria.

Tab. 11 Province. Attivo circolante: rimanenze e crediti.
Consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	RIMANENZE			CREDITI		
	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %
Piemonte	230	198	-13,99	1.488.528	1.513.891	1,70
Lombardia	995	854	-14,17	1.851.248	1.872.377	1,14
Liguria	114	71	-37,95	263.970	264.993	0,39
Totale nord-ovest	1.339	1.123	-16,17	3.603.746	3.651.261	1,32
Veneto	414	412	-0,47	817.858	751.001	-8,17
Friuli Venezia Giulia	59	407	590,81	264.082	246.888	-6,51
Emilia Romagna	121	117	-2,87	1.054.332	1.019.544	-3,30
Totale nord-est	594	937	57,69	2.136.272	2.017.434	-5,56
Toscana	102	217	111,81	1.029.475	980.032	-4,80
Umbria	0	0	0,00	220.400	210.352	0,00
Marche	688	677	-1,55	421.746	422.731	0,23
Lazio	47	110	132,17	1.144.002	1.208.346	5,62
Totale centro	837	1.004	19,84	2.815.622	2.821.460	0,21
Abruzzo	110	80	-27,10	480.590	477.295	-0,69
Molise	76	71	-6,40	163.315	134.430	-17,69
Campania	40	25	-36,88	2.296.267	2.113.774	-7,95
Puglia	32	23	-28,62	1.135.579	1.092.155	-3,82
Basilicata	50	41	-19,58	472.657	485.050	2,62
Calabria	122	78	-35,76	1.300.513	1.183.203	-9,02
Totale sud	430	318	-26,04	5.848.921	5.485.907	-6,21
Sicilia	100	121	20,66	1.166.991	1.203.990	3,17
Sardegna	1.099	971	-11,62	616.650	579.708	-5,99
Totale isole	1.199	1.092	-8,93	1.783.640	1.783.698	0,00
Totale nazionale	4.399	4.473	1,67	16.188.201	15.759.760	-2,65

I crediti, invece, si presentano in leggero in tutte le Regioni del Nord-ovest (con valori intorno al dato medio dell'area geografica), mentre si riducono in misura piuttosto consistente nel nord-est (-5,56%); nell'area centrale del Paese i valori si presentano abbastanza stabili, con le variazioni di Lazio (aumento del 5,20%) e Toscana (-4,80%) che sostanzialmente si compensano; al sud si hanno consistenti decrementi di crediti, compresi tra l'8 e il 18%, in Molise, Calabria e Campania, riduzioni più contenute si registrano in Abruzzo e Puglia, un leggero incremento in Basilicata (2,62%); nelle isole le variazioni di

segno opposto di Sicilia e Sardegna (rispettivamente +3,17% e -5,99%) si compensano in valore assoluto.

Passando ad esaminare i dati relativi ai Comuni, rispetto al 2008, le due voci esaminate presentano, a livello nazionale, un decremento, particolarmente accentuato al sud (-57,45%) e nelle isole (-14,82%) per quanto riguarda le rimanenze, la cui riduzione su scala nazionale si attesta all'8,58%. Le variazioni delle consistenze finali dei crediti risultano maggiormente stabili, presentando comunque una generale tendenza al ribasso: il dato medio nazionale presenta una riduzione del 3,39% rispetto all'esercizio precedente. Le riduzioni più marcate si hanno in Puglia (-10,56%), Veneto (-9,66%), Toscana(-8,15%); la Calabria è l'unica Regione in cui i comuni aumentano in maniera significativa i propri crediti (3,64%). Le rimanenze presentano valori in diminuzione anche nell'area nord-ovest, con valori superiori stabili nelle due Regioni maggiori a livello demografico (Piemonte e Lombardia), mentre al centro si registra un lieve decremento (-2,02%).

Tab. 12 Comuni Attivo circolante: rimanenze e crediti.
Consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	RIMANENZE			CREDITI		
	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var %
Piemonte	10.318	10.053	-2,57	3.977.446	3.831.949	-3,66
Lombardia	12.910	13.012	0,79	6.732.260	6.796.972	0,96
Liguria	1.666	1.514	-9,13	1.599.365	1.544.758	-3,41
Totale nord-ovest	24.894	24.579	-1,27	12.309.071	12.173.678	-1,10
Trentino Alto Adige	1.816	1.937	6,66	1.291.097,2	1.228.191,5	-4,87
Veneto	4.449	5.270	18,46	3.718.609,6	3.359.404,8	-9,66
Friuli Venezia Giulia	3.634	3.675	1,11	1.317.775,6	1.241.859,5	-5,76
Emilia Romagna	6.463	6.262	-3,11	3.078.743,2	2.846.899,7	-7,53
Totale nord-est	16.362	17.144	4,78	9.406.225,7	8.676.355,6	-7,76
Toscana	4.953	5.019	1,34	3.387.052,6	3.111.122,1	-8,15
Umbria	1.702	1.718	0,96	1.411.830,1	1.301.630,4	-7,81
Marche	3.494	3.595	2,86	1.048.953,0	976.849,2	-6,87
Lazio	5.722	5.219	-8,79	3.155.014,2	3.368.309,3	6,76
totale centro	15.872	15.551	-2,02	9.002.849,9	8.757.911,0	-2,72
Abruzzo	520	501	-3,60	1.119.494,9	1.084.801,8	-3,10
Molise	0	0	0	474.386,3	475.116,1	0,15
Campania	837	735	-12,15	10.505.631,4	10.464.699,8	-0,39
Puglia	1.132	1.070	-5,53	3.532.821,5	3.159.851,6	-10,56
Basilicata	29	26	-13,27	957.053,1	905.424,8	-5,39
Calabria	7.207	1.612	-77,64	2.903.529,3	3.009.081,2	3,64
Totale sud	9.725	3.943	-59,45	19.492.916,6	19.098.975,3	-2,02
Sicilia	438	414	-5,30	6.658.080,6	6.283.143,1	-5,63
Sardegna	1.195	976	-18,30	2.875.160,2	2.731.858,2	-4,98
Totale isole	1.632	1.390	-14,82	9.533.240,8	9.015.001,3	-5,44
Totale nazionale	68.485	62.607	-8,58	59.744.304,0	57.721.921,1	-3,39

Patrimonio netto

Le tabelle seguenti illustrano, sempre aggregati su base regionale, i dati relativi alle consistenze finali rilevate negli esercizi 2008 e 2009 e le rispettive variazioni percentuali del patrimonio netto.

Per i Comuni, la variazione del patrimonio netto nell'arco temporale considerato risulta positiva: il saldo tra le consistenze finali dei due esercizi considerati presenta, infatti, su scala nazionale, un incremento percentuale del 2,09%; risulta più contenuto l'incremento medio relativo alle Province pari allo 0,62%. I valori regionali presentano, per le Province, incrementi in Friuli Venezia Giulia (7,22%), Calabria (6,03%), Toscana (4,60%) e Sardegna (4,15%), mentre in Lombardia e Piemonte si registrano decrementi (rispettivamente -5,37% e -3,20%). Per i Comuni le variazioni del patrimonio netto risultano tutte positive, ad eccezione di un leggerissimo calo in Umbria, con incrementi più marcati in Molise (oltre il 20%), Friuli Venezia Giulia e Piemonte (che superano il 4%)

La variazione del patrimonio netto va considerata con attenzione, tenuto conto che esso è espressione della consistenza patrimoniale netta dell'ente e che nel patrimonio netto dell'ente degli Enti confluisce (alla stregua di quanto avviene nella contabilità civilistica) il risultato economico dell'esercizio, che per i Comuni sembra tendere, nell'arco temporale considerato, ad una sostanziale staticità.

Tab. 13 -Province. Patrimonio netto: consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %
Piemonte	926.817	897.147	-3,20
Lombardia	3.474.719	3.287.968	-5,37
Liguria	526.064	537.619	2,20
Veneto	2.147.916	2.179.052	1,45
Friuli Venezia Giulia	443.935	475.972	7,22
Emilia Romagna	1.561.795	1.543.326	-1,18
Toscana	1.467.045	1.534.458	4,60
Umbria	370.990	363.363	-2,06
Marche	389.504	403.019	3,47
Lazio	913.359	924.713	1,24
Abruzzo	397.660	401.626	1,00
Molise	419.484	421.364	0,45
Campania	2.050.237	2.066.030	0,77
Puglia	1.669.886	1.736.151	3,97
Basilicata	321.658	326.869	1,62
Calabria	826.438	876.297	6,03
Sicilia	2.949.641	2.979.597	1,02
Sardegna	899.610	936.956	4,15
Totale generale	21.756.758	21.891.526	0,62

Tab. 14 - Comuni. Patrimonio netto: consistenze finali 2008-2009

(in migliaia di euro)

Regione	Consistenza Finale 2008	Consistenza Finale 2009	Var. %
Piemonte	7.940.726	8.293.740	4,45
Lombardia	21.415.162	21.686.204	1,27
Liguria	4.561.807	4.622.087	1,32
Trentino Alto Adige	3.161.658	3.202.948	1,31
Veneto	9.738.885	9.966.132	2,33
Friuli Venezia Giulia	4.000.804	4.192.100	4,78
Emilia Romagna	13.100.400	13.257.372	1,20
Toscana	7.854.430	8.012.094	2,01
Umbria	1.451.482	1.450.367	-0,08
Marche	2.832.210	2.873.418	1,45
Lazio	3.126.577	3.277.815	4,84
Abruzzo	2.229.708	2.261.220	1,41
Molise	363.348	436.878	20,24
Campania	11.939.835	12.137.314	1,65
Puglia	4.462.203	4.546.281	1,88
Basilicata	1.284.827	1.287.518	0,21
Calabria	3.166.926	3.233.384	2,10
Sicilia	9.820.993	10.018.100	2,01
Sardegna	4.265.265	4.401.792	3,20
Totale generale	116.717.247	119.156.764	2,09

Tuttavia, il dato relativo al risultato della gestione degli Enti locali non può essere considerato allo stesso modo dell'utile (o perdita) di esercizio quale viene rappresentato nel bilancio civilistico delle imprese commerciali²¹⁴: vi è, infatti, una radicale distinzione tra gli scopi e i contenuti per alcuni aspetti essenziali.

Nel conto economico dell'Ente pubblico locale il dato in esame si configura come valore rappresentativo di una situazione patrimoniale che deve essere tutelata e salvaguardata nell'interesse pubblico generale. La corrispondente voce (solo idealmente) nel bilancio civilistico ordinario è l'espressione, invece, di un profitto remunerativo del capitale investito, a scopo di lucro, in un'attività imprenditoriale. In conseguenza di ciò, non è sufficiente il dato meramente numerico per determinare il grado di efficacia della gestione dell'Ente pubblico e la stessa solidità economico-finanziaria; inoltre, in relazione ai compiti dell'Ente pubblico, non è possibile stabilire a priori né la misura ottimale del patrimonio né la percentuale di crescita, restando all'autonomia dell'Ente, una volta definiti gli obiettivi da perseguire, fissare parametri e programmi di attuazione. Le esigenze di economicità, efficienza ed efficacia devono essere soddisfatte dall'Ente pubblico con riferimento al

²¹⁴ Nel bilancio civilistico, il risultato dell'esercizio (utile o perdita), è rappresentato, con la stessa denominazione e con la stessa denominazione e con lo stesso importo numerico, sia nello stato patrimoniale (art. 2424, comma 1, cod. civ., sub lett. A, IX sezione del passivo) che nel conto economico dell'esercizio, di cui costituisce il risultato finale (art. 2425, comma 1, lettera E26); nel conto del patrimonio degli Enti pubblici territoriali, tale corrispondenza non appare immediatamente, richiedendo una serie di calcoli più o meno elaborati.

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

Conferimenti

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

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

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

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

(in migliaia di euro)

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

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

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

(in migliaia di euro)

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

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

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

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

4.4.3 Conclusioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2009

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

Cons. Rinieri Ferone

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

Fascia 1: da 0 a 2.999 abitanti;

Fascia 2: da 3.000 a 19.999 abitanti;

Fascia 3: da 20.000 a 59.999 abitanti;

Fascia 4: da 60.000 a 99.999 abitanti;

Fascia 5: da 100.000 a 249.999 abitanti;

Fascia 6: oltre i 250.000 abitanti.

5.1 Le tendenze del comparto - Cenni

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

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

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

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

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

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

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

5.1.1 Entrate correnti - Cenni sulla disciplina normativa per il 2009

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

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

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

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

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

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

5.2 Comuni

5.2.1 Situazione generale secondo gli "Indicatori finanziari"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CE 1 - Comuni. Autonomia finanziaria (Tit. I+Tit.III / Tit. I+Tit.II+Tit.III)

(importi in migliaia di euro)

Zona	Esercizio Fasce di Popolazione (dati Istat)	2008			2009			Var. % Aut.Fin.
		Autonomia Finanziaria	Accertamenti (Tit. I + Tit. III)	Accertamenti (Tit. I + Tit. II + Tit. III)	Autonomia Finanziaria	Accertamenti (Tit. I + Tit. III)	Accertamenti (Tit. I + Tit. II + Tit. III)	
Nord Ovest	Fascia 1	70,98	1.185.844	1.670.689	69,49	1.174.495	1.690.281	-2,11
	Fascia 2	71,83	2.841.172	3.955.285	70,50	2.856.708	4.051.847	-1,85
	Fascia 3	70,03	1.455.983	2.079.115	68,69	1.463.560	2.130.781	-1,92
	Fascia 4	63,49	555.040	874.209	64,50	575.608	892.455	1,59
	Fascia 5	70,45	344.843	489.515	72,31	359.495	497.145	2,65
	Fascia 6	60,86	2.318.631	3.809.881	63,00	2.370.143	3.761.993	3,52
	Totale	67,57	8.701.514	12.878.694	67,57	8.800.009	13.024.503	0,00
Nord Est	Fascia 1	56,93	565.209	992.799	55,41	551.518	995.420	-2,68
	Fascia 2	65,87	2.560.974	3.887.898	64,55	2.498.590	3.870.485	-2,00
	Fascia 3	65,00	925.172	1.423.392	63,17	946.463	1.498.366	-2,82
	Fascia 4	59,15	239.882	405.553	58,47	234.436	400.935	-1,14
	Fascia 5	57,66	1.205.179	2.090.218	55,78	1.160.290	2.080.144	-3,26
	Fascia 6	65,64	902.649	1.375.237	63,75	853.818	1.339.364	-2,88
	Totale	62,89	6.399.065	10.175.096	61,32	6.245.115	10.184.713	-2,50
Centro	Fascia 1	61,00	271.266	444.668	60,11	267.292	444.681	-1,47
	Fascia 2	69,73	1.558.704	2.235.494	68,09	1.545.396	2.269.569	-2,34
	Fascia 3	68,80	1.407.570	2.045.955	67,26	1.416.118	2.105.543	-2,24
	Fascia 4	65,94	608.625	922.972	64,01	622.561	972.656	-2,94
	Fascia 5	59,43	299.787	504.409	58,90	303.219	514.835	-0,90
	Fascia 6	61,08	318.207	521.011	60,02	311.144	518.375	-1,72
	Totale	66,88	4.464.159	6.674.510	65,43	4.465.731	6.825.659	-2,18
Sud	Fascia 1	50,31	413.854	822.528	49,54	419.316	846.434	-1,54
	Fascia 2	60,96	1.517.562	2.489.521	60,48	1.562.677	2.583.927	-0,79
	Fascia 3	60,79	1.344.353	2.211.451	60,80	1.388.192	2.283.343	0,01
	Fascia 4	57,86	514.861	889.806	55,45	521.395	940.220	-4,16
	Fascia 5	57,35	377.590	658.425	57,88	400.583	692.093	0,93
	Fascia 6	46,47	825.514	1.776.567	46,61	846.007	1.815.012	0,31
	Totale	56,44	4.993.733	8.848.298	56,09	5.138.169	9.161.030	-0,62
Isole	Fascia 1	26,14	144.526	552.882	24,65	143.036	580.331	-5,71
	Fascia 2	38,94	622.031	1.597.590	38,14	632.802	1.659.060	-2,04
	Fascia 3	43,45	559.291	1.287.344	42,79	558.966	1.306.292	-1,51
	Fascia 4	47,77	183.492	384.131	47,00	186.345	396.499	-1,61
	Fascia 5	45,65	329.916	722.695	45,86	339.330	739.958	0,45
	Fascia 6	37,01	526.413	1.422.192	42,09	536.824	1.275.502	13,71
	Totale	39,65	2.365.668	5.966.834	40,24	2.397.304	5.957.642	1,49
Totale		60,44	26.924.138	44.543.431	59,90	27.046.327	45.153.547	-0,90

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CE 2 - Comuni biennio 2008-2009. Autonomia Impositiva (Entrate tributarie/Entrate correnti)
(importi in migliaia di euro)

Zona	Esercizio	2008			2009			Variazione Aut. Imp.
		Fasce di Popolazione	Autonomia Impositiva	Accertamenti Entrate Tributarie	Accertamenti Entrate Correnti	Autonomia Impositiva	Accertamenti Entrate Tributarie	
Nord Ovest	Fascia 1	42,92	717.128	1.670.689	42,63	720.628	1.690.281	-0,68
	Fascia 2	46,32	1.831.980	3.955.285	45,88	1.859.061	4.051.847	-0,94
	Fascia 3	47,28	982.936	2.079.115	45,87	977.351	2.130.781	-2,98
	Fascia 4	38,32	335.027	874.209	38,27	341.553	892.455	-0,14
	Fascia 5	29,16	142.761	489.515	28,72	142.761	497.145	-1,53
	Fascia 6	31,91	1.215.740	3.809.881	32,85	1.235.798	3.761.993	2,94
	Totale	40,58	5.225.572	12.878.694	40,52	5.277.153	13.024.503	-0,14
Nord Est	Fascia 1	26,80	266.119	992.799	26,74	266.225	995.420	-0,22
	Fascia 2	40,47	1.573.510	3.887.898	40,19	1.555.518	3.870.485	-0,70
	Fascia 3	40,08	570.479	1.423.392	39,08	585.578	1.498.366	-2,49
	Fascia 4	29,53	119.748	405.553	29,59	118.650	400.935	0,22
	Fascia 5	31,45	657.294	2.090.218	31,73	660.040	2.080.144	0,90
	Fascia 6	40,08	551.149	1.375.237	39,98	535.456	1.339.364	-0,25
	Totale	36,74	3.738.299	10.175.096	36,54	3.721.466	10.184.713	-0,54
Centro	Fascia 1	35,17	156.378	444.668	34,72	154.404	444.681	-1,27
	Fascia 2	44,57	996.335	2.235.494	43,44	985.995	2.269.569	-2,52
	Fascia 3	43,91	898.344	2.045.955	42,92	903.610	2.105.543	-2,26
	Fascia 4	40,22	371.189	922.972	38,50	374.521	972.656	-4,26
	Fascia 5	37,11	187.204	504.409	36,94	190.179	514.835	-0,47
	Fascia 6	24,91	129.764	521.011	24,35	126.219	518.375	-2,24
	Totale	41,04	2.739.213	6.674.510	40,07	2.734.927	6.825.659	-2,37
Sud	Fascia 1	29,76	244.798	822.528	29,69	251.335	846.434	-0,23
	Fascia 2	45,10	1.122.869	2.489.521	44,48	1.149.380	2.583.927	-1,38
	Fascia 3	47,28	1.045.603	2.211.451	46,78	1.068.095	2.283.343	-1,07
	Fascia 4	43,68	388.665	889.806	41,96	394.500	940.220	-3,94
	Fascia 5	41,30	271.945	658.425	41,03	283.997	692.093	-0,65
	Fascia 6	28,79	511.395	1.776.567	32,33	586.741	1.815.012	12,30
	Totale	40,52	3.585.274	8.848.298	40,76	3.734.049	9.161.030	0,59
Isole	Fascia 1	14,24	78.732	552.882	13,64	79.173	580.331	-4,20
	Fascia 2	26,89	429.584	1.597.590	26,63	441.867	1.659.060	-0,95
	Fascia 3	31,95	411.257	1.287.344	32,95	430.418	1.306.292	3,14
	Fascia 4	32,06	123.136	384.131	32,57	129.160	396.499	1,62
	Fascia 5	33,13	239.438	722.695	32,70	241.955	739.958	-1,31
	Fascia 6	28,17	400.657	1.422.192	33,48	426.998	1.275.502	18,83
	Totale	28,20	1.682.804	5.966.834	29,37	1.749.570	5.957.642	4,13
Totale		38,10	16.971.163	44.543.431	38,13	17.217.166	45.153.547	0,08

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CE 3 - Comuni.Pressione Tributaria (Titolo I / Popolazione)

(importi in migliaia di euro)

Zona	Esercizio	2008			2009			Variazione Press.Trib.
		Fasce di Popolazione (dati Istat)	Pressione Tributaria	Accertamenti - Entrate Tributarie	Popolazione Totale (dati ISTAT)	Pressione Tributaria	Accertamenti - Entrate Tributarie	
Nord Ovest	Fascia 1	376,03	717.128	1.907.104	380,95	720.628	1.891.666	1,31
	Fascia 2	329,15	1.831.980	5.565.732	328,99	1.859.061	5.650.886	-0,05
	Fascia 3	408,97	982.936	2.403.422	399,80	977.351	2.444.628	-2,24
	Fascia 4	361,29	335.027	927.295	365,97	341.553	933.274	1,29
	Fascia 5	349,58	142.761	408.385	347,25	142.761	411.123	-0,67
	Fascia 6	431,30	1.215.740	2.818.783	438,90	1.235.798	2.815.701	1,76
	Totale	372,44	5.225.572	14.030.721	373,02	5.277.153	14.147.278	0,16
Nord Est	Fascia 1	295,04	266.119	901.978	298,66	266.225	891.400	1,23
	Fascia 2	313,03	1.573.510	5.026.770	307,89	1.555.518	5.052.266	-1,64
	Fascia 3	353,61	570.479	1.613.286	345,63	585.578	1.694.243	-2,26
	Fascia 4	293,81	119.748	407.564	287,97	118.650	412.024	-1,99
	Fascia 5	345,17	657.294	1.904.261	342,57	660.040	1.926.727	-0,75
	Fascia 6	608,71	551.149	905.440	588,15	535.456	910.410	-3,38
	Totale	347,45	3.738.299	10.759.299	341,82	3.721.466	10.887.070	-1,62
Centro	Fascia 1	338,35	156.378	462.172	338,09	154.404	456.688	-0,08
	Fascia 2	352,17	996.335	2.829.103	344,42	985.995	2.862.769	-2,20
	Fascia 3	380,46	898.344	2.361.210	374,61	903.610	2.412.112	-1,54
	Fascia 4	372,13	371.189	997.476	370,34	374.521	1.011.281	-0,48
	Fascia 5	345,94	187.204	541.150	348,63	190.179	545.498	0,78
	Fascia 6	355,80	129.764	364.710	345,18	126.219	365.659	-2,98
	Totale	362,53	2.739.213	7.555.821	357,32	2.734.927	7.654.007	-1,44
Sud	Fascia 1	246,71	244.798	992.268	254,91	251.335	985.990	3,32
	Fascia 2	284,49	1.122.869	3.946.975	289,61	1.149.380	3.968.713	1,80
	Fascia 3	323,23	1.045.603	3.234.832	329,71	1.068.095	3.239.485	2,00
	Fascia 4	380,69	388.665	1.020.936	386,61	394.500	1.020.407	1,55
	Fascia 5	380,47	271.945	714.756	396,54	283.997	716.182	4,22
	Fascia 6	394,70	511.395	1.295.643	456,84	586.741	1.284.338	15,74
	Totale	319,96	3.585.274	11.205.410	332,95	3.734.049	11.215.115	4,06
Isole	Fascia 1	187,22	78.732	420.538	187,53	79.173	422.184	0,17
	Fascia 2	242,76	429.584	1.769.593	248,74	441.867	1.776.441	2,46
	Fascia 3	245,10	411.257	1.677.931	255,12	430.418	1.687.098	4,09
	Fascia 4	283,78	123.136	433.922	297,25	129.160	434.513	4,75
	Fascia 5	365,71	239.438	654.719	369,36	241.955	655.067	1,00
	Fascia 6	416,43	400.657	962.130	446,70	426.998	955.902	7,27
	Totale	284,31	1.682.804	5.918.833	294,98	1.749.570	5.931.205	3,75
Totale		343,06	16.971.163	49.470.084	345,49	17.217.166	49.834.675	0,71

5.2.2 Andamento delle entrate correnti

(Tab. di riferimento: CE 4, CE 4/grafico, CE 5, CE 6, CE 7)

Come si è già accennato, nell'esercizio 2009 l'andamento delle entrate correnti mostra una dinamica debole, ancorché positiva. In termini di accertamento in conto competenza nel 2009 si è avuto un incremento pari all'1,37 per cento; di analoga consistenza è stato l'andamento delle riscossioni, incrementatosi dell'1,93 per cento rispetto al 2008.

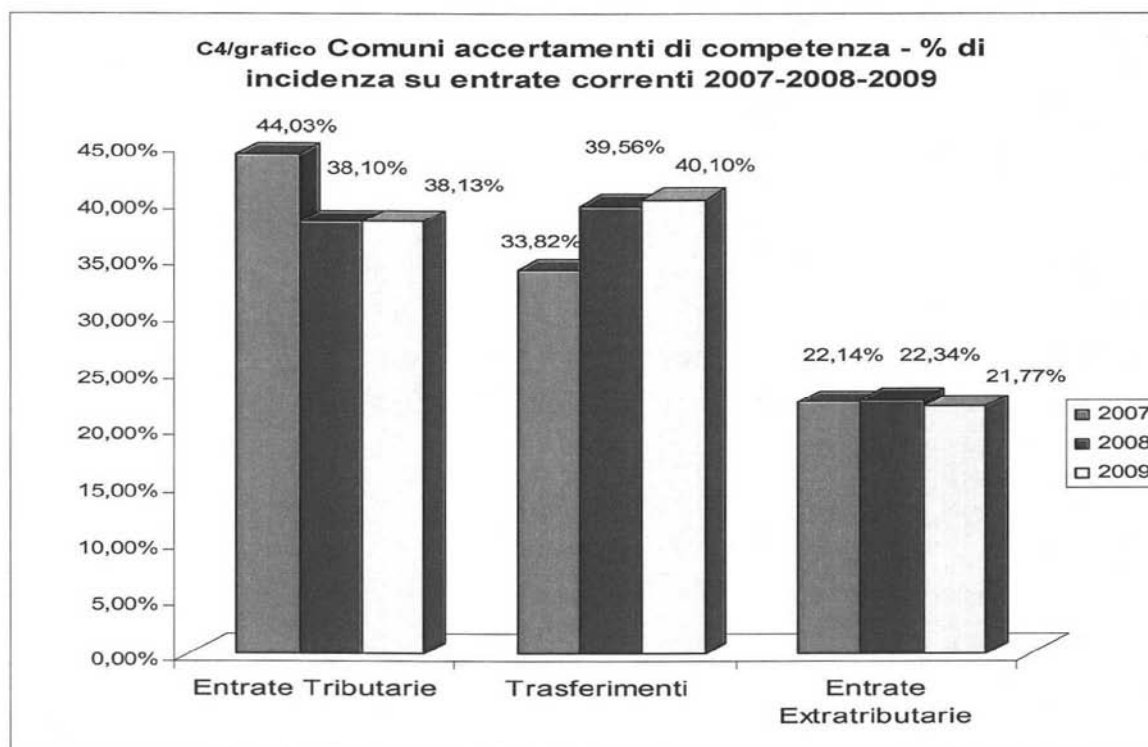
Nell'analisi dei dati relativi ai tre titoli delle entrate correnti, anche qui come già ricordato, si rileva un debole incremento dei risultati del titolo I (entrate tributarie): +1,45 per cento per quel che riguarda gli accertamenti e +0,35 per cento le riscossioni. Il titolo III (entrate extratributarie) mostra una flessione, sia negli accertamenti, -1,24 per cento, che nelle riscossioni, -1,75 per cento. Un effetto trainante, invece, sia pure nelle contenute dimensioni già descritte, hanno prodotto i trasferimenti: +2,77 per cento gli accertamenti e +4,78 per cento le riscossioni.

Nel confronto dei dati complessivi relativi al rapporto di composizione delle entrate correnti desunte dagli accertamenti in conto competenza negli anni 2007, 2008 e 2009, si rileva una visibile flessione delle entrate tributarie che cedono dal 44,03 per cento nel 2007 al 38,13 per cento ed una corrispondente ed inversa tendenza delle entrate del titolo II che passano dal 33,82 per cento del 2007 al 40,10 per cento del 2009. La tendenza alla stabilizzazione di tale rapporto di composizione emerge con uniformità per tutte le macroaree, anche se non mancano oscillazioni in aumento o in diminuzione per singolo titolo di entrata, ma di scarso peso ai fini di una diversa configurazione della lettura dei dati.

CE 4 - Accertamenti c/competenza.

Incidenza % su entrate correnti e variazione % 2008/2009

Titolo Entrate	2007	2008	2009	Var
Entrate Tributarie	44,03	38,10	38,13	1,45
Trasferimenti	33,82	39,56	40,10	2,77
Entrate Extratributarie	22,14	22,34	21,77	-1,24
Totale	100,00	100,00	100,00	1,37

**CE 5 - Comuni/Entrate correnti biennio 2008-2009**

(importi in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Zona	Accertamenti 2008	Accertamenti 2009	Var % Acc.comp	% sul totale Acc_comp	Riscossioni 2008	Riscossioni 2009	Var % Risc_comp	% sul totale Risc_comp
TITOLO I	N.Ovest	5.225.572	5.277.153	0,99	30,65	3.815.683	3.821.077	0,14	33,00
	N. Est	3.738.299	3.721.466	-0,45	21,61	2.799.568	2.831.562	1,14	24,45
	Centro	2.739.213	2.734.927	-0,16	15,88	1.963.988	1.957.944	-0,31	16,91
	Sud	3.585.274	3.734.049	4,15	21,69	2.095.406	2.111.897	0,79	18,24
	Isole	1.682.804	1.749.570	3,97	10,16	865.510	858.039	-0,86	7,41
	Totale	16.971.163	17.217.166	1,45	100,00	11.540.155	11.580.519	0,35	100,00
TITOLO II	N.Ovest	4.177.180	4.224.494	1,13	23,33	3.566.126	3.644.172	2,19	24,02
	N. Est	3.776.031	3.939.598	4,33	21,76	3.148.760	3.258.126	3,47	21,48
	Centro	2.210.351	2.359.929	6,77	13,03	1.819.246	1.946.434	6,99	12,83
	Sud	3.854.564	4.022.862	4,37	22,22	3.179.461	3.371.597	6,04	22,22
	Isole	3.601.166	3.560.338	-1,13	19,66	2.764.658	2.949.990	6,70	19,45
	Totale	17.619.293	18.107.220	2,77	100,00	14.478.251	15.170.319	4,78	100,00
TITOLO III	N.Ovest	3.475.942	3.522.856	1,35	35,84	2.362.479	2.345.170	-0,73	37,94
	N. Est	2.660.766	2.523.649	-5,15	25,68	1.840.559	1.768.421	-3,92	28,61
	Centro	1.724.946	1.730.803	0,34	17,61	1.065.508	1.062.376	-0,29	17,19
	Sud	1.408.459	1.404.120	-0,31	14,29	667.060	666.340	-0,11	10,78
	Isole	682.864	647.734	-5,14	6,59	355.730	339.230	-4,64	5,49
	Totale	9.952.976	9.829.162	-1,24	100,00	6.291.336	6.181.537	-1,75	100,00
Totale		44.543.432	45.153.548	1,37		32.309.742	32.932.375	1,93	

Per quel che riguarda la realizzazione degli accertamenti, ferma restando la poco apprezzabile variazione complessiva tra gli anni a raffronto: 72,54 per cento nel 2008 e 72,93 per cento nel 2009, è da rilevare come i minori indici di realizzazione delle entrate relative ai titoli I e III, che sono maggiormente espressivi delle capacità proprie di realizzazione, si rilevano nelle macroaree del sud (nel 2009: 56,56 per cento Tit. I e 47,46 per cento Tit. III) e delle isole (nel 2009: 49,04 per cento Tit. I e 52,37 per cento, Tit. III).

Anche lo smaltimento dei residui presenta un andamento differenziato per aree geografiche, a fronte di una situazione pressoché stabile sul piano nazionale. Infatti, mentre il dato complessivo fa rilevare un lievissimo decremento del tasso di smaltimento, dal 45,04 per cento nell'esercizio 2008 al 44,98 per cento nel 2009, disaggregando il dato per aree trova conferma il ritmo lento di smaltimento per le aree del sud (30,35 per cento nel 2008 e 29,94 per cento nel 2009) e nelle isole (35,40 per cento nel 2008 e 37,58 per cento nel 2009), con un accento particolare nella dinamica riferita ai residui del titolo I.

Il ruolo di rilievo che assumerà la puntuale gestione della potestà tributaria con l'attuazione del federalismo fiscale, rende sicuramente opportuno un miglioramento dei livelli di realizzazione delle entrate.

CE 6 - Tasso di realizzazione degli accertamenti c/competenza

(importi in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Zona	Accertamenti 2008	Riscossioni 2008	Tasso di realizzazione accert. 2008	Accertamenti 2009	Riscossione 2009	Tasso di realizzazione accert. 2009
TITOLO I	Nord Ovest	5.225.572	3.815.683	73,02	5.277.153	3.821.077	72,41
	Nord Est	3.738.299	2.799.568	74,89	3.721.466	2.831.562	76,09
	Centro	2.739.213	1.963.988	71,70	2.734.927	1.957.944	71,59
	Sud	3.585.274	2.095.406	58,44	3.734.049	2.111.897	56,56
	Isole	1.682.804	865.510	51,43	1.749.570	858.039	49,04
	Totale	16.971.163	11.540.155	68,00	17.217.166	11.580.519	67,26
TITOLO II	Nord Ovest	4.177.180	3.566.126	85,37	4.224.494	3.644.172	86,26
	Nord Est	3.776.031	3.148.760	83,39	3.939.598	3.258.126	82,70
	Centro	2.210.351	1.819.246	82,31	2.359.929	1.946.434	82,48
	Sud	3.854.564	3.179.461	82,49	4.022.862	3.371.597	83,81
	Isole	3.601.166	2.764.658	76,77	3.560.338	2.949.990	82,86
	Totale	17.619.293	14.478.251	82,17	18.107.220	15.170.319	83,78
TITOLO III	Nord Ovest	3.475.942	2.362.479	67,97	3.522.856	2.345.170	66,57
	Nord Est	2.660.766	1.840.559	69,17	2.523.649	1.768.421	70,07
	Centro	1.724.946	1.065.508	61,77	1.730.803	1.062.376	61,38
	Sud	1.408.459	667.060	47,36	1.404.120	666.340	47,46
	Isole	682.864	355.730	52,09	647.734	339.230	52,37
	Totale	9.952.976	6.291.336	63,21	9.829.162	6.181.537	62,89
Totale		44.543.431	32.309.742	72,54	45.153.547	32.932.375	72,93

CE 7 - Comuni. Tasso smaltimento residui

(importi in migliaia di euro)

Zona	Titolo Entrate	Acc. c/residui 2008	Risc. c/residui 2008	Smaltim. Residui 2008	Acc. c/residui 2009	Risc. c/residui 2009	Smaltim. residui es. 2009
Nord Ovest	TITOLO I	2.406.981	1.576.337	65,49	2.186.446	1.378.698	63,06
	TITOLO II	1.584.283	775.757	48,97	1.403.539	826.720	58,90
	TITOLO III	1.970.424	886.889	45,01	2.112.011	923.766	43,74
	Totale	5.961.688	3.238.984	54,33	5.701.995	3.129.183	54,88
Nord Est	TITOLO I	1.322.056	1.054.749	79,78	1.190.128	966.887	81,24
	TITOLO II	998.951	575.886	57,65	1.047.207	663.068	63,32
	TITOLO III	1.130.520	696.551	61,61	1.219.833	710.639	58,26
	Totale	3.451.526	2.327.186	67,42	3.457.168	2.340.593	67,70
Centro	TITOLO I	1.471.446	822.410	55,89	1.355.463	686.656	50,66
	TITOLO II	655.804	296.457	45,21	729.678	433.902	59,46
	TITOLO III	1.181.868	478.516	40,49	1.306.781	512.456	39,22
	Totale	3.309.118	1.597.383	48,27	3.391.923	1.633.014	48,14
Sud	TITOLO I	3.281.139	1.155.709	35,22	3.450.382	1.120.788	32,48
	TITOLO II	1.393.540	605.031	43,42	1.425.568	722.114	50,65
	TITOLO III	2.478.199	409.939	16,54	2.673.719	417.704	15,62
	Totale	7.152.879	2.170.679	30,35	7.549.669	2.260.606	29,94
Isole	TITOLO I	1.866.441	668.132	35,80	1.907.663	644.398	33,78
	TITOLO II	996.868	518.074	51,97	1.295.111	773.069	59,69
	TITOLO III	1.095.161	215.098	19,64	1.147.066	217.089	18,93
	Totale	3.958.470	1.401.304	35,40	4.349.840	1.634.556	37,58
Totale		23.833.680	10.735.536	45,04	24.450.594	10.997.953	44,98

TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE

(Tab. di riferimento: CE 8, CE 9)

L'Imposta comunale sugli immobili. Andamento esercizio 2009 ed esiti della verifica della veridicità delle certificazioni relativi al mancato gettito ICI 2008.

Nell'esercizio 2009, che rappresenta il secondo anno di esclusione totale dall'ICI delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, gli accertamenti in conto competenza di tale imposta fanno registrare un calo, complessivo, del 2,1 per cento.

Dall'esame dei dati per macroaree la minore flessione è quella rilevata nel Nord-ovest, mentre il rallentamento più consistente si registra nel Centro e nel sud.

Aggregando i dati per classi demografiche (v. nota metodologica), sempre relativi agli accertamenti in conto competenza, si riscontra un calo generalizzato in tutti i comuni con popolazione al di sotto dei 3.000 abitanti, con una flessione più evidente nei comuni delle aree del centro (-6,93 per cento), del sud (-6,03 per cento) e delle isole (-5,61 per cento) rispetto a quelle del nord-ovest (-2,53 per cento) e nord-est (-2,31 per cento).

Lo stesso andamento si rileva anche per i comuni fino a 20.000 abitanti, che rappresenta la fascia demografica che drena maggiori risorse a titolo di ICI, rispetto alle altre, ed anche qui con le medesime caratterizzazioni tra gli ambiti delle macroaree.

L'andamento, ancorché cedevole, tiene di più per le classi demografiche di maggiori dimensioni e cioè per i comuni compresi tra 100.000 e 250.000 abitanti ed oltre.

CE 8 - ICI regionale - Accertamenti in conto competenza 2008 - 2009 e variazione % tra i due anni

(Importi in migliaia di euro)

REGIONE	Accertam.	Accertam.	Var. %
	c/comp. 2008	c/comp. 2009	
Piemonte	711.103	697.959	-1,85
Lombardia	1.523.742	1.537.277	0,89
Liguria	374.264	365.354	-2,38
Trentino Alto Adige	152.473	150.827	-1,08
Veneto	824.911	813.637	-1,37
Friuli V. Giulia	181.210	181.666	0,25
Emilia Romagna	918.258	907.616	-1,16
Toscana	676.864	651.938	-3,68
Umbria	113.644	114.063	0,37
Marche	197.922	192.600	-2,69
Lazio	358.269	331.300	-7,53
Abruzzo	180.671	172.625	-4,45
Molise	25.084	21.863	-12,84
Campania	606.280	554.844	-8,48
Puglia	378.614	367.981	-2,81
Basilicata	48.990	47.950	-2,12
Calabria	158.797	154.708	-2,57
Sicilia	504.323	502.199	-0,42
Sardegna	193.082	190.601	-1,28
TOTALE	8.128.504	7.957.008	-2,11

CE 9 - Ici per fasce demografiche - Acc. e Risc. in conto competenza 2008 - 2009 con variazione %

(Importi in migliaia di euro)

Fasce di Popolazione	Accertamenti (Competenza)		Var. %	Riscossioni (Competenza)		Var. %
	2008	2009		2008	2009	
Fascia 1	733.895	708.139	-3,51	568.826	563.609	-0,92
Fascia 2	3.046.114	2.959.705	-2,84	2.396.692	2.399.016	0,10
Fascia 3	1.813.167	1.768.044	-2,49	1.418.579	1.438.618	1,41
Fascia 4	591.149	575.531	-2,64	438.601	438.265	-0,08
Fascia 5	751.097	741.706	-1,25	569.655	604.683	6,15
Fascia 6	1.193.083	1.203.884	0,91	929.092	881.752	-5,10
Totale	8.128.504	7.957.008	-2,11	6.321.447	6.325.945	0,07

Non può escludersi che la tendenza negativa registrata sia da ascrivere ad incertezze nella puntuale individuazione delle tipologie di fabbricati esclusi dall'ICI, che abbia prodotto una maggiore estensione delle esclusioni (soprattutto per il regime delle pertinenze) ovvero

all'esercizio della facoltà di aggiungere particolari esenzioni, attribuite ai sindaci nell'esercizio della potestà regolamentare.²¹⁹

Evenienze, queste, venute all'attenzione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti in sede di verifica della veridicità delle certificazioni del mancato gettito ICI accertato dell'anno 2008, ai sensi dell'art. 2, comma 7, del d.l. 154 del 2008, convertito dalla legge 189 del 2008.

In termini generali, in ordine alle verifiche effettuate dalle Sezioni Regionali di Controllo tenuto conto degli indirizzi deliberati dalla Sezione delle Autonomie²²⁰ e sulla base di proprie metodologie di analisi, si rassegnano i seguenti dati:

su un totale di 8.019 enti sono state trasmesse alle Sezioni regionali di controllo, 7.466 certificazioni (93,10%). Nella banca dati non rientra la Regione a statuto speciale della Valle d'Aosta, in quanto nell'esercizio 2008 non era stata istituita la Sezione regionale di controllo, pertanto le 72 certificazioni degli enti della Regione, sono state inviate alla Provincia Autonoma di Aosta, che ha poi provveduto a trasmetterle direttamente al Ministero dell'Interno. Inoltre, tra gli enti pervenuti va considerato un ente in più, facente parte della Regione a statuto speciale del Friuli di Venezia Giulia, in cui due enti nel 2008 si sono fusi, ma hanno prodotto ciascuno una propria certificazione.

Complessivamente 152 enti sono stati inadempienti nell'invio della certificazione; per questi sono stati utilizzati i dati rappresentati nei questionari dei bilanci preventivi.

Le certificazioni esaminate sono state 6.182 che rappresentano circa l'82,80% di quelle pervenute e per le mancanti è in atto, comunque, una procedura di elaborazione.

Le certificazioni considerate attendibili sono 5.502 che rappresentano l'89,00% degli enti esaminati, mentre le inattendibili sono 711, che costituiscono l'11,50% sul totale degli esaminati.

In merito agli importi a confronto tra quelli comunicati dagli enti con il certificato trasmesso al Ministero dell'Interno e quello valutato congruo dalle Sezioni regionali di controllo, non per tutte le Sezioni le quantificazioni sono individuabili nelle relazioni o nelle delibere di controllo adottate dalle stesse, pertanto non si possono determinare e confrontare gli importi delle due rilevazioni.

La maggior parte degli enti per i quali è stata riscontrata la non attendibilità del mancato gettito accertato appartengono alle fasce demografiche fino a 4.999 abitanti (240 enti), mentre 48 sono della fascia demografica compresa tra i 5.000 ai 19.999 abitanti, 8 enti appartengono alla fascia di abitanti tra i 20.000 ed i 99.999 abitanti.

²¹⁹ L'art. 59, comma 1, lett. e) del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, prevede che i Comuni possono considerare abitazione principale quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, stabilendo il grado di parentela. L'art. 3, comma 56, legge 23 dicembre 1996, n. 662, considera fattispecie assimilabile a quella dell'abitazione principale le unità immobiliari possedute da anziani o disabili che acquisiscono la residenza di istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente. La precisa individuazione delle pertinenze. In tal senso si è espresso anche il dipartimento delle finanze con la risoluzione n.1 del 4 marzo 2009.

²²⁰ Delibera Sezione delle Autonomie n. 8/2009/SEZ/AUT/QMIG del 22 giugno 2009

Conclusivamente va anche annotato che la disciplina normativa concernente la verifica è stata carente delle previsioni relative agli esiti dell'accertata non attendibilità, che lascia senza conseguenze le decisioni che l'hanno accertata.

Addizionale comunale all'IRPEF

(Tab. di riferimento: CE 10)

L'addizionale facoltativa all'IRPEF, istituita dal 1° gennaio 1999, con il decreto legislativo 1998, n. 360 dal 2008, per effetto del cosiddetto blocco della leva fiscale stabilito dall'art. 1 -comma 7- del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 e confermato, fino all'attuazione del federalismo fiscale, dall'art. 1 -comma 123- della legge di stabilità 2011 (legge 13 dicembre 2010, n. 220), non produce alcuna significativa dinamica, tenuto conto anche delle dimensioni contenute, in valori assoluti, di tale risorsa. Una certa valenza la riassumerà quando sarà ripristinata la manovrabilità dell'imposta secondo quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) che contempla la graduale cessazione della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale in argomento ovvero di aumentare la stessa.

Nell'esercizio 2009, rispetto al 2008, si sono registrate lieve variazioni negli accertamenti in conto competenza dell'addizionale, mentre persiste la specifica connotazione delle difficoltà di movimentazione di questa risorsa, quale è rivelata dall'eccessivo accumulo dei residui che, anche per il 2009, e con riferimento a tutti gli ambiti geografici considerati, non accenna a modificarsi.

CE 10 - Addizionale Irpef per regioni 2008-2009

(Importi in migliaia di euro)

REGIONE	Acc.	Acc.	Acc.	Acc.	Risc.	Risc.	Risc.	Risc.	Totale	Totale
	c/rs.	c/rs.	c/comp.	c/comp.	c/res.	c/res.	c/com.	c/com.	residui attivi	residui attivi
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Piemonte	222.530	186.205	243.276	244.965	170.585	158.469	109.616	98.859	185.606	173.843
Lombardia	292.920	264.276	324.210	329.040	219.861	222.605	136.727	129.825	260.542	240.887
Liguria	82.109	81.819	105.919	104.818	38.103	41.121	67.594	78.686	82.332	66.830
T. A.Adige	11.599	12.370	5.632	6.163	6.876	10.538	776	3.014	9.579	4.981
Veneto	208.512	183.489	249.209	247.963	162.740	159.071	112.481	104.106	182.499	168.275
Friuli V.G.	40.720	41.767	52.583	52.891	29.225	33.735	24.138	22.181	39.940	38.742
Emilia R.	234.002	218.005	268.226	275.105	174.370	184.649	114.741	101.569	213.118	206.892
Toscana	167.640	136.171	186.171	184.198	126.356	114.829	93.436	74.760	134.020	130.780
Umbria	38.661	29.035	40.505	40.230	31.943	24.868	18.421	17.108	28.800	27.290
Marche	78.490	70.486	89.789	90.989	59.996	57.516	39.025	39.849	69.259	64.110
Lazio	77.867	71.859	117.431	116.097	49.195	50.803	69.599	71.898	76.504	65.255
Abruzzo	37.323	29.694	48.656	46.611	22.772	22.743	30.761	26.515	32.445	27.047
Molise	3.567	3.428	4.875	5.012	2.873	2.237	2.051	1.733	3.519	4.469
Campania	134.306	117.369	176.117	173.503	58.743	79.355	125.483	112.688	126.197	98.829
Puglia	81.529	72.562	107.547	108.681	54.304	58.123	58.129	65.812	76.644	57.308
Basilicata	16.156	16.760	21.939	21.878	10.659	12.546	10.757	11.867	16.679	14.225
Calabria	39.953	32.547	47.167	48.285	14.876	14.140	34.570	37.827	37.674	28.865
Sicilia	101.332	97.489	136.932	140.531	58.369	77.813	74.067	75.996	105.828	84.211
Sardegna	41.149	34.641	52.312	51.459	25.645	27.337	28.568	24.529	39.248	34.236
TOTALE	1.910.365	1.699.975	2.278.497	2.288.420	1.317.490	1.352.499	1.150.941	1.098.821	1.720.432	1.537.076

Compartecipazione all'IRPEF

(Tab. di riferimento: CE 11, CE 12)

La compartecipazione all'IRPEF istituita a favore dei comuni delle Regioni a statuto ordinario dall'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), stabilita, originariamente, nella misura del 4,5 per cento, poi aumentata al 6,5 per cento per il 2003, ora, per effetto del disposto dell'art. 1, comma 189, della legge 296/2006, è ridotta allo 0,69 per cento e ciò in attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali, oramai avviato, come già ricordato, con il decreto legislativo 23/2011.

L'andamento di tale risorsa è caratterizzato da marcate variazioni degli accertamenti in conto competenza negli anni a raffronto, probabilmente dovute al sistema di ripartizione della dotazione del relativo capitolo di spesa allocato nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, che deve tenere conto dell'ammontare, fornito dal Ministero dell'Economia, sulla base dei dati disponibili, dell'imposta netta dovuta dai contribuenti ed è distribuita territorialmente in funzione del domicilio fiscale risultante presso l'anagrafe tributaria. La quota di spettanza è determinata sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal ricordato Ministero dell'Economia.

In ogni caso si tratta di valori assoluti di limitata consistenza nel contesto della gestione delle entrate correnti.

CE 11 - Compartecipazione Irpef per regioni Acc., Risc., Res. in c. comp. e tasso di realizzazione 2008

(Importi in migliaia di euro)

REGIONE	Enti	Accertam	Riscoss.	Residui	Tasso % di
		c/comp. 2008	c/comp. 2008	c/comp. 2008	realizzazione
Piemonte	1047	74.278	73.788	490	99,34
Lombardia	1327	138.915	138.414	501	99,64
Liguria	201	29.300	29.174	126	99,57
Trentino Alto A.	285	733	584	149	79,67
Veneto	525	72.115	71.876	239	99,67
Friuli V. Giulia	200	10	2	8	20,00
Emilia Romagna	311	69.811	69.176	635	99,09
Toscana	261	56.113	56.079	34	99,94
Umbria	72	13.248	13.026	222	98,32
Marche	170	21.036	21.004	32	99,85
Lazio	252	29.215	29.026	189	99,35
Abruzzo	232	17.176	17.109	67	99,61
Molise	75	2.686	2.684	2	99,93
Campania	400	119.243	117.311	1.932	98,38
Puglia	199	55.000	53.949	1.051	98,09
Basilicata	107	13.227	13.204	23	99,83
Calabria	284	32.610	32.454	156	99,52
Sicilia	308	2.155	1.818	337	84,36
Sardegna	296	825	734	91	88,97
TOTALE	6.552	747.697	741.414	6.283	99,16

CE 12 - Compartecipazione Irpef per regioni Acc., Risc., Res. in c. comp. e tasso di realizzazione 2009

(Importi in migliaia di euro)

REGIONE	Enti	Accertam	Riscoss.	Residui	Tasso % di
		c/comp. 2009	c/comp. 2009	c/comp. 2009	realizzazione
Piemonte	1047	82.062	81.625	437	99,47
Lombardia	1327	156.826	156.063	763	99,51
Liguria	201	31.386	31.349	37	99,88
Trentino Alto A.	285	613	524	89	85,48
Veneto	525	85.770	85.523	247	99,71
Friuli V. Giulia	200	67	21	46	31,34
Emilia Romagna	311	69.684	69.587	97	99,86
Toscana	261	71.903	71.105	798	98,89
Umbria	72	15.744	15.702	42	99,73
Marche	170	24.855	24.729	126	99,49
Lazio	252	38.352	38.320	32	99,92
Abruzzo	232	21.237	21.149	88	99,59
Molise	75	3.439	3.439	0	100,00
Campania	400	128.833	126.718	2.115	98,36
Puglia	199	68.162	68.157	5	99,99
Basilicata	107	14.900	14.895	5	99,97
Calabria	284	37.451	37.412	39	99,90
Sicilia	308	1.465	1.186	279	80,96
Sardegna	296	939	843	96	89,78
TOTALE	6.552	853.689	848.348	5.341	99,37

TARSU e TIA

(Tab. di riferimento: CE 13)

Il prelievo relativo alla gestione dei rifiuti solidi urbani, solo con la previsione contenuta nell'art. 14 -comma 7- del, più volte citato, d. lgs. 23/2011 ha visto la soluzione dell'annoso problema concernente la disciplina normativa applicabile. Detta norma, infatti, ha stabilito che i Comuni possono continuare ad applicare i regolamenti adottati in base alla normativa concernente la tassa sui rifiuti solidi urbani e la tariffa di igiene ambientale, ferma restando la possibilità di adottare la tariffa integrata ambientale.

Alla suddetta problematica era legata anche quella della correlata questione circa la natura di tassa o di corrispettivo del medesimo prelievo, che si è posto in relazione ai due tipi di tariffa: quella prevista dall'art. 49 del d.lgs. 22/1997 per la "tariffa di igiene ambientale" e quella disciplinata dall'art. 38 del d.lgs. 152/2006 per la "tariffa integrata ambientale". Quest'ultima ha espressamente sostituito la prima tariffa, ma subordinatamente all'emanazione dell'apposito provvedimento ministeriale, in mancanza del quale continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti. Tale condizione è stata superata per effetto del decreto legge 194/2009 che ha previsto la possibilità, dopo il 30 giugno 2010, di adottare pur in assenza del regolamento ministeriale, la nuova tariffa.

Con la sentenza 238/2009 della Corte costituzionale, è stata precisata la natura giuridica di tributo ma con riferimento solo alla tariffa di igiene ambientale ex art. 49 D.lgs.22/1997, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale; con diverso avviso si muove la circolare 3/2010 del Ministero dell'Economia, che riconduce le due tariffe alla natura di corrispettivo, cosa che, l'art. 14 - comma 33 - del d.l. 78/2010, limita solo alla nuova figura di cui all'art. 38 del d.lgs. 152/2006.

Queste oscillazioni interpretative hanno determinato imprecisioni e criticità nell'allocazione contabile delle risorse.

Tenendo presente le prospettate difficoltà di contabilizzazione appena esposte, dall'analisi dei dati concernenti gli accertamenti in conto competenza della TARSU, nella quale, verosimilmente, confluisce anche il dato relativo alla tariffa di igiene ambientale ex art. 49 D.lgs. 22/1997, soprattutto dopo la ricordata decisione della Consulta, si evince che nel 2009 nella maggior parte delle Regioni del Nord, cresce di poco l'entità degli accertamenti, non così in quelle del Sud e delle Isole (Abruzzo, Campania e Sicilia) dove si supera l'incremento del 10 per cento. Nel Centro si registra una dinamica contenuta, anche se più vivace di quella del Nord.

CE 13 - Comuni. Tarsu, accertamenti in conto competenza

(importi in migliaia di euro)

TARSU	2008			2009			Popolazione Totale	Var Acc. c/comp.	Var Pro-capite
	Pro capite	Accertamenti c/comp	Incidenza %	Pro capite	Accertamenti c/comp	Incidenza %			
Piemonte	90	377.632	9,30	93	390.702	8,83	4.182.200	3,46	3,46
Lombardia	82	694.223	17,10	83	702.116	15,86	8.439.587	1,14	1,14
Liguria	83	126.180	3,11	89	136.006	3,07	1.525.491	7,79	7,79
Trentino A.A.	1	736	0,02	1	521	0,01	887.335	-29,17	-29,17
Veneto	24	112.986	2,78	25	116.904	2,64	4.666.559	3,47	3,47
Friuli V.Giulia	88	105.092	2,59	91	108.329	2,45	1.188.131	3,08	3,08
E. Romagna	48	198.058	4,88	50	206.334	4,66	4.145.045	4,18	4,18
Toscana	64	215.634	5,31	69	230.937	5,22	3.351.405	7,10	7,10
Umbria	74	54.038	1,33	76	55.542	1,25	732.660	2,78	2,78
Marche	89	114.043	2,81	95	120.924	2,73	1.277.191	6,03	6,03
Lazio	93	213.093	5,25	100	229.430	5,18	2.292.751	7,67	7,67
Abruzzo	102	108.454	2,67	114	121.853	2,75	1.064.485	12,35	12,35
Molise	80	12.983	0,32	82	13.334	0,30	161.760	2,71	2,71
Campania	126	622.233	15,33	159	787.687	17,79	4.956.588	26,59	26,59
Puglia	104	304.736	7,51	112	330.924	7,48	2.941.931	8,59	8,59
Basilicata	94	49.681	1,22	97	51.000	1,15	528.107	2,66	2,66
Calabria	95	148.427	3,66	99	153.920	3,48	1.562.244	3,70	3,70
Sicilia	93	410.690	10,12	108	478.092	10,80	4.439.805	16,41	16,41
Sardegna	127	190.122	4,68	129	192.348	4,34	1.491.400	1,17	1,17
Totale	81	4.059.039	100,00	89	4.426.905	100,00	49.834.675	9,06	9,06

TITOLO II – TRASFERIMENTI

(Tab. di riferimento: CE 14, CE 15)

Per quel che riguarda i trasferimenti si è già accennato alla complessiva dinamica positiva, sia negli accertamenti (+2,47 per cento) che nelle riscossioni (+4,45 per cento).

A livello di macroaree si registra un'unica flessione negli accertamenti di competenza per le Isole (-1,87 per cento), mentre le riscossioni crescono del 6,07 per cento.

In generale, proporzionalmente, crescono di più i trasferimenti dalle Regioni rispetto a quelli dallo Stato.

Nell'ambito dei trasferimenti dallo Stato occorre segnalare la sistemazione definitiva delle regolazioni, attraverso trasferimenti compensativi, della perdita di gettito ICI con erogazioni che acquistano carattere strutturale e le cui risorse complessive sono aumentate di 760 milioni annui.

L'art. 2, comma 127, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 ha risolto stabilmente la questione dei suddetti trasferimenti compensativi del minore gettito ICI, prevedendo l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009, in quanto i finanziamenti assegnati nel corso del 2009 non erano stati considerati sufficienti ad un completo ristoro. A

seguito di tale intervento la quota annua assegnata ai comuni per la compensazione del minor gettito assomma a 3.340 milioni di euro.

L'incidenza dei trasferimenti dallo Stato sul totale delle entrate del Titolo II presenta maggiore consistenza nelle macroaree del Nord-ovest e del Sud. Nella prima gli accertamenti in conto competenza rappresentano il 18,77 per cento e le riscossioni il 20,48 per cento, nella seconda, rispettivamente, il 17,78 per cento ed il 19,43 per cento. Si tratta di risorse destinate alla fiscalizzazione con l'attuazione del decreto legislativo 23/2011, in base al quale l'attribuzione delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio (fiscalità immobiliare) e della compartecipazione IVA comporta la riduzione dei trasferimenti erariali in misura corrispondente ai predetti gettiti.(art.2, co. 8, d.lgs. 23/2011)

CE 14 - Titolo II. Accertamenti e riscossioni c/comp., cat.1 e 2

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Categoria	Accertamenti 2008	Accertamenti 2009	Var acc.	Riscossioni 2008	Riscossioni 2009	Var risc.
Nord Ovest	Categoria 1 - Contributi e Trasferimenti correnti dallo Stato	3.358.890	3.397.838	1,16	3.082.392	3.106.849	0,79
	Categoria 2 - Contributi e Trasferimenti correnti dalla regione	489.562	475.077	-2,96	294.297	322.777	9,68
	Totale	3.848.452	3.872.915	0,64	3.376.689	3.429.626	1,57
Nord Est	Categoria 1 - Contributi e Trasferimenti correnti dallo Stato	1.862.280	1.953.946	4,92	1.691.145	1.766.248	4,44
	Categoria 2 - Contributi e Trasferimenti correnti dalla regione	1.540.519	1.606.089	4,26	1.210.174	1.242.268	2,65
	Totale	3.402.800	3.560.035	4,62	2.901.319	3.008.516	3,69
Centro	Categoria 1 - Contributi e Trasferimenti correnti dallo Stato	1.663.787	1.750.330	5,20	1.523.671	1.598.641	4,92
	Categoria 2 - Contributi e Trasferimenti correnti dalla regione	283.567	329.519	16,20	150.980	193.344	28,06
	Totale	1.947.354	2.079.849	6,80	1.674.651	1.791.985	7,01
Sud	Categoria 1 - Contributi e Trasferimenti correnti dallo Stato	3.114.153	3.218.978	3,37	2.830.348	2.948.295	4,17
	Categoria 2 - Contributi e Trasferimenti correnti dalla regione	507.426	545.960	7,59	225.475	278.055	23,32
	Totale	3.621.579	3.764.938	3,96	3.055.823	3.226.351	5,58
Isole	Categoria 1 - Contributi e Trasferimenti correnti dallo Stato	1.927.578	1.808.976	-6,15	1.644.262	1.707.970	3,87
	Categoria 2 - Contributi e Trasferimenti correnti dalla regione	1.337.580	1.395.159	4,30	909.433	1.000.643	10,03
	Totale	3.265.157	3.204.134	-1,87	2.553.696	2.708.614	6,07
Totale		16.085.343	16.481.871	2,47	13.562.177	14.165.092	4,45

CE 15 - Incidenza Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato (Cat. 1) sul totale nazionale del Titolo II

(importi in migliaia di euro)

Zona	Accertamenti 2008	Riscossioni 2008	Incidenza cat.1 acc. 2008	Incidenza cat.1 risc. 2008	Accertamenti 2009	Riscossioni 2009	Incidenza cat.1 acc. 2009	Incidenza cat.1 risc. 2009
Nord Ovest	3.358.890	3.082.392	19,06	21,29	3.397.838	3.106.849	18,77	20,48
Nord Est	1.862.280	1.691.145	10,57	11,68	1.953.946	1.766.248	10,79	11,64
Centro	1.663.787	1.523.671	9,44	10,52	1.750.330	1.598.641	9,67	10,54
Sud	3.114.153	2.830.348	17,67	19,55	3.218.978	2.948.295	17,78	19,43
Isole	1.927.578	1.644.262	10,94	11,36	1.808.976	1.707.970	9,99	11,26
Totale Naz. Tit. II	17.619.293	14.478.251	100,00	100,00	18.107.220	15.170.319	100,00	100,00

TITOLO III - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE

(Tab. di riferimento: CE 16, CE 17) - In particolare, i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie.

Le entrate del Titolo III, nel 2009 flettono lievemente (-1,24 per cento) .

Nel rapporto di composizione delle entrate correnti le extratributarie, complessivamente, rappresentano il 21,77 per cento negli accertamenti di competenza per il 2009; in valore assoluto gli accertamenti in conto competenza ammontano a 9 miliardi ed 829 milioni di euro e le riscossioni, sempre nel 2009, a 6 miliardi e 181 milioni di euro.

Nell'ambito di queste risorse sono allocate anche le entrate da sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada che nel 2009 risultano accertate, complessivamente, per un importo pari a 1 miliardo e 97 milioni di euro e riscosse per circa 700 milioni di euro; in rapporto percentuale al complesso delle entrate del titolo III, rappresentano l'11,16 per cento in termini di accertamenti e l'11,27 per cento in termini di riscossioni; in rapporto al totale delle entrate correnti rappresentano il 2,43 per cento di accertamenti ed il 2,12 per cento delle riscossioni.

Un termine di comparazione per ponderare tale entrata, potrebbe essere il raffronto del parametro da ultimo considerato, ossia l'incidenza percentuale rispetto al totale delle entrate correnti, con le entrate dell'imposta comunale sulla pubblicità (Titolo I cat 1) che misura lo 0,57 per cento negli accertamenti in conto competenza del 2009, e lo 0,65% nelle riscossioni del medesimo esercizio; così come analogo raffronto può farsi con le entrate derivanti dalla tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, che nel 2009 sono state accertate nella misura pari allo 0,39 per cento del totale delle entrate e riscosse nella misura pari allo 0,41 per cento.

Si tratta di raffronto tra dati meramente indicativi, anche perché ad un'esatta quantificazione dei dati considerati si frappongono le criticità concernenti l'esatta ricostruzione dei flussi finanziari tra enti e società esterne che, generalmente, provvedono a detti servizi.

In ogni caso il rilievo che assume tale entrata negli incassi comunali si conferma in tutte le aree geografiche, così come, dai dati di cassa del sistema SIOPE, si rileva un trend in significativo aumento di queste entrate già dal 2008.

A livello regionale, in termini proporzionali rispetto alla dimensione demografica, tra le dinamiche deboli dell'andamento di questa entrata, si registra quella relativa alla Campania.

Si tratta di risorse che almeno nella misura in cui eccedono gli ordinari e consolidati andamenti sono da considerare eccezionali e non ricorrenti, per cui solo un'adeguata serie

storica potrà fornire informazioni per la determinazione dell'ammontare in termini consolidati.

Dette risorse, peraltro, hanno in parte un vincolo di destinazione nei termini stabiliti dall'art. 208 del "Nuovo codice della strada" approvato con d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, come modificato ed integrato con successive norme, da ultimo con la legge 29 luglio 2010, n. 120, che ha integrato le disposizioni del surricordato art. 208 prevedendo che una quota pari al 50 per cento dei proventi in argomento sia destinata ad interventi di sicurezza stradale e in una misura prestabilita della quota disponibile, anche ad assunzioni stagionali a progetto e a forme flessibili di lavoro²²¹.

Nel volume degli allegati sono riportati i dati relativi agli accertamenti ed alle riscossioni in conto competenza dell'esercizio 2009 delle entrate in argomento, disaggregate per fasce demografiche.

L'analisi delle entrate, non può trascurare di considerare il fenomeno finanziario dei proventi delle concessioni edilizie che, come ricordato nella parte della presente relazione che illustra i dati delle entrate del conto capitale, pur allocate nel Titolo IV, cat V, non avendo più alcuna finalizzazione, per effetto di quanto dispone l'art. 2, comma 8, della legge finanziaria per il 2008, disposizione valida anche per l'esercizio 2009, prevede quale eccezione che le entrate di cui trattasi – ritenute ancora in via di principio a destinazione vincolata - possano essere destinate a spese correnti entro il limite del 75% (50%+25%). Dai dati SIOPE alla data del 31 dicembre 2009 gli incassi per tali proventi ammontavano a 2.460.131.243 euro, si tratta di risorse che, sostanzialmente, vanno ad incrementare il "plafond" delle risorse destinate a sostenere le spese correnti, condividendo, in tale limitato senso, la finalità delle entrate correnti.

CE 16 - Entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)
	2009	2009
Totale Nord Ovest	449.222	311.154
Totale Nord Est	234.985	186.267
Totale Centro	214.185	108.423
Totale Sud	126.324	55.941
Totale Isole	72.549	34.973
Totale Generale	1.097.265	696.757

²²¹ Sulla materia la Sezione regionale di controllo per la Toscana con delibera 104/2010/Reg, ha approntato linee guida comportamentali riguardanti le modalità di quantificazione dei proventi derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada.

CE 17 - Incidenza in % del Totale entrate da sanzioni amministrative per violazione codice della strada sul Totale Titolo 3° e sul Totale delle entrate correnti

(Importi in migliaia di euro)

	Accertamenti competenza 2009	Riscossioni Competenza 2009
Totale nazionale sanzioni da codice della strada	1.097.265	696.757
Totale Titolo 3° (entrate extratributarie)	9.829.162	6.181.537
Incidenza in % delle sanzioni amm. sul tit. 3°	11,16%	11,27%
Totale nazionale Entrate Correnti	45.153.547	32.932.375
Incidenza in % delle sanzioni amm. sul tot. entrate correnti	2,43%	2,12%

5.2.3 Spesa corrente

(Tab. di riferimento: CS 1, CS 1 bis, CS 2, CS 3, CS 4)

L'andamento della spesa corrente nel 2009 ha contribuito in maniera determinante a far registrare il miglior contributo di tutta la spesa del comparto al contenimento del disavanzo sul PIL.

Infatti la predetta spesa cresce dell'1,14 per cento negli impegni e dell'1,36 per cento nei pagamenti, ma è in frenata rispetto al 2008 esercizio nel quale, a ragione delle spese per i rinnovi contrattuali, era cresciuta di oltre l'8%.

Migliora anche il tasso complessivo di rigidità misurato dal rapporto tra la somma della spesa per il personale e la spesa delle quote di ammortamento dei mutui sul totale delle entrate correnti, che passa dal 36,64 per cento del 2008 al 35,58 per cento del 2009.

Ad un'analisi più approfondita si nota che l'indice di rigidità rimane sostanzialmente stabile nelle fasce demografiche 1[^], 3[^], 4[^] e 5[^], grazie al contenimento della spesa per il personale e alla tenuta delle entrate correnti; nella seconda fascia demografica la variazione dell'indice è più accentuata e passa dal 41,08 per cento del 2008 al 39,45 per cento del 2009, mentre nella sesta fascia dove, pur in presenza del generalizzato contenimento delle spese per il personale, le entrate correnti cedono di più, si hanno indici più alti. Fenomeno che si osserva nella macroarea delle isole, che passano dal 36,35 per cento del 2008 a 44,76 per cento del 2009 e nel Nord Est, dove l'indice del 2009 fa segnare un incremento di oltre quattro punti percentuali: da 34,32 a 38,46.

Anche la gestione dei residui registra deboli dinamiche: crescono dell'1,53 per cento gli impegni e flettono del 2,26 per cento i pagamenti. I pagamenti totali nel 2009 sono pressoché stabili rispetto all'esercizio 2008, +0,46 per cento, mentre crescono sia i residui da residui, +6,84 per cento che i residui totali, +3 per cento.

Nella composizione della spesa corrente, nel 2009, la spesa per il personale rappresenta il 31,81 per cento di quella corrente e fa registrare una lieve diminuzione rispetto al 2008 (-0,33 per cento).

La spesa per consumi intermedi incrementa il *trend* discendente rispetto all'esercizio 2008 (- 3,78 per cento). In costante aumento, invece, la spesa per prestazione di servizi: +3,60 per cento che correlato al calo della spesa per il personale conduce ad ipotizzare un più largo affidamento all'esterno dei servizi comunali. Nel rapporto di composizione tali spese rappresentano il 43,04 per cento.

Nel 2009 accelera anche la flessione della spesa per interessi passivi (-10,47 per cento), tendenza che si spiega sia per la caduta dei tassi, sia con il minore ricorso all'indebitamento osservato negli ultimi anni.

In rapporto alle 12 funzioni in cui è ripartita la spesa comunale ed i relativi servizi, dall'analisi dei dati emerge che la più elevata percentuale di incremento di spesa si registra nelle funzioni 9 (gestione territorio ed ambiente) e 10 (settore sociale), rispettivamente, del 3,44 per cento e del 3,58 per cento negli impegni. Flette leggermente la spesa relativa alla funzione 1 (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo) che assorbe circa il 30 per cento delle risorse destinate alla spesa corrente.

CS 1 - Comuni. Spesa corrente. Dati complessivi

(Importi in migliaia di euro)

Voci di spesa	2008	2009	Var
Stanzamenti definitivi di bilancio (comp.+residui)	62.973.521	64.356.955	2,20
Impegni c/comp	42.143.872	42.626.258	1,14
Impegni c/residui	17.288.491	17.552.599	1,53
Pagamenti in conto competenza	30.730.476	31.147.229	1,36
Pagamenti c/residui	10.087.509	9.859.186	-2,26
Pagamenti totali	40.817.985	41.006.415	0,46
Residui dalla competenza	11.413.396	11.479.029	0,58
Residui dai residui	7.200.982	7.693.413	6,84
Residui totali	18.614.378	19.172.442	3,00

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CS 1 bis - Comuni. Rigidità spesa corrente per fasce di popolazione

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Fasce di Popolazione (dati Istat)	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale nazionale	
		Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009
	Personale	440.788	428.861	1.063.454	1.062.484	570.748	577.910	288.087	293.472	129.162	134.199	1.328.075	1.320.885	3.820.314	3.817.811
	Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	102.903	106.265	253.600	261.974	109.002	114.788	42.979	45.243	17.735	26.960	555.571	185.153	1.081.790	740.383
Nord Ovest	Tot. "Personale" + "Rimborso quota cap. mutui e prestiti"	543.691	535.126	1.317.054	1.324.457	679.750	692.699	331.066	338.715	146.897	161.159	1.883.646	1.506.038	4.902.105	4.558.195
	Entrate correnti	1.629.070	1.648.902	3.831.113	3.922.343	1.999.477	2.039.032	848.317	863.582	469.855	476.969	3.772.134	3.722.095	12.549.966	12.672.924
	Rigidità spesa corrente	33,37	32,45	34,38	33,77	34,00	33,97	39,03	39,22	31,26	33,79	49,94	40,46	39,06	35,97
	Personale	259.495	258.611	1.073.628	1.050.926	418.779	434.435	114.970	116.872	708.909	709.377	428.533	423.950	3.004.314	2.994.171
	Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	92.925	92.804	288.284	292.668	85.814	92.214	25.115	37.890	92.635	88.719	43.515	91.201	628.288	695.495
Nord Est	Tot. "Personale" + "Rimborso quota cap. mutui e prestiti"	352.420	351.415	1.361.912	1.343.594	504.593	526.649	140.084	154.761	801.544	798.096	472.049	515.151	3.632.602	3.689.666
	Entrate correnti	992.799	995.420	3.887.898	3.870.485	1.423.392	1.498.366	405.553	400.935	2.090.218	2.080.144	1.375.237	1.339.364	10.175.096	10.184.713
	Rigidità spesa corrente	35,50	35,30	35,03	34,71	35,45	35,15	34,54	38,60	38,35	38,37	34,32	38,46	35,70	36,23

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Zona	(dati Istat)	Fascia 1		Fascia 2		Fascia 3		Fascia 4		Fascia 5		Fascia 6		Totale nazionale	
		Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009
Centro	Personale	144.856	139.043	659.247	659.145	587.614	592.476	268.349	272.964	163.012	163.534	198.410	199.207	2.021.488	2.026.369
	Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	24.004	26.099	131.920	138.549	125.702	124.168	64.659	64.307	29.358	31.185	15.520	17.978	391.164	402.285
	Tot. "personale" + "Rimborso quota cap. mutui e prestiti"	168.861	165.143	791.167	797.694	713.316	716.644	333.007	337.271	192.370	194.719	213.930	217.185	2.412.651	2.428.655
	Entrate correnti	444.668	444.681	2.235.494	2.269.569	2.045.955	2.105.543	922.972	972.656	504.409	514.835	521.011	518.375	6.674.510	6.825.659
Sud	Rigidità spesa corrente	37,97	37,14	35,39	35,15	34,86	34,04	36,08	34,68	38,14	37,82	41,06	41,90	36,15	35,58
	Personale	299.837	291.770	768.182	762.314	639.798	629.178	257.471	259.850	194.873	194.900	545.326	533.488	2.705.486	2.671.500
	Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	44.660	47.807	122.112	130.789	91.816	90.060	36.607	35.432	36.240	38.422	77.510	74.882	408.945	417.392
	Tot. "personale" + "Rimborso quota cap. mutui e prestiti"	344.497	339.577	890.294	893.103	731.614	719.237	294.078	295.281	231.113	233.322	622.835	608.370	3.114.431	3.088.891
Isole	Entrate correnti	822.528	846.434	2.489.521	2.583.927	2.211.451	2.283.343	889.806	940.220	658.425	692.093	1.776.567	1.815.012	8.848.298	9.161.030
	Rigidità spesa corrente	41,88	40,12	35,76	34,56	33,08	31,50	33,05	31,41	35,10	33,71	35,06	33,52	35,20	33,72
	Personale	192.025	190.360	606.710	602.718	461.442	462.242	126.806	124.728	205.731	205.576	462.547	466.013	2.055.262	2.051.637
	Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	17.897	18.793	49.638	51.805	51.167	42.894	10.533	11.520	17.897	17.972	54.446	104.938	201.579	247.923
Totale	Tot. "personale" + "Rimborso quota cap. mutui e prestiti"	209.922	209.153	656.348	654.524	512.610	505.136	137.339	136.249	223.628	223.548	516.993	570.950	2.256.840	2.299.560
	Entrate correnti	552.882	580.331	1.597.590	1.659.060	1.287.344	1.306.292	384.131	396.499	722.695	739.958	1.422.192	1.275.502	5.966.834	5.957.642
	Rigidità spesa corrente	37,97	36,04	41,08	39,45	39,82	38,67	35,75	34,36	30,94	30,21	36,35	44,76	37,82	38,60

CS 2 - Comuni. Spesa corrente, suddivisione per interventi

(Importi in migliaia di euro)

Interventi	Impegni c/competenz a 2008	Impegni c/competenz a 2009	Incidenza interventi sul totale	Var %
Personale	13.606.863	13.561.488	31,81	-0,33
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	1.487.259	1.431.033	3,36	-3,78
Prestazioni di servizi	17.709.611	18.346.890	43,04	3,60
Utilizzo di beni di terzi	411.199	416.321	0,98	1,25
Trasferimenti	4.806.707	5.018.115	11,77	4,40
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	2.312.044	2.069.944	4,86	-10,47
Imposte e tasse	1.046.866	1.047.516	2,46	0,06
Oneri Straordinari della gestione corrente	760.457	719.548	1,69	-5,38
Ammortamenti di esercizio	260	292	0,00	12,30
Fondo svalutazione crediti	2.011	11.960	0,03	494,63
Fondo di riserva	594	3.151	0,01	430,15
Totale	42.143.872	42.626.258	100,00	1,14

CS 3 - Comuni. Rigidità della spesa corrente

(Spesa di personale + Spesa di quote amm.to mutui / Totale entrate correnti)

(importi in migliaia di euro)

	2008	2009
Personale	13.606.863	13.561.488
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	2.711.766	2.503.479
Entrate correnti	44.543.432	45.153.548
Rigidità Spesa Corrente	36,64	35,58

CS 4 - Comuni. Spesa corrente per funzioni

(importi in migliaia di euro)

Funzioni	Impegni c/competenza			Pagamenti c/competenza			Residui c/competenza		
	2008	2009	Var	2008	2009	Var	2008	2009	Var
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	13.804.147	13.670.706	-0,97	10.654.470	10.597.910	-0,53	3.149.678	3.072.796	-2,44
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	270.341	273.264	1,08	166.180	177.865	7,03	104.162	95.400	-8,41
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.351.369	2.381.340	1,27	2.016.431	2.059.066	2,11	334.939	322.275	-3,78
Funzione 4 - funzioni di Istruzione pubblica	4.194.856	4.222.234	0,65	3.077.363	3.110.778	1,09	1.117.493	1.111.456	-0,54
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1.471.146	1.437.654	-2,28	1.115.520	1.102.993	-1,12	355.626	334.661	-5,90
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	714.065	704.716	-1,31	528.021	528.196	0,03	186.045	176.520	-5,12
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	314.089	309.344	-1,51	228.020	221.836	-2,71	86.069	87.508	1,67
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	3.705.436	3.791.648	2,33	2.632.878	2.682.576	1,89	1.072.558	1.109.071	3,40
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.519.093	7.777.916	3,44	5.065.026	5.203.608	2,74	2.454.067	2.574.307	4,90
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	6.911.985	7.159.242	3,58	4.553.019	4.784.633	5,09	2.358.966	2.374.608	0,66
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	409.278	414.136	1,19	298.413	300.399	0,67	110.865	113.738	2,59
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	478.066	484.058	1,25	395.135	377.370	-4,50	82.931	106.688	28,65
Totale	42.143.872	42.626.258	1,14	30.730.476	31.147.229	1,36	11.413.396	11.479.029	0,58

5.3 Province

5.3.1 Entrate correnti

(Tab. di riferimento: PE 1, PE 2, PE 3, PE 4, PE 5, PE 6)

Nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali rassegnata lo scorso anno e riferita all'esercizio 2008, nel commentare gli andamenti delle entrate correnti delle province si accennava alla considerazione che, osservando l'andamento dei flussi di cassa 2009, veniva alla luce un rallentamento delle entrate correnti più marcato rispetto a quello registrato nel 2008, correlato alla difficile situazione economica del Paese. I risultati della gestione ora in esame vanno oltre quella previsione in quanto nel 2009, complessivamente, si è registrato un decremento e non solo un rallentamento degli accertamenti in conto competenza delle entrate correnti, nella misura complessiva dell'1,6 per cento circa (in valore assoluto, nel 2009 sono state accertate entrate correnti per € 9.747.403,00 contro €9.907.222,00 del 2008). Nel 2008 rispetto al 2007 si era avuta una dinamica debole, ancorché positiva, (+2,53% nel raffronto) rispetto a quella più vivace del 2007 rispetto al 2006 (+6,69%).

Più marcato si evidenzia il cedimento nelle riscossioni (-2,93 per cento) in valore assoluto nel 2009 sono state riscosse entrate per 7,733 miliardi di euro contro i 7,966 miliardi del 2008.

Nella scomposizione del dato si evidenzia che la flessione ha riguardato, con andamento omogeneo per tutte le macroaree, le entrate tributarie diminuite, nel complesso, del 4,19 per cento per effetto del decremento delle due principali voci che alimentano i bilanci provinciali (imposta RcAuto ed IPT) che flettono negli accertamenti in conto competenza, rispettivamente, del 4,97 per cento e del 4,32 per cento e, nelle riscossioni, del 6,27 per cento e del 4,95 per cento.

Una flessione che, per quanto riguarda l'IPT, con le sole eccezioni della Liguria (+3,96 per cento negli acc.) e Sardegna (+1,90 per cento negli acc.) è uniforme nelle altre regioni, tra le quali spiccano i dati negativi di Piemonte (-9,57 per cento acc.) e Lazio (-13,24 per cento acc.) e per quanto concerne l'imposta sulla Rc auto, non dimostra alcuna eccezione nella dinamica negativa.

Un decremento, quello appena descritto, solo in parte compensato dall'incremento delle entrate del Titolo II (contributi e trasferimenti) nella misura del 2 per cento negli accertamenti e del 6,90 per cento delle riscossioni, ad eccezione del Sud che, invece, registra un decremento degli accertamenti -4,49 per cento complessivamente (con i dati di Campania e Calabria che superano una diminuzione di oltre nove punti percentuali). Incremento però da attribuire al migliore andamento dei trasferimenti regionali che, complessivamente,

crescono del 7,88 per cento mentre quelli dello Stato cedono una percentuale quasi pari e cioè il 7,77 per cento e ciò a ragione dei tagli ai trasferimenti statali operati dalle disposizioni ricordate nell'introduzione della presente parte della relazione. Cresce, così, la dipendenza regionale delle entrate correnti inteso come rapporto tra entrate del Titolo II ed entrate correnti, superiore alla dipendenza erariale che, invece, flette.

Sui complessivi assetti finanziari delle province il descritto andamento produce nel 2009 un arretramento, sia dell'autonomia finanziaria, considerato l'effetto cumulato della flessione anche delle entrate extratributarie (-5,58 per cento), pur tenendo conto del peso relativo di queste (in valore assoluto, nel 2009 sono state accertate entrate per € 739.009,00 e riscosse per € 503.117,00) sul totale delle entrate correnti, sia dell'autonomia tributaria misurata dalla minore incidenza delle entrate del Titolo I sul totale delle entrate correnti nel 2009 (47,43 per cento) rispetto al 2008 (48,71 per cento) e dal minore quota pro-capite che passa da € 86 a € 82.

Infatti, il sistema tributario provinciale è alimentato, come già ricordato, dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e dal gettito dell'imposta sulle assicurazioni, fonti di finanziamento, queste, che nell'ambito della cat. 1 "imposte" del Titolo I (costituente, mediamente, il 98 per cento delle entrate tributarie) ne rappresentano circa il 70 per cento. Proprio a ragione di questa preponderanza del peso che hanno le entrate appena ricordate nell'ambito del Titolo I, hanno scarso effetto di bilanciamento le altre entrate allocate in detto Titolo tra le quali, la compartecipazione all'IRPEF (nel 2009 accertamenti per 372,64 milioni di euro e riscossioni per 372,020 milioni di euro) l'addizionale energia e l'addizionale TARSU che mediamente, costituiscono una quota delle entrate della categoria 1 non superiore al 30 per cento.

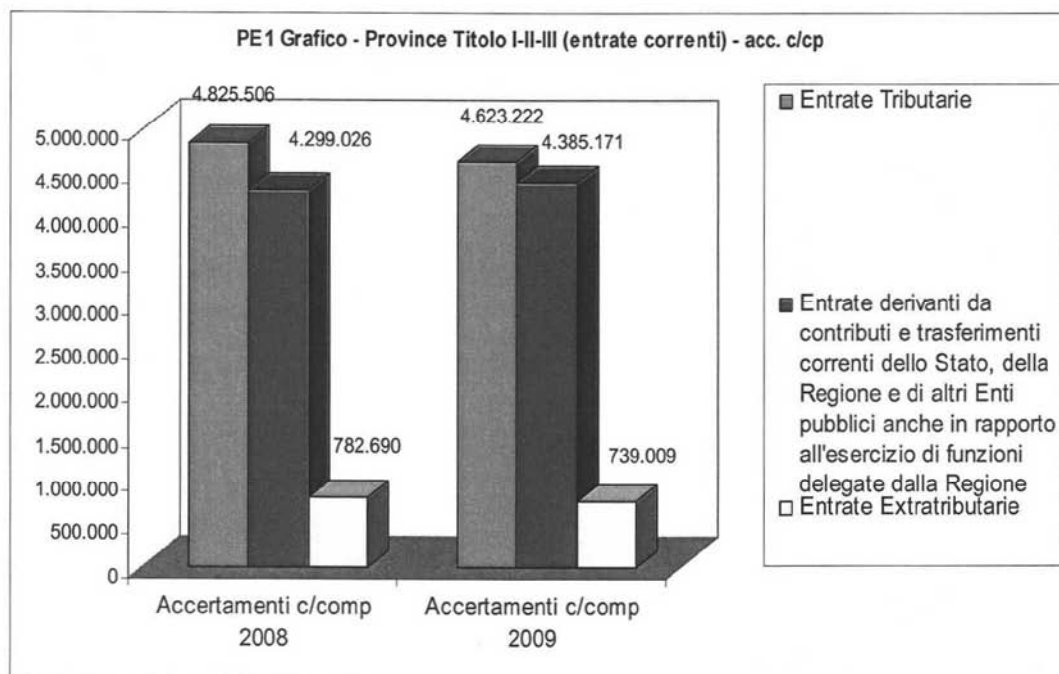
La gestione dei residui attivi relativi al totale delle entrate correnti, ha evidenziato una discreta dinamica nell'esercizio 2009, essendo aumentati sia gli accertamenti (+4,53 per cento) sia le riscossioni (+17,67 per cento), anche se da un'analisi del dato per macroaree deve registrarsi una situazione alquanto diversificata ed in particolare la tendenza inversa per le isole dove i dati sono negativi, il primo, nella misura del 10,82 per cento ed il secondo in quella dell'11,40 per cento.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con i dati completi relativi agli andamenti dei Titolo I e II per categorie e macroaree e del Titolo III complessivo per macroaree, nonché le tabelle relative all'andamento dei residui riferito nel commento.

PE 1 - Province. Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza

Importi in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Pro-capite 2008	Pro-capite 2009	Accertamenti c/comp 2008	Accertamenti c/comp 2009	Var	Incidenza 2008 %	Incidenza 2009 %
Entrate Tributarie	86	82	4.825.506	4.623.222	-4,19	48,71	47,43
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	76	78	4.299.026	4.385.171	2,00	43,39	44,99
Entrate Extratributarie	14	13	782.690	739.009	-5,58	7,90	7,58
Totale	176	173	9.907.222	9.747.403	-1,61	100,00	100,00

**PE 2 - Province. Entrate correnti - Riscossioni in conto competenza**

(Importi in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Pro-capite 2008	Pro-capite 2009	Riscossioni c/comp 2008	Riscossioni c/comp 2009	Var	Incidenza 2008 %	Incidenza 2009 %
Entrate Tributarie	80	76	4.525.578	4.287.608	-5,26	56,81	55,44
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	51	52	2.886.432	2.942.731	1,95	36,23	38,05
Entrate Extratributarie	10	9	554.718	503.117	-9,30	6,96	6,51
Totale	141	137	7.966.728	7.733.456	-2,93	100,00	100,00

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PE 3 - Province. Accertamenti e Riscossioni in conto competenza, suddivisione per zone

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti c/comp 2008	Accertamenti c/comp 2009	Var	Risc. c/comp 2008	Risc. c/comp 2009	Var
Nord Ovest	Piemonte	814.644	822.731	0,99	488.468	465.369	-4,73
	Lombardia	1.479.152	1.394.497	-5,72	1.253.246	1.139.967	-9,04
	Liguria	345.135	371.673	7,69	268.519	270.684	0,81
Totale Nord Ovest		2.638.931	2.588.901	-1,90	2.010.233	1.876.020	-6,68
Nord Est	Veneto	744.968	701.957	-5,77	631.923	625.722	-0,98
	Friuli V. Giulia	314.584	332.075	5,56	287.844	302.807	5,20
	Emilia Romagna	734.368	712.976	-2,91	548.805	576.281	5,01
Totale Nord Est		1.793.920	1.747.007	-2,62	1.468.573	1.504.811	2,47
Centro	Toscana	871.141	857.931	-1,52	727.821	697.837	-4,12
	Umbria	211.048	188.182	-10,83	146.477	146.201	-0,19
	Marche	340.109	363.280	6,81	264.081	267.910	1,45
	Lazio	714.949	758.730	6,12	512.782	509.918	-0,56
Totale Centro		2.137.247	2.168.124	1,44	1.651.161	1.621.866	-1,77
Sud	Abruzzo	205.887	213.572	3,73	182.330	172.789	-5,23
	Molise	53.726	54.023	0,55	50.989	52.129	2,24
	Campania	929.524	898.007	-3,39	814.389	799.585	-1,82
	Puglia	570.693	548.412	-3,90	470.925	451.188	-4,19
	Basilicata	175.987	179.182	1,82	143.552	134.964	-5,98
	Calabria	479.603	450.790	-6,01	405.148	380.066	-6,19
Totale Sud		2.415.418	2.343.986	-2,96	2.067.333	1.990.721	-3,71
Isole	Sicilia	610.278	595.311	-2,45	520.115	499.389	-3,98
	Sardegna	311.428	304.073	-2,36	249.313	240.650	-3,47
Totale Isole		921.706	899.385	-2,42	769.428	740.039	-3,82
Totale generale		9.907.222	9.747.403	-1,61	7.966.728	7.733.456	-2,93

PE 4 - Province. Entrate Tributarie

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti c/comp 2008	Accertamenti c/comp 2009	Var	Risc. totali 2008	Risc. totali 2009	Var
Nord Ovest	Piemonte	347.134	325.069	-6,36	347.794	329.912	-5,14
	Lombardia	868.043	817.672	-5,80	850.342	788.167	-7,31
	Liguria	158.468	156.321	-1,35	152.267	145.067	-4,73
Totale Nord Ovest		1.373.645	1.299.062	-5,43	1.350.403	1.263.147	-6,46
Nord Est	Veneto	414.809	383.143	-7,63	411.601	384.403	-6,61
	Friuli V. Giulia	54.901	52.352	-4,64	53.577	51.621	-3,65
	Emilia Romagna	409.630	394.583	-3,67	409.955	394.077	-3,87
Totale Nord Est		879.339	830.077	-5,60	875.132	830.102	-5,15
Centro	Toscana	370.010	343.308	-7,22	372.165	344.280	-7,49
	Umbria	91.286	89.543	-1,91	90.407	88.263	-2,37
	Marche	160.092	156.597	-2,18	159.603	152.796	-4,26
	Lazio	480.294	454.780	-5,31	473.788	449.660	-5,09
Totale Centro		1.101.681	1.044.229	-5,21	1.095.964	1.034.999	-5,56
Sud	Abruzzo	115.778	113.718	-1,78	114.312	112.414	-1,66
	Molise	23.439	23.339	-0,43	23.621	23.856	1,00
	Campania	432.016	425.740	-1,45	430.616	426.027	-1,07
	Puglia	303.214	305.899	0,89	313.126	300.841	-3,92
	Basilicata	41.646	39.898	-4,20	41.233	39.519	-4,16
	Calabria	142.745	141.257	-1,04	137.657	138.146	0,36
Totale Sud		1.058.838	1.049.850	-0,85	1.060.564	1.040.803	-1,86
Isole	Sicilia	300.672	293.448	-2,40	300.451	283.271	-5,72
	Sardegna	111.330	106.556	-4,29	116.276	107.422	-7,61
Totale Isole		412.002	400.004	-2,91	416.727	390.693	-6,25
Totale		4.825.506	4.623.222	-4,19	4.798.790	4.559.744	-4,98

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PE 5 - Province. Imposta sulle r.c. auto

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Acc. c/comp 2008	Acc c/comp 2009	Var	Risc. c/comp 2008	Risc. c/comp 2009	Var	Risc. totali 2008	Risc. totali 2009	Var
Nord Ovest	Piemonte	133.374	122.386	-8,24	109.948	103.537	-5,83	135.949	126.058	-7,28
	Lombardia	384.621	357.775	-6,98	343.224	305.692	-10,93	371.599	342.380	-7,86
	Liguria	61.818	60.192	-2,63	49.814	44.932	-9,80	59.378	56.166	-5,41
Nord Est	Veneto	176.257	166.723	-5,41	173.666	163.004	-6,14	176.788	165.557	-6,35
	Friuli V. G.	0	0		0	0		0	0	
	E.Romagna	174.514	166.236	-4,74	154.031	145.713	-5,40	175.263	166.168	-5,19
Centro	Toscana	160.801	148.365	-7,73	150.699	139.537	-7,41	163.248	150.000	-8,12
	Umbria	32.771	31.554	-3,71	29.952	29.404	-1,83	33.243	32.227	-3,06
	Marche	60.871	58.453	-3,97	58.170	55.125	-5,23	60.616	57.726	-4,77
	Lazio	220.723	212.594	-3,68	205.011	189.541	-7,55	212.026	205.291	-3,18
Sud	Abruzzo	44.288	42.672	-3,65	42.573	40.510	-4,85	43.968	42.225	-3,96
	Molise	8.990	8.737	-2,81	8.488	8.643	1,83	9.072	9.145	0,81
	Campania	175.829	168.711	-4,05	164.535	158.408	-3,72	176.952	168.581	-4,73
	Puglia	122.644	121.589	-0,86	114.195	111.709	-2,18	128.129	119.766	-6,53
	Basilicata	15.672	15.040	-4,03	14.806	14.076	-4,93	15.364	14.854	-3,32
	Calabria	59.352	58.011	-2,26	54.593	53.222	-2,51	57.929	57.499	-0,74
Isole	Sicilia	129.605	128.431	-0,91	125.606	124.008	-1,27	139.253	130.323	-6,41
	Sardegna	53.568	47.984	-10,42	49.653	46.050	-7,26	54.885	51.452	-6,25
Totale		2.015.698	1.915.456	-4,97	1.848.962	1.733.113	-6,27	2.013.662	1.895.418	-5,87

PE 6 - Province. Imposta sulle formalità di trascrizione

(importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Acc. c/comp 2008	Acc c/comp 2009	Var	Risc. c/comp 2008	Risc. c/comp 2009	Var	Risc. totali 2008	Risc. totali 2009	Var
Nord Ovest	Piemonte	96.726	87.470	-9,57	94.486	85.057	-9,98	95.053	87.244	-8,22
	Lombardia	218.475	213.445	-2,30	212.079	200.442	-5,49	216.150	204.018	-5,61
	Liguria	27.350	28.433	3,96	25.189	24.488	-2,78	26.910	26.649	-0,97
Nord Est	Veneto	93.787	88.914	-5,20	92.455	87.585	-5,27	94.427	88.775	-5,99
	Friuli V. G.	23.606	22.939	-2,83	23.024	22.261	-3,31	23.738	22.826	-3,84
	E.Romagna	95.190	90.298	-5,14	92.017	87.492	-4,92	94.809	90.149	-4,92
Centro	Toscana	80.699	77.382	-4,11	79.588	76.008	-4,50	80.938	77.089	-4,76
	Umbria	18.694	18.465	-1,22	18.193	17.949	-1,34	19.036	18.373	-3,48
	Marche	30.117	29.341	-2,58	29.697	28.714	-3,31	30.201	29.134	-3,53
	Lazio	147.513	127.985	-13,24	144.700	125.551	-13,23	146.613	128.363	-12,45
Sud	Abruzzo	24.353	24.164	-0,77	24.183	23.680	-2,08	24.407	23.850	-2,28
	Molise	5.782	5.612	-2,94	5.699	5.590	-1,91	5.759	5.673	-1,51
	Campania	97.560	96.177	-1,42	92.362	93.308	1,02	95.648	95.989	0,36
	Puglia	67.347	67.268	-0,12	65.436	65.690	0,39	67.148	67.467	0,47
	Basilicata	9.471	9.485	0,15	9.287	9.345	0,62	9.487	9.436	-0,54
	Calabria	31.778	31.990	0,67	31.304	31.717	1,32	31.751	32.177	1,34
Isole	Sicilia	82.506	80.135	-2,87	81.144	78.500	-3,26	82.755	79.839	-3,52
	Sardegna	28.542	29.084	1,90	27.732	28.293	2,02	29.298	29.019	-0,95
Totale		1.179.495	1.128.590	-4,32	1.148.576	1.091.670	-4,95	1.174.129	1.116.070	-4,94

5.3.2 Spesa corrente

(Tab. di riferimento: PS 1, PS 2, PS3)

Nell'esercizio 2009 la spesa complessiva delle province frena in una percentuale intorno all'11 per cento. Ed anche se il maggior peso del decremento dipende dalla spesa del conto capitale, la spesa corrente cresce solo dello 0,30%; in valore assoluto le province impegnano nella competenza spese per 8,921 miliardi di euro, contro gli 8,893 miliardi di euro del 2008 e pagano nella competenza somme per 6,070 miliardi di euro contro i 6,042 miliardi di euro del 2008.

Il dato appena illustrato, nell'analisi della spesa per funzioni rappresenta la risultante di una flessione degli impegni della competenza della spesa corrente per molte importanti funzioni ad eccezione della funzione 5 (trasporti) dove si registra un incremento del 9,96 per cento. Nelle altre il cui peso finanziario è di più ridotta consistenza si registrano lievi oscillazioni in percentuale o, comunque, in valore assoluto pur se lo stesso valore espresso in percentuale sembra avere maggiore volume.

Nell'ambito degli interventi di sicuro rilievo appare la sostanziale stabilità della spesa per il personale che nel 2009, rappresenta il 25,92 per cento del totale degli interventi e cresce solo dello 0,37 per cento.

Una consistente flessione si evidenzia nella spesa per acquisto di beni di consumo (-9,67 per cento) e negli interessi passivi (-11,60 per cento), mentre per la prestazione di servizi, che sul totale della spesa corrente incide per il 41,35 per cento, si registra una crescita.

La gestione dei residui nel saldo finale fa segnare un lieve incremento (+1,59 per residui totali) ma solo per il fatto che non c'è stato alcun incremento, in termini percentuali, nella formazione di nuovi residui dalla competenza, che ha compensato il decremento negli impegni in conto residui (-5,35 per cento) ed ancor di più nei pagamenti in conto residui (-13,99 per cento).

PS 1 - Province. Spesa corrente. Dati complessivi

(importi in migliaia di euro)

Voci di spesa	2008	2009	Var. %
Stanziamenti definitivi di bilancio (totali)	15.592.445	15.400.973	-1,23
Impegni c/competenza	8.893.967	8.921.017	0,30
Impegni c/residui 2008	5.638.561	5.336.831	-5,35
Pagamenti c/comp. 2008	6.042.939	6.070.113	0,45
Pagamenti c/residui 2008	2.804.943	2.412.438	-13,99
Pagamenti totale 2008	8.847.882	8.482.551	-4,13
Residui dalla competenza	2.851.028	2.850.903	0,00
Residui dai residui	2.833.618	2.924.394	3,20
Residui totali	5.684.646	5.775.297	1,59

PS 2 - Province. Spesa corrente per funzioni

(Importi in migliaia di euro)

Funzione	Impegni c/competenza			Pagamenti c/competenza			Residui c/competenza		
	2008	2009	Var	2008	2009	Var	2008	2009	Var
1 - funzioni generali di amm.ne, di gestione e di controllo	2.560.888	2.534.707	-1,02	1.928.176	1.902.749	-1,32	632.713	631.958	-0,12
2 - funzioni di istruzione pubblica	1.781.942	1.735.278	-2,62	1.006.803	949.142	-5,73	775.139	786.136	1,42
3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	232.005	213.778	-7,86	139.405	127.727	-8,38	92.600	86.051	-7,07
4 - funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	204.460	190.498	-6,83	129.342	122.465	-5,32	75.118	68.033	-9,43
5 - funzioni nel campo dei trasporti	1.289.142	1.417.558	9,96	1.068.992	1.164.730	8,96	220.149	252.828	14,84
6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	954.724	954.095	-0,07	765.831	773.610	1,02	188.892	180.485	-4,45
7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	567.860	568.137	0,05	327.846	340.914	3,99	240.014	227.224	-5,33
8 - funzioni nel settore sociale	304.149	308.001	1,27	138.391	145.755	5,32	165.757	162.246	-2,12
9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	998.797	998.964	0,02	538.151	543.022	0,91	460.645	455.942	-1,02
Totale	8.893.967	8.921.017	0,30	6.042.939	6.070.113	0,45	2.851.028	2.850.903	0,00

PS 3 - Province. Spesa corrente, suddivisione per interventi

(Importi in migliaia di euro)

Interventi	Impegni c/competenza 2008	Impegni c/competenza 2009	Incidenza interventi sul totale	Var
Personale	2.303.811	2.312.232	25,92	0,37
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	135.439	122.348	1,37	-9,67
Prestazioni di servizi	3.628.632	3.688.603	41,35	1,65
Utilizzo di beni di terzi	226.766	221.017	2,48	-2,54
Trasferimenti	1.782.754	1.807.869	20,27	1,41
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	508.054	449.115	5,03	-11,60
Imposte e tasse	191.690	189.885	2,13	-0,94
Oneri straordinari della gestione corrente	116.790	129.947	1,46	11,27
Ammortamenti di esercizio	32	0	0,00	-100,00
Fondo svalutazione crediti	0	0	0,00	
Fondo di riserva	0	0	0,00	
Totale	8.893.967	8.921.017	100,00	0,30

La spesa corrente, che trova piena capienza nelle poste di entrata comprensive degli oneri per ammortamento mutui (nel 2009 pari a 512,110 milioni di euro), ha mantenuto pressoché inalterato, rispetto al 2008, il suo livello di rigidità misurato dal rapporto tra la somma della spesa per il personale e delle rate di ammortamento dei mutui (quota interessi e quota capitale) sul totale delle entrate correnti, che risulta stabilito nella percentuale del 28,98 per cento lievemente in incremento rispetto al dato del 28,36 per cento dello scorso anno.

PS 4 - Province. Rigidità della spesa corrente

(Spesa di personale + Spesa di quote amm.to mutui / Totale entrate correnti)

(Importi in migliaia di euro)

	2008	2009
Personale	2.303.811	2.312.232
Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti	505.591	512.110
Entrate correnti	9.907.222	9.747.403
Rigidità Spesa Corrente	28,36%	28,98%

6 Andamenti ed equilibri del conto capitale (Comuni e Province)

Cons. Andrea Liotta

Premessa

L'art. 2, comma 6, lettera b) del D.P.R. n. 194/1996 –concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali– elenca gli *interventi* della spesa in *conto capitale* (titolo II della spesa) individuati negli investimenti²²², diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento²²³ (titolo V dell'entrata) e dalle alienazioni patrimoniali e trasferimenti di capitale (titolo IV dell'entrata).

Trattasi di entrate che sfuggono al principio di *assegnazione globale* al sostegno di tutte le spese perché destinate esclusivamente al finanziamento delle spese in conto capitale.

L'analisi, distinta per Comuni e Province con riferimenti più specifici anche per le macroaree Nord-Ovest, Nord-Est, Centro e Sud-Isole²²⁴, si accompagna allo svolgersi delle tabelle come di seguito. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

6.1 Comuni

6.1.1 Entrata

(Tabella n. 1/c). Una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2009 i primi sono il 29,38% dei secondi. Nel 2008 il dato era del 35,78%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi, denotano, quantomeno per la parte in *conto capitale*²²⁵, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.

Peraltro il dato, che denota ancora più elevati scostamenti nelle aree Nord-Ovest e Sud-Isole, mostra, invece, il *gap* più attenuato nelle aree Centro e Nord-Est.

(Tabella n. 2/c). Nel 2009 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2008, decresce dell'22,91%.

²²² L'Art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004) definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. E'una trasposizione del criterio Eurostat che considera tali solo le operazioni che determinano un immediato incremento della consistenza patrimoniale. E'una logica patrimonialistica che si differenzia dal criterio meramente economico che dà significato di investimento al debito comunque funzionale alla produttività e che non si risolve, quindi, in consumo di risorse ed è capace di ripagarsi nel tempo. (Investimenti nel campo dell'istruzione, trasferimenti di capitale a privati, ecc.).

²²³ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

²²⁴ Le tabelle con i dati relativi alle macroaree sono pubblicate nel Volume II.

²²⁵ Per la parte corrente gli accertamenti e gli impegni si discostano dagli stanziamenti per appena il 5%. Vedasi anche il correlato testo della spesa.

Tale diminuzione è dovuta al decremento di tutte le categorie e in special modo a quella relativa ai trasferimenti di capitale dallo Stato (categoria II) che, nell'anno rappresenta appena il 6,33% dell'ammontare dell'intero titolo IV e che, rispetto al 2008, si riduce di un valore pari al 43,55%.

Anche le altre voci del titolo mostrano valori in netto calo.

In ordine invece al dato della categoria VI (riscossione di crediti), anch'esso in calo per il 51,68%, occorre ricordare che si tratta di mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di partite di "dare-avere" che da qualche anno riguardano non solamente rapporti finanziari con istituzioni, aziende e società di servizi partecipate, ma sempre più rapporti con Istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Nel 2009 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano un leggero incremento pari all'1,83%.

Tale valore è determinato, per un verso da una forte diminuzione (76,15%) delle emissioni di prestiti obbligazionari, per l'altro da una ripresa delle ulteriori forme di indebitamento. Il ricorso ai tradizionali mutui cresce del 5,45% e i finanziamenti a breve termine del 6,96%. Anche le anticipazioni di cassa sono in significativo aumento per l'11,92%.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, gli obbligazionari rappresentano appena l'1,82% e i mutui il 51,60%. Nel 2008 i corrispondenti dati erano del 7,77% e del 49,83%. L'andamento segnala una inversione di tendenza rispetto ad anni pregressi quando gli enti comunali preferivano al tradizionale istituto del mutuo, che permaneva pur sempre ancora maggioritario come *stock*, quello dei prestiti obbligazionari soprattutto per le operazioni di estinzione anticipata dei primi²²⁶.

Considerate le entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V), quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano il 34,88% del totale e diventano il 27,11% se il dato complessivo viene depurato dalle riscossioni di crediti (vedi prosieguo).

Nelle macroaree può rilevarsi una sostanziale convergenza con quanto sopra rilevato ma con alcune distinzioni come nell'area Centro dove sono in crescita nel Titolo IV i trasferimenti dall'Ente Regione (34,09%) e nell'area Nord-Est dove l'emissione dei prestiti obbligazionari (Titolo V) non è in declino ma leggermente in crescita (3,29%).

(Tabella 3/c). Nel 2009 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 48,48% per il titolo IV e del 55,42% per il titolo V. Peraltro, detti valori sono di per sé poco significativi se non analizzati nelle loro

²²⁶ Sul progressivo abbandono dei prestiti obbligazionari ha sicuramente influito la normativa che ha posto il divieto del rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza (da ultimo art. 3, comma 2, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 –finanziaria 2009).

componenti. Così, per il titolo IV si rileva che, a fronte di una modesta realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica - 16,30% dalla Regione e 49,25% dallo Stato - le riscossioni per alienazione di beni patrimoniali mostrano un valore di quasi il 60% e quelle per proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro (categoria V), del 76,77%. Le entrate per riscossioni di crediti, del 71,84%.

Per il titolo V (accensione di prestiti) è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (14,37%) e i prestiti obbligazionari 96,25%. Appare allora chiaro, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi cospicue liquidità che necessitano di adeguata professionalità gestionale e che trovano rappresentazione contabile nella categoria VI del titolo IV dell'entrata (riscossione di crediti) e nel correlato intervento X del titolo II della spesa (concessioni di crediti).

Con sguardo alle macroaree è di rilievo che, con il passaggio dagli Enti del Nord a quelli dell'area Sud-Isole, il valore del rapporto medio nazionale riscossioni/accertamenti decresce per il Titolo IV e cresce invece, anche in modo significativo, per il Titolo V. L'unico dato costante, ovviamente, è quello relativo alle anticipazioni di cassa, che è sempre prossimo al 100%.

(Tabella 4/c). Le riscossioni totali del conto capitale, nel 2009, ammontano a 18,672 miliardi di euro di cui il 34,05% relativi a prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 2,97% e i mutui il 50,42%. È di nota come nella competenza dell'esercizio il tasso di riscossione dei prestiti obbligazionari sia molto più elevato di quello dei mutui e come il rapporto si inverta nel conto dei residui.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 50,31%. Esse sono di importo quasi corrispondente alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò rende stabile, di massima, l'andamento dei residui totali nel conto capitale.

Nelle macroaree non si rilevano scostamenti significativi rispetto a quanto rilevato nell'aggregato nazionale.

(Tabella 5/c). I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), invero, nel 2009 sono il 91,31% di quelli del 2008 con una diminuzione, quindi, tutta imputabile al riaccertamento operato a fine esercizio.

I dati relativi alle macroaree rivelano lo stesso fenomeno ma ancora più accentuato per gli Enti del Nord-Ovest (86,55%) e con andamento più blando, invece, per quelli dell'area Centro i cui residui attivi totali costituiscono, nell'anno 2009, il 95,05% di quelli dell'anno pregresso.

(Tabella 6/c). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle

rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti. Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non hanno nulla a che vedere con il finanziamento degli investimenti. Nella tabella di riferimento sono individuate queste risorse che vengono ora singolarmente analizzate.

a) Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti²²⁷ (titolo IV, categoria V)

A decorrere dal 30 giugno 2003 (entrata in vigore del nuovo testo unico delle disposizioni in materia edilizia - D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), dette entrate non hanno più alcuna finalizzazione, risultando abrogato l'art. 12 della legge n. 10 del 1977 (cosiddetta legge Bucalossi). Tuttavia, l'art. 2, comma 8, della legge finanziaria per il 2008, disposizione valida anche per l'esercizio 2009, prevede quale eccezione che le entrate di cui trattasi - ritenute ancora in via di principio a destinazione vincolata - possano essere destinate a spese correnti entro il limite del 75% (50%+25%). Il dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse deviate a copertura di spese correnti. Nel rapporto con il totale della categoria, il valore nell'aggregato nazionale è di quasi il 27% e si discosta in modo non significativo nelle diverse macroaree.

b) Riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI)

Come già è stato accennato, si tratta di una posta contabile dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta movimenti puramente contabili costituiti da operazioni di natura finanziaria.

In passato, ma ancora oggi, evidenziavano la concessione di crediti e anticipazioni (con doppia appostazione di dare-avere) a soggetti strettamente collegati all'ente (istituzioni, aziende e società partecipate) ed il loro ammontare non era così significativo come invece appare oggi.

Per alcuni anni l'ammontare di queste poste era stato in continua crescita, ma dal 2006 è in flessione²²⁸.

In esse non sono più rappresentate le sole "concessioni-riscossioni di crediti" ma anche tutti i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più

²²⁷ Gli enti locali hanno anche la facoltà di destinare il plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, oltre che agli investimenti, a spese correnti purché aventi carattere non permanente (art. 3, comma 28, della legge 350/2003, legge finanziaria 2004) e al rimborso della quota di parte capitale delle rate di ammortamento mutui (art. 1, comma 66 della legge finanziaria n. 311/2004, legge finanziaria 2005). Sta di fatto, però, che il vigente modello del quadro riassuntivo dei risultati differenziali non prevede questa voce e quindi, allo stato, non è possibile quantificarla in relazione. In via approssimativa è quantificabile nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali. D'altra parte, per lo stesso motivo, non è stato possibile conteggiare le entrate correnti destinate agli investimenti (quota sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada) che in qualche misura compensano il dato sopraindicato.

²²⁸ La flessione è parallela a quella del ricorso a prestiti obbligazionari. Sono state anche rilevate situazioni di squilibrio fra i dati degli accertamenti e degli impegni, rispettivamente, delle "riscossione di crediti" e "concessioni di crediti" (cat. VI Titolo IV e intervento X Titolo II).

proficua gestione della liquidità. Liquidità che per molti enti, negli ultimi anni, era notevolmente cresciuta, soprattutto per il ricorso a prestiti obbligazionari la cui riscossione è immediata a fronte di una erogazione differita della spesa per gli investimenti.

Il valore medio nazionale dell'importo della categoria sul Titolo è del 15,30% in netto calo rispetto al 2008 (24,40%). Esso è doppio (30,47%) nell'area Nord-Ovest per quasi annullarsi nell'area Sud-Isole (2,96%).

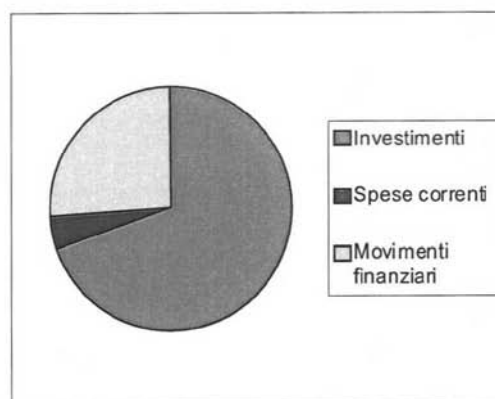
c) anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa rende palese, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *decifit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

Il valore della categoria sul Titolo nell'aggregato nazionale è del 46,08% in aumento rispetto al 2008. Esso scende nelle aree Nord-Ovest e Nord-Est (18,68% e 17,90%), è nella media nell'area Centro (46,99%) e molto elevato nell'area Sud-Isole (68,39%).

Per il 2009, si può, quindi, procedere alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale:

Investimenti	69,39
Spese correnti	4,58
Movimenti finanziari	26,03
	100,00



(Tabella 7/c). Così depurate, le entrate esposte nella tabella di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Orbene, le nuove risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti nel 2009 sono diminuite, rispetto al 2008, dell'11,85% passando da 14,346 miliardi di euro a 12,647 miliardi e finanziano, come si vedrà, il 92,90% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 27,11% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 72,89%. Nel 2008 i corrispondenti valori

erano del 25,27% e del 74,73%. Nei trasferimenti (2009), quelli dello Stato rappresentano solo l'8,15% a fronte di quelli regionali pari al 45,23%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V), quelli obbligazionari sono appena il 3,37%, i finanziamenti a breve lo 0,92% ed i mutui il 95,70%.

Nelle macroaree si rilevano valori non lontani da quelli medi dell'aggregato nazionale con il rilievo, peraltro, che nell'area Nord-Ovest le risorse per gli investimenti sono diminuite, rispetto al 2008, in misura più consistente (20,05%) e che nell'area Nord-Est non vi è stato l'abbandono dei prestiti obbligazionari che, nel raffronto con il 2008, aumentano del 3,29%.

(Tabella 8/c). È di interesse analizzare, per il 2009, il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) anche con riferimento alle sole entrate destinate agli investimenti raffrontando, poi, i dati con quelli corrispondenti della tabella 3/c relativa alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Così, si osserva come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scende dal 55,42% al 17,59% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti dal 48,48% al 41,19%.

Ciò rilevato, è possibile avere una lettura più corretta della capacità di riscossione delle singole partite di bilancio destinate agli investimenti.

Le considerazioni appena fatte hanno una forte valenza nelle macroaree e in particolare nel Sud-Isole, dove nel Titolo V (indebitamento) il rapporto riscossioni/accertamenti passa dal 72,23% al 14,49% e dà la misura della notevole incidenza della partita delle anticipazioni di cassa, stralciata dal conteggio delle risorse destinate agli investimenti come appena sopra specificato.

6.1.2 Spesa

(Tabella 9/c). Anche per la parte della spesa, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2009 i primi sono il 28,87% dei secondi. Nel 2008 il dato era del 36,36%.

Non può che constatarsi che anche per la spesa, non potrebbe essere diversamente posta la reciproca dipendenza, permane l'insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.

Nelle macroaree il dato è confermato specularmente a quanto rilevato per le entrate.

(Tabella 10/c1). I dati riportati riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni.

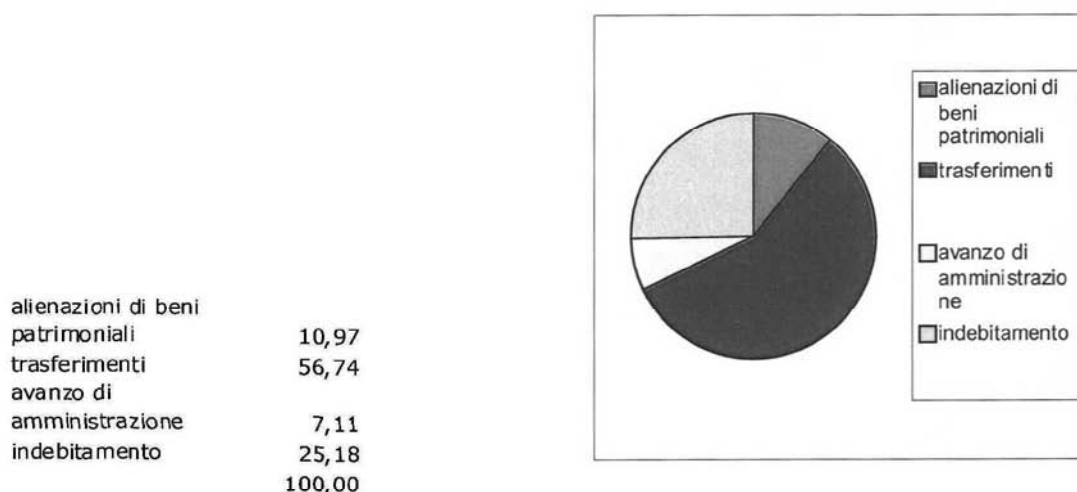
Si è già detto che questa voce della spesa è estranea agli investimenti per cui la si analizza a parte rispetto a questi ultimi. Così, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2009, rispetto al 2008, decrescono del 52,22%. Trattasi di un dato

evidentemente correlato alla corrispondente voce dell'entrata (Titolo IV – categoria VI) alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Gli impegni per nuovi investimenti, nel 2009 pari a 13,612 miliardi di euro, rispetto al 2008, decrescono dell'11,03% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi Tabella 7/c) nuove risorse dell'entrata in c/competenza per 92,90%²²⁹.

Tale tendenza è comune ai dati di tutte le macroaree.

Per il 2009 si può procedere, quindi, alla rappresentazione grafica della variegata copertura della spesa per investimenti.



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2009 l'80,41% dei nuovi impegni per investimenti con un decremento però, rispetto all'anno precedente, dell'11,19%. In effetti, tutte le tipologie, rispetto al 2008, sono in netto calo per valori significativi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono l'87,84% dell'insieme con rilevanza assoluta, come già visto, delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (8,62%).

²²⁹ Il dato non tiene conto (vedi nota 5) delle entrate per plusvalenze da alienazioni patrimoniali destinate alle spese correnti che possono verosimilmente essere stimate attorno al 20% del valore della relativa categoria. Il dato del testo potrebbe, pertanto, essere leggermente corretto in ribasso. La restante copertura è poi assicurata dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione o dai risparmi della parte corrente.

Quanto rilevato sull'aggregato nazionale è confermato, con scostamenti poco significativi, nelle diverse macroaree.

(Tabella 10/c2). Una analisi più specifica per singolo ambito regionale rivela un andamento in calo della spesa per investimenti che interessa tutte le Regioni, ad eccezione del Trentino Alto Adige, in alcuni casi in modo veramente significativo, con decremento dei valori di ben il 61,48% per il Molise e di oltre il 22% per l'Emilia Romagna e per le Marche. Nel rapporto tra investimenti e popolazione il dato pro-capite nell'aggregato nazionale è del 27,19%, in calo rispetto al 2008. Gli enti della regione con il valore più basso sono quelli della Sicilia (14,30%), quelli con il valore più alto, del Trentino Alto Adige (114,56%). D'altra parte, questi ultimi coprono i 3/4 della spesa per i loro nuovi investimenti con risorse trasferite dalla Regione a fronte di un valore medio in ambito nazionale del 30%.

(Tabella 11/c). La tabella espone per gli anni 2008 e 2009 gli impegni, i pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali del titolo II della spesa.

I dati si articolano su tre linee dedicate, rispettivamente, all'intero titolo, alle concessioni di crediti (intervento X) e agli investimenti (titolo depurato dell'intervento X).

Ciò che i dati rivelano è che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono, in entrambi gli esercizi, quasi per intero i pagamenti (91,18%-93,12%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura molto modesta: 14,16% nel 2008 e 14,57% nel 2009.

In buona sostanza, per esercizio, trova realizzazione appena qualcosa in meno del 15% degli investimenti definiti nell'anno.

Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2009 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 13,908 miliardi di euro con un calo, rispetto all'anno precedente, di quasi il 3,00%.

Il calo ha valori più contenuti nelle aree Nord-Ovest (1,87%) e Sud-Isole (2,31%), più elevati in quelle di Nord-Est (4,31%) e Centro (4,18%).

I pagamenti in conto residui, nel 2009, sono di importo maggiore della differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza, in positivo, l'andamento dei residui totali (tendenzialmente in diminuzione).

(Tabella 12/c). L'importo dei residui passivi totali, nel 2009 pari a 46,001 miliardi di euro, è il 92,99% di quello del 2008.

L'andamento decrescente è presente in tutte le macroaree.

6.1.3 Entrata/spesa

Quanto fin qui esposto consente un raffronto riepilogativo fra le poste dell'entrata e quelle della spesa che ne rende palese il reciproco reggersi e ne rivela gli equilibri²³⁰.

- Così, il 4,58% delle entrate in conto capitale viene destinato a finanziare spese correnti e concorre, quindi, agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo I della spesa);
- il 26,03% è, poi, costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa –titolo III intervento I– e concessioni di crediti e anticipazioni – titolo II intervento X)²³¹.

Rimane il 69,39% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento che finanzia, con l'aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti. Giunti così alla spesa per nuovi investimenti, che nell'insieme degli enti in esame raggiunge i 13,613 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 10,97% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 56,74% dai trasferimenti, per il 7,11% dall'utilizzo del risparmio pregresso (avanzo di amministrazione) e, infine, per il 25,18% dal ricorso all'indebitamento.

²³⁰ Per indisponibilità degli specifici dati aggregati non si tiene conto delle plusvalenze delle alienazioni immobiliari destinate a spese correnti e alla copertura delle quote capitale in ammortamento, nonché delle entrate per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, destinate agli investimenti.

²³¹ Questa partita evidenzia una discrasia (non bilanciamento) del 2,38%.

6.2 Province

6.2.1 Entrata

(Tabella 1/p). Anche per le province, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2009 i primi sono il 27,64% dei secondi. Nel 2008 il dato era del 38,18%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi, denotano, quanto meno per la parte in conto capitale, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni la effettività della gestione²³². Per macroaree il dato migliora soprattutto per gli enti del Nord-Est per precipitare per quelli del Sud-Isole, dove il rapporto fra accertamenti/stanziamenti, nel 2009, è appena del 13,09%²³³.

(Tabella 2/p). Nel 2009 l'ammontare complessivo delle entrate accertate per alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2008, diminuisce del 25,65%. Tale risultato è dovuto essenzialmente alla incidenza negativa delle voci trasferimenti dallo Stato (-11,35%) e dalla Regione (-37,53%).

Gli accertamenti per riscossioni di crediti (categoria VI) diminuiscono anch'essi del 13,17%. In proposito occorre ricordare che la partita riguarda mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di flussi di dare-avere che da qualche anno riguardano non solamente rapporti finanziari con società di servizi partecipate, ma anche rapporti con Istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Nel 2009 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano anch'esse una forte diminuzione (-22,47%).

Tale valore è determinato soprattutto dalla diminuzione (-60,92%) delle emissioni di prestiti obbligazionari accompagnata dal regresso dei tradizionali mutui (-15,39%). Le altre prime due categorie del titolo hanno poca incidenza. Nei dati per macroaree, sempre tutti in calo rispetto al 2008, l'area Nord-Est mostra i minori accertamenti del Titolo IV attenuati notevolmente (-7,8%) a fronte invece del crollo del ricorso all'indebitamento (-42,71%). È l'area Sud-Isole a rivelare, poi, situazioni di recessione delle entrate per trasferimenti (Titolo IV) molto significative (-42,64%).

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, gli obbligazionari rappresentano l'8,44% e i mutui l'89,24%. Nel 2008 i corrispondenti dati erano del 16,75% e dell'81,77%. L'andamento segnala, così come visto per i Comuni, l'allontanamento dallo strumento dei prestiti obbligazionari.

²³² Vedasi correlato testo della spesa.

²³³ Le tabelle con i dati relativi alle macroaree sono pubblicate nel Volume II.

Considerate le entrate del conto capitale nel loro insieme, titolo IV più titolo V, quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano il 24,21% del totale.

(Tabella 3/p). Nel 2009 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 35,58% per il titolo IV e del 23,37% per il titolo V.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo IV, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica oscillante dal 10 al 30% e per alienazione di beni patrimoniali pari al 54,98%. Per le riscossioni di crediti (categoria VI) il dato è del 68,96%.

Per il titolo V (accensione di prestiti), sempre per il 2009, è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (14,17%) e i prestiti obbligazionari (99,70%). Appare allora chiaro, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi situazioni di significativa liquidità. I valori del rapporto riscossione/accertamenti, visti nell'ambito delle diverse macroaree, migliorano notevolmente per gli enti del Nord-Est per scendere, poi, significativamente, per le Province del Sud-Isole.

(Tabella 4/p). Le riscossioni totali del conto capitale nel 2009 ammontano a 2,791 miliardi di euro di cui il 29,89% relativi a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono l'11,25% e i mutui il 86,87%.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 70,11% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 51,53%.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 67,57%. Esse sono di importo maggiore della differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò determina una tendenza in diminuzione dei residui totali.

(Tabella 5/p). I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui) nel 2009 sono il 94,94% di quelli del 2008. Il dato si conferma anche nelle singole macroaree.

(Tabella 6/p). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti. Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non hanno nulla a che vedere con il finanziamento degli investimenti. Nella tabella di riferimento sono individuate queste risorse che vengono singolarmente analizzate.

a) riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI)

Si tratta di una posta contabile dell'entrata che rappresenta operazioni di natura meramente finanziaria ed è speculare ad altra della spesa (titolo II, intervento X) che

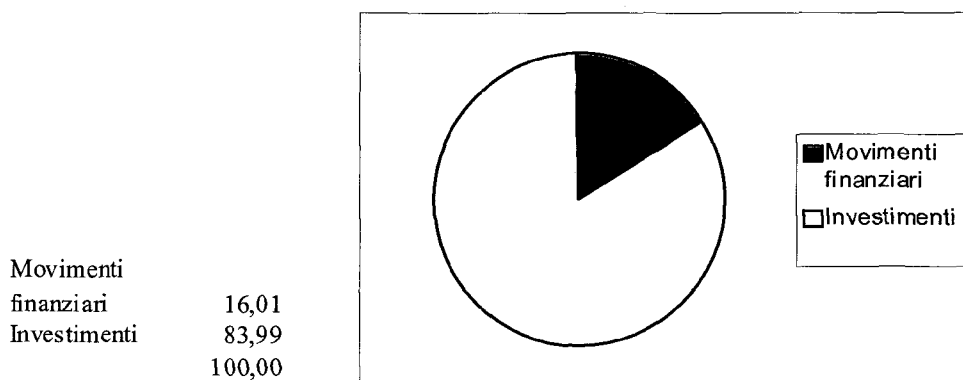
evidenzia la concessione di crediti e anticipazioni a favore di soggetti strettamente collegati all'ente (Istituzioni, Aziende e Società partecipate).

Da alcuni esercizi vi trovano anche rappresentazione i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità. L'incidenza della categoria sul titolo è del 20,39% nell'aggregato nazionale, ma raggiunge il 41,29% nelle Province dell'area del Nord-Est ed appena lo 0,62% in quelle dell'area Sud-Isole.

b) anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa rende palese, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *deficit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento. Il rapporto della categoria sul titolo ha valore del 2,31% nell'aggregato nazionale, che diviene il 9% nell'area Sud-Isole, le cui Province sono le sole ad aver fatto ricorso ad anticipazioni di cassa.

Si può, quindi, procedere per il 2009 alla rappresentazione grafica della variegata destinazione dell'entrata in conto capitale.



(Tabella 7/p). Così depurate, le entrate rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurarne il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

Orbene, le nuove risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, per il 2009, sono pari a 2,331 miliardi di euro e diminuiscono, rispetto al 2008, di ben il 26,90%. Esse finanziano, come si vedrà, l'81,54% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 28,16% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 71,84%. Nel 2008 i corrispondenti valori erano del 26,77% e del 73,23%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si modifica quanto rilevato prima della depurazione nel confronto mutui-prestiti obbligazionari (Tabella 2/p). Nel 2009 le rispettive entrate depurate mostrano valori del 91,34% e dell'8,64% (89,24% e 8,44% prima della depurazione).

Va da sé, poi, che nel titolo IV, stralciate le risorse da riscossione di crediti, le categorie delle alienazioni e dei trasferimenti assumono, sempre nel rapporto di composizione, valori più consistenti. La rilevata contrazione del 26,90% dell'insieme delle nuove risorse reperite nel 2009 per gli investimenti si conferma per gli enti delle aree del Nord, per attenuarsi (16%) per quelli del Centro ed avere, invece, il picco (37,09%) nell'ambito Sud-Isole.

(Tabella 8/p). È di interesse analizzare, per il 2009, il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) anche con riferimento alle sole entrate destinate agli investimenti, raffrontando, poi, i dati con quelli corrispondenti della tabella 3/p relativi alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Si osserva, così, come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scenda dal 23,37% al 21,56% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti (titolo IV) dal 35,58% al 27,03%.

Ciò è, anche qui, chiaramente dovuto allo stralcio delle partite estranee: gli accertamenti per riscossione di crediti e per anticipazioni di cassa.

Ciò rilevato, è possibile avere una lettura più corretta del rapporto di composizione delle singole voci anche per quanto attiene alla parte della cassa.

6.2.2 Spesa

(Tabella 9/p). Anche per la parte della spesa, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2009 i primi sono il 31,86% dei secondi. Nel 2008 il dato era del 44,51.

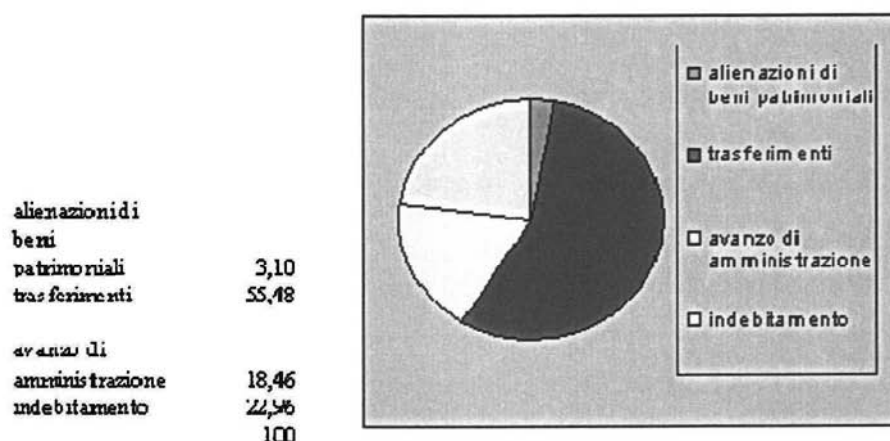
Non può che constatarsi allora che anche per la spesa, non potrebbe essere diversamente posta la reciproca dipendenza, permane l'insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione. Anche per la spesa, con sguardo alle macroaree, si rileva un dato leggermente migliorato per le aree Nord e Centro ma che precipita per gli enti del Sud-Isole (16,94%).

(Tabella 10/p1). I dati riportati riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni.

Si è già detto, trattando dei comuni, che questa voce della spesa è estranea alla categoria degli investimenti, essa nel 2009, rispetto al 2008, diminuisce del 12,57%.

Le spese per investimenti nel 2009 pari a 2,858 miliardi di euro, rispetto al 2008, decrescono del 29,91% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi Tabella 7/p) nuove risorse dell'entrata di competenza per l'81,55%.

Si può, quindi, procedere, per il 2009, alla rappresentazione grafica della variegata copertura della spesa per investimenti.



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2009 il 78,84% dei nuovi impegni per investimenti.

Tutte le tipologie, rispetto al 2008, sono in netto calo.

La tabella indica il rapporto di composizione per i restanti interventi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono l'83,08% dell'insieme con rilevanza assoluta delle acquisizioni di beni immobili mentre, fra i secondi (16,92%), hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (14,03%). Anche i dati per macroaree rivelano un andamento generalmente decrescente ma di valore minore per gli enti del Nord-Est e Centro ed, invece, più elevato, per quelli dell'area Sud-Isole.

(Tabella 10/p2). L'andamento negativo della spesa per investimenti non ha interessato tutte le province d'Italia. Sono in controtendenza quelle delle regioni Friuli Venezia Giulia e Liguria che esprimono dati in incremento attorno al 10%. L'incidenza pro-capite dei nuovi investimenti nell'aggregato nazionale è di euro 5,81 e diventa 5,41 per l'area Nord, 7,04 per il Centro e 5,83 euro per l'area Sud-Isole.

(Tabella 11/p). La tabella espone per gli anni 2008 e 2009 gli impegni, i pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali del titolo II della spesa.

I dati si articolano su tre linee dedicate, rispettivamente, all'intero titolo, alle concessioni di crediti (intervento X) e agli investimenti (titolo depurato dell'intervento X).

Ciò che i dati mostrano, tanto per il 2008 che per il 2009, è che, mentre agli impegni per concessione di crediti seguono nell'esercizio, quasi per intero, i pagamenti, gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura modesta: l'8,72% nel 2008 e il 10,02% nel 2009.

In buona sostanza, per esercizio, trova realizzazione appena una parte vicina al 10% degli investimenti definiti nell'anno.

Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2009 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 3,075 miliardi di euro con un calo, rispetto all'anno precedente, del 6,25%.

I pagamenti in conto residui, per il 2009, sono di importo superiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza l'andamento in diminuzione dei residui totali. Anche nei dati per macroaree si rileva un andamento in diminuzione dei flussi totali (pagamenti) della spesa per investimenti per gli enti del Nord-Ovest e Sud-Isole. L'andamento, invece, è crescente per gli enti del Nord-Est (1,71%) e Centro (23,95%).

(Tabella 12/p). L'importo dei residui passivi totali, nel 2009 pari a 13,763 miliardi di euro, è il 93,49% di quello del 2008.

6.2.3 Entrata/spesa

Quanto fin qui esposto consente un raffronto riepilogativo fra le poste dell'entrata e quelle della spesa che ne rende palese il reciproco reggersi e ne rivela gli equilibri.

Così, il 16,01% delle entrate in conto capitale è costituito da movimenti finanziari che, per natura e tecnica contabile, trovano equilibrio in corrispondenti partite della spesa (nel caso di specie: rimborso per anticipazioni di cassa – titolo III intervento I – e concessioni di crediti e anticipazioni – titolo II, intervento X²³⁴).

Rimane l'83,99% delle entrate in conto capitale che costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento che concorre a finanziare, con l'aggiunta di risorse provenienti dalle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti. Questi, che nell'insieme degli enti in esame raggiungono i 2,858 miliardi di euro trovano le fonti di finanziamento per il 3,10% nelle alienazioni di beni patrimoniali, per il 55,48% nei trasferimenti, per il 18,46%

²³⁴ Questa partita evidenzia notevoli discrasie (non bilanciamento).

nell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e, infine, per il 22,96% dal ricorso all'indebitamento.

6.3 Considerazioni d'insieme

Per tutte e due le categorie di enti permane, come in passato, un forte divario fra previsioni ed effettività gestionale, la quale, tanto per l'entrata che per la spesa, ha valori intorno al 30%.

Per i Comuni le nuove risorse destinate agli investimenti, accertate per gli enti dell'indagine in 12,647 miliardi di euro, sono imputabili per il 27,11% a nuovi prestiti, per il 61,08% ai trasferimenti di capitale e per l'11,81% alle alienazioni.

Rispetto ai valori dell'anno pregresso si registra un calo dell'11,85% (il 14,01% per alienazioni e trasferimenti ed il 5,45% per l'indebitamento).

Gli impegni di competenza, che misurano i nuovi investimenti programmati, nel 2009 ammontano a 13,613 miliardi di euro e trovano finanziamento per il 10,97% nelle alienazioni di beni patrimoniali, per il 56,74% nei trasferimenti, per il 25,18% nell'indebitamento e per il restante 7,11% nell'avanzo di amministrazione. Rispetto all'anno 2008 sono in calo dell'11,03%.

I pagamenti (totali) per investimenti, che misurano le effettive realizzazioni dell'anno, pari per gli enti dell'indagine a 13,908 miliardi di euro, rispetto all'anno pregresso diminuiscono del 2,98%.

I dati delle Province per nuovi impegni di investimento pari a 2,858 miliardi di euro rivelano la copertura degli stessi per l'81,54% assicurata dalle nuove risorse accertate e dal ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per il restante 18,46%. Le nuove risorse sono costituite per il 28,16% da prestiti e per il restante 71,84% da trasferimenti di capitale ed alienazioni.

Sempre per le Province, rispetto al 2008 le nuove risorse sono in calo del 26,90% (-23,12% di nuovi prestiti e -28,29% per alienazioni e trasferimenti). Le realizzazioni dell'anno (pagamenti totali) rispetto al 2008 sono anch'esse in calo del 6,25%.

L'andamento in flessione degli investimenti ha interessato i Comuni in tutte le aree geografiche con l'eccezione della Calabria e del Trentino Alto Adige. Gli enti di quest'ultima rivelano il più alto tasso di investimenti pro-capite (quattro volte la media nazionale).

Anche per le Province il dato in calo è comune a tutte, tranne che per gli enti della Liguria e del Friuli Venezia Giulia.

I trasferimenti del settore pubblico destinati agli investimenti per i Comuni rappresentano il 43,15% delle entrate in conto capitale; tra queste quelle provenienti dallo Stato il 13,77% e quelli provenienti dall'ente Regione il 76,39%.

Per le Province i trasferimenti pubblici sono il 74,83% di cui quelli dello Stato il 25,76% e quelli della Regione il 64,50%²³⁵.

Prosegue, quindi, il calo generalizzato della spesa in conto capitale nelle Province e nei Comuni; ciò non può essere apprezzato favorevolmente anche in considerazione del protrarsi nel tempo di tale andamento.

In entrambe le categorie di enti le entrate del Titolo IV si riducono pur in presenza di minore ricorso all'indebitamento.

Come questa Corte²³⁶ ha avuto già modo di rilevare, la flessibilizzazione del Patto di Stabilità nel 2009 ha prodotto risultati molto al di sotto delle attese e gli enti locali non hanno sfruttato per intero i margini loro concessi per una maggiore espansione della spesa in conto capitale.

²³⁵ Trattasi di valori percentuali non riscontrabili nelle Tabelle.

²³⁶ Sezioni Riunite deliberazione n.15/Contr/2010

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 1/C

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

area: Italia		2008		2009	
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
60.487.631	21.643.927	35,78	62.049.513	18.229.464	29,38

(in migliaia di euro)

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 2/C

Le Entrate in conto capitale

area: Italia		Accertamenti di competenza					
Tit. IV	2008	categ. su tit. %	2009	categ. su tit. %	Variazioni % 2009 - 2008	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	1.862.736	12,10	1.493.889	12,58	-19,80	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	1.331.621	8,65	751.733	6,33	-43,55	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	4.259.350	27,66	4.169.504	35,12	-2,11	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	536.977	3,49	537.346	4,53	0,07	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	3.651.320	23,71	3.103.080	26,14	-15,01	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
cat. VI	3.758.482	24,40	1.816.118	15,30	-51,68	Riscossione di crediti	
totale Tit.	15.400.486	100	11.871.670	100	-22,91		
Tit. V	2008	categ. su tit. %	2009	Variazioni % 2009 - 2008	Entrate derivanti da accensione di prestiti		
cat. I	2.617.706	41,93	2.929.640	46,08	11,92	Anticipazioni di cassa	
cat. II	29.528	0,47	31.583	0,50	6,96	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	3.111.226	49,83	3.280.907	51,60	5,45	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	484.981	7,77	115.664	1,82	-76,15	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit.	6.243.441	100,00	6.357.794	100,00	1,83		
Totale	21.643.927	100,00	18.229.464	100,00	-15,78		
Tit.IV su Totale		71,15		65,12			
Tit.V su Totale		28,85		34,88			

(in migliaia di euro)

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 3/C

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2009

area: Italia		(in migliaia di euro)					
Accertamenti e Riscossioni di competenza							
Tit. IV	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	1.493.889	12,58	895.244	15,56	59,93	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	751.733	6,33	370.202	6,43	49,25	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	4.169.504	35,12	679.765	11,81	16,30	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	537.346	4,53	122.894	2,14	22,87	Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	3.103.080	26,14	2.382.229	41,39	76,77	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
cat. VI	1.816.118	15,30	1.304.786	22,67	71,84	Riscossione di crediti	
totale Tit.	11.871.670	100,00	5.755.120	100,00	48,48		
Tit. V	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. I	2.929.640	46,08	2.920.105	82,88	99,67	Anticipazioni di cassa	
cat. II	31.583	0,50	20.410	0,58	64,62	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	3.280.907	51,60	471.408	13,38	14,37	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	115.664	1,82	111.331	3,16	96,25	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit.	6.357.794	100,00	3.523.254	100,00	55,42		
Totale	18.229.464	100,00	9.278.374	100,00	50,90		
Tit. IV su Totale		65,12		62,03			
Tit. V su Totale		34,88		37,97			

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 4/C

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2009

area: Italia		Riscossioni						(in migliaia di euro)	
Tit. IV	Riscossioni in c/competenza	categ. su tit. %	Riscossioni in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	895.244	15,56	474.332	7,23	1.369.576	11,12	34,63	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	370.202	6,43	656.079	10,00	1.026.281	8,33	63,93	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	679.765	11,81	3.021.258	46,06	3.701.023	30,05	81,63	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	122.894	2,14	435.832	6,64	558.726	4,54	78,00	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	2.382.229	41,39	574.718	8,76	2.956.947	24,01	19,44	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
cat. VI	1.304.786	22,67	1.397.066	21,30	2.701.852	21,94	51,71	Riscossione di crediti	
totale Tit.	5.755.120	100	6.559.285	100,00	12.314.405	100,00	53,27		
Tit. V	Riscossioni in c/competenza	categ. su tit. %	Riscossioni in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. I	2.920.105	82,88	6.503	0,23	2.926.608	46,03	0,22	Anticipazioni di cassa	
cat. II	20.410	0,58	15.995	0,56	36.405	0,57	43,94	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	471.408	13,38	2.734.274	96,47	3.205.682	50,42	85,29	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	111.331	3,16	77.623	2,74	188.954	2,97	41,08	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit.	3.523.254	100,00	2.834.395	100,00	6.357.649	100,00	44,58		
Totale	9.278.374	100,00	9.393.680	100,00	18.672.054	100,00	50,31		
Tit.IV su Totale		62,03		69,83		65,95			
Tit.V su Totale		37,97		30,17		34,05			

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 5/C

Le Entrate in conto capitale

(in migliaia di euro)

area: Italia		Residui attivi			Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
Tit. IV	2008	2009	2009/2008 %		
cat. I	1.862.986	1.737.335	93,26	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	4.343.676	3.944.610	90,81	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	13.542.886	12.955.363	95,66	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	1.833.549	1.657.891	90,42	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	2.477.600	2.374.431	95,84	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
cat. VI	2.401.652	1.241.274	51,68	Riscossione di crediti	
totale Tit. IV	26.462.349	23.910.904	90,36		
Tit. V				Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. I	36.478	21.990	60,28	Anticipazioni di cassa	
cat. II	40.399	32.363	80,11	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	9.119.282	8.685.753	95,25	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	200.279	90.262	45,07	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit. V	9.396.438	8.830.368	93,98		
Totale	35.858.787	32.741.272	91,31		
Tit.IV su Totale	73,80	73,03			
Tit.V su Totale	26,20	26,97			

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 6/C

Entrate in c/capitale da stralciare

(in migliaia di euro)

Proventi da concessioni edilizie destinate a spese correnti					
area: Italia	Accertamenti competenza	Inc. % Dep/Cat.	Accertamenti competenza	Inc. % Dep/Cat.	Riscossioni competenza
	2008		2009		2008
tit. IV - ctg. V	3.651.320		3.103.079		2.823.373
cat. V a spese correnti	921.124	25,23	836.668	26,96	744.189
cat. V dep.	2.730.196		2.266.411		2.079.184
					1.728.781

a)

Riscossione di crediti					
area: Italia	Accertamenti competenza	Inc. % Cat VI/Tit. IV	Accertamenti competenza	Inc. % Cat VI/Tit. IV	Riscossioni competenza
	2008		2009		2008
tit. IV	3.758.483		1.816.118		2.547.886
cat. VI		24,40		15,30	1.304.786

b)

Anticipazioni di cassa					
area: Italia	Accertamenti competenza	Inc. % Cat I/Tit. V	Accertamenti competenza	Inc. % Cat I/Tit. V	Riscossioni competenza
	2008		2009		2008
tit. V	2.617.706		2.929.640		2.606.206
cat. I		41,93		46,08	2.920.105

c)

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 7/C

Le Entrate destinate agli investimenti

area: Italia		Accertamenti di competenza				(in migliaia di euro)	
Tit. IV	2008	Composizione %	2009	Composizione %	Variazioni % 2009 -2008	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	1.862.736	17,37	1.493.889	16,20	-19,80	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	1.331.621	12,42	751.733	8,15	-43,55	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	4.259.350	39,73	4.169.504	45,23	-2,11	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	536.977	5,01	537.346	5,83	0,07	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V depur.	2.730.196	25,47	2.266.411	24,58	-16,99	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
totale Tit. IV	10.720.880	100,00	9.218.883	100,00	-14,01		
Tit. V	2008	categ. su tit. %	2009	categ. su tit. %	Variazioni % 2009 -2008	Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. II	29.528	0,81	31.583	0,92	6,96	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	3.111.226	85,81	3.280.907	95,70	5,45	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	484.981	13,38	115.664	3,37	-76,15	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit. V	3.625.735	100,00	3.428.154	100,00	-5,45		
Totale	14.346.615	100,00	12.647.037	100,00	-11,85		
Tit.IV su Totale		74,73		72,89			
Tit.V su Totale		25,27		27,11			

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 8/C

Le Entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2009

area: Italia		Accertamenti e Riscossioni di competenza				Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
Tit. IV	Accertamenti	Composizione %	Riscossioni	Composizione %	R/A%	
cat. I	1.493.889	16,20	895.244	23,58	59,93	Alienazione di beni patrimoniali
cat. II	751.733	8,15	370.202	9,75	49,25	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat. III	4.169.504	45,23	679.765	17,90	16,30	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat. IV	537.346	5,83	122.894	3,24	22,87	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat. V depur.	2.266.411	24,58	1.728.781	45,53	76,28	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.IV	9.218.883	100,00	3.796.886	100,00	41,19	
Tit. V						
cat. II	31.583	0,92	20.410	3,38	64,62	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. III	3.280.907	95,70	471.408	78,16	14,37	Finanziamenti a breve termine
cat. IV	115.664	3,37	111.331	18,46	96,25	Assunzione di mutui e prestiti
totale Tit.V	3.428.154	100,00	603.149	100,00	17,59	Emissione di prestiti obbligazionari
Totale	12.647.037	100,00	4.400.035	100,00	34,79	
Tit.IV su Totale		72,89		86,29		
Tit. V su Totale		27,11		13,71		

(in migliaia di euro)

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 9/C

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

area: Italia		2008		2009	
Stanzamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanzamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
52.290.459	19.010.426	36,36	53.299.126	15.385.686	28,87

(in migliaia di euro)

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 10/C1

Le Spese in conto capitale e per investimento

area: Italia	(in migliaia di euro)									
	Impegni di competenza									
Interventi	Tit. II					Spese in conto capitale				
	2008	int. su tit. % dep.	int. su tit. %	2009	int. su tit. % dep.	int. su tit. %	Variazioni % 2009 - 2008	Descrizione		
I	12.325.070	80,55	64,83	10.945.772	80,41	71,14	-11,19	Acquisizione di beni immobili		
II	190.145	1,24	1,00	173.058	1,27	1,12	-8,99	Espropri e servizi onerose		
III	127.259	0,83	0,67	146.028	0,93	0,83	14,75	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia		
IV	44.501	0,29	0,23	49.474	0,36	0,32	11,18	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia		
V	723.335	4,73	3,80	643.482	4,73	4,18	-11,04	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature		
VI	298.036	1,95	1,57	241.477	1,77	1,57	-18,98	Incarichi professionali esterni		
VII	1.244.533	8,13	6,55	1.173.372	8,62	7,63	-5,72	Trasferimenti di capitale		
VIII	149.905	0,98	0,79	141.438	1,04	0,92	-5,65	Partecipazioni azionarie		
IX	197.449	1,29	1,04	98.699	0,73	0,64	-50,01	Conferimenti di capitale		
X	3.710.193		19,52	1.772.886		11,52	-52,22	Concessioni di crediti ed anticipazioni		
Totale Tit. II	19.010.426	100	100	15.385.686	100	100	-19,07	c/capitale		
Totale Tit. cat. X (-)	15.300.233	100	80	13.612.800	100	88	-11,03	Investimenti		

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 10/C2

Le spese per investimenti per regione

(in migliaia di euro)

Le Spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -						
aree territoriali	Popolazione	Investimenti - 2008 -	Investimenti - 2009 -	Var. % Inv. - 2009/2008	Incidenza % Inv. 2008 pro-capite	Incidenza % Inv. 2009 pro-capite
Piemonte	4.194.463	1.239.146	1.091.087	-11,95	29,54	26,01
Lombardia	8.511.642	2.502.078	2.147.757	-14,16	29,40	25,23
Liguria	1.526.052	474.677	400.837	-15,56	31,10	26,27
Totale Nord-Ovest	14.232.157	4.215.901	3.639.681	-13,67	29,62	25,57
Trentino Alto Adige	895.578	976.511	1.025.982	5,07	109,04	114,56
Veneto	4.692.127	1.195.387	976.997	-18,27	25,48	20,82
Friuli Venezia Giulia	1.191.179	456.720	432.840	-5,23	38,34	36,34
Emilia Romagna	4.182.677	1.113.676	864.202	-22,40	26,63	20,66
Totale Nord-Est	10.961.561	3.742.294	3.300.021	-11,82	34,14	30,11
Totale Nord	25.193.718	7.958.195	6.939.702	-12,80	31,59	27,55
Toscana	3.370.591	1.077.308	878.582	-18,45	31,96	26,07
Umbria	738.320	339.449	318.425	-6,19	45,98	43,13
Marche	1.283.543	328.285	255.635	-22,13	25,58	19,92
Lazio	2.320.425	590.137	756.388	28,17	25,43	32,60
Totale Centro	7.712.879	2.335.179	2.209.030	-5,40	30,28	28,64
Abruzzo	1.067.624	279.782	248.642	-11,13	26,21	23,29
Molise	161.374	159.479	61.429	-61,48	98,83	38,07
Campania	4.965.680	1.748.913	1.517.963	-13,21	35,22	30,57
Puglia	2.945.522	628.825	607.758	-3,35	21,35	20,63
Basilicata	526.833	213.075	179.878	-15,58	40,44	34,14
Calabria	1.562.992	474.159	568.704	19,94	30,34	36,39
Sicilia	4.443.781	745.066	635.525	-14,70	16,77	14,30
Sardegna	1.492.706	757.560	644.169	-14,97	50,75	43,15
Totale Sud-Isole	17.166.512	5.006.859	4.464.068	-10,84	29,17	26,00
Totale X	50.073.109	15.300.233	13.612.800	-11,03	30,56	27,19

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 11/C

Le spese in conto capitale. Impegni e pagamenti di competenza e totali. Titolo II

area: Italia	2008						2009					
	Imp. Comp.	Pag. comp.	inc. %	Pag. c/residui	Pag. totali	Imp. comp.	Pag. comp.	inc. %	Pag. c/residui	Pag. totali	Var. % Pag. totali	
	1	2	2/1	3	4	5	6	6/5	7	8		
Totale Titolo	19.010.426	5.549.621	29,19	12.308.719	17.858.340	15.385.686	3.634.772	23,62	12.165.617	15.800.389	-11,52	
intervento X	3.710.193	3.382.798	91,18	139.809	3.522.607	1.772.886	1.650.937	93,12	240.975	1.891.912	-46,29	
Investimenti	15.300.233	2.166.823	14,16	12.168.910	14.335.733	13.612.800	1.983.835	14,57	11.924.642	13.908.477	-2,98	

(in migliaia di euro)

Comuni

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 12/C

area: Italia	Residui passivi totali	
	(in migliaia di euro)	
	Titolo II	
	2009	2009/2008 %
2008	49.470.807	92,99
	46.001.767	

Province
Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 1/P

area: Italia		2008		2009	
Entrate in conto capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza	Stanzamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.	Stanzamenti	Accertamenti
	9.679.099	3.695.898	38,18	10.041.707	2.775.571
					27,64

Province
Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 2/P
Le Entrate in conto capitale

area: Italia		Accertamenti di competenza						(in migliaia di euro)
Tit. IV	2008	categ. su tit. %	2009	categ. su tit. %	Variazioni % 2009 - 2008	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti		
cat. I	81.913	2,90	88.714	4,22	8,30	Alienazione di beni patrimoniali		
cat. II	439.324	15,53	389.443	18,51	-11,35	Trasferimenti di capitale dallo Stato		
cat. III	1.560.713	55,16	974.901	46,34	-37,53	Trasferimenti di capitale dalla Regione		
cat. IV	149.169	5,27	147.007	6,99	-1,45	Trasf. di capitale da altri enti del settore pubblico		
cat. V	104.137	3,68	74.631	3,55	-28,33	Trasferimenti di capitale da altri soggetti		
cat. VI	493.999	17,46	428.948	20,39	-13,17	Riscossione di crediti		
totale Tit.	2.829.255	100,00	2.103.644	100,00	-25,65			
Tit. V	2008	categ. su tit. %	2009	categ. su tit. %	Variazioni % 2009 - 2008	Entrate derivanti da accensione di prestiti		
cat. I	12.797	1,48	15.516	2,31	21,25	Anticipazioni di cassa		
cat. II	0	0,00	85	0,01	0,00	Finanziamenti a breve termine		
cat. III	708.667	81,77	599.597	89,24	-15,39	Assunzione di mutui e prestiti		
cat. IV	145.179	16,75	56.730	8,44	-60,92	Emissione di prestiti obbligazionari		
totale Tit.	866.643	100,00	671.928	100,00	-22,47			
Totale	3.695.898	100,00	2.775.572	100,00	-24,90			
Tit. IV su Totale		76,55		75,79				
Tit. V su Totale		23,45		24,21				

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 3/P

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2009

area: Italia		(in migliaia di euro)					
Accertamenti e Riscossioni di competenza							Province
Tit. IV	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	88.714	4,22	48.774	6,52	54,98	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	389.443	18,51	113.326	15,14	29,10	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	974.901	46,34	260.545	34,81	26,73	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	147.007	6,99	15.217	2,03	10,35	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	74.631	3,55	14.727	1,97	19,73	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
cat. VI	428.948	20,39	295.794	39,52	68,96	Riscossione di crediti	
totale Tit.IV	2.103.644	100,00	748.383	100,00	35,58		
Tit. V	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. I	15.516	2,31	15.516	9,88	100,00	Anticipazioni di cassa	
cat. II	85	0,01	0	0,00	0,00	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	599.597	89,24	84.945	54,10	14,17	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	56.730	8,44	56.561	36,02	99,70	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit. V	671.928	100,00	157.022	100,00	23,37		
Totale	2.775.572	100,00	905.405	100,00	32,62		
Tit.IV su Totale		75,79		82,66			
Tit.V su Totale		24,21		17,34			

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 4/P

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2009

area: Italia		Riscossioni						(in migliaia di euro)	
Tit. IV	Riscossioni in c/comp.	categ. su tit. %	Riscossioni in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	48.774	6,52	52.286	4,33	101.060	5,16	51,74	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	113.326	15,14	106.474	8,81	219.800	11,23	48,44	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	260.545	34,81	747.920	61,87	1.008.465	51,53	74,16	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	15.217	2,03	85.018	7,03	100.235	5,12	84,82	Trasf. di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	14.727	1,97	47.576	3,94	62.303	3,18	76,36	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
cat. VI	295.794	39,52	169.544	14,03	465.338	23,78	36,43	Riscossione di crediti	
totale Tit. IV	748.383	100,00	1.208.818	100,00	1.957.201	100,00	61,76		
Tit. V			Riscossioni in c/residui	categ. su tit. %	Riscossioni totali	categ. su tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. I	15.516	9,88	0	0,00	15.516	1,86	0,00	Anticipazioni di cassa	
cat. II	0	0,00	131	0,02	131	0,02	100,00	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	84.945	54,10	639.899	94,47	724.844	86,87	88,28	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	56.561	36,02	37.324	5,51	93.885	11,25	39,76	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit. V	157.022	100,00	677.354	100,00	834.376	100,00	81,18		
Totale	905.405		1.886.172		2.791.577		67,57		
Tit. IV su Totale		82,66		64,09		70,11			
Tit. V su Totale		32,67		35,91		29,89			

area: Italia		Le Entrate in conto capitale			Residui attivi totali		Province (in migliaia di euro)
	2008	2009	2009/2008 %		Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti		
Tit. IV							
cat. I	180.283	144.017	79,88		Alienazione di beni patrimoniali		
cat. II	839.614	875.450	104,27		Trasferimenti di capitale dallo Stato		
cat. III	4.603.994	4.338.300	94,23		Trasferimenti di capitale dalla Regione		
cat. IV	589.178	629.373	106,82		Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico		
cat. V	284.315	286.519	100,78		Trasferimenti di capitale da altri soggetti		
cat. VI	698.445	655.221	93,81		Riscossione di crediti		
totale Tit.IV	7.195.829	6.928.880	96,29				
Tit. V					Entrate derivanti da accensione di prestiti		
cat. I	2.751	2.751	100,00		Anticipazioni di cassa		
cat. II	1.269	1.217	95,90		Finanziamenti a breve termine		
cat. III	2.438.512	2.249.235	92,24		Assunzione di mutui e prestiti		
cat. IV	171.930	132.296	76,95		Emissione di prestiti obbligazionari		
totale Tit. V	2.614.462	2.385.499	91,24				
Totale	9.810.291	9.314.379	94,94				
Tit.IV su Totale	73,35	74,39					
Tit.V su Totale	26,65	25,61					

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 6/P

Entrate in c/capitale da stralciare

(in migliaia di euro)

Riscossione di crediti						
area: Italia	Accertamenti competenza			Riscossioni competenza		
	2008	Inc. % cat.VI/Titolo IV	2009	2008	2009	Inc. % cat.VI/Titolo IV
Tit. IV - cat. VI	493.999	17,46	428.948	373.208	295.794	20,39

a)

(in migliaia di euro)

Anticipazioni di cassa						
area: Italia	Accertamenti competenza			Riscossioni competenza		
	2008	Inc. % cat.VI/Titolo IV	2009	2008	2009	Inc. % cat.VI/Titolo IV
Tit. V - cat. I	12.797	1,48	15.516	12.797	15.516	2,31

b)

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Foglio Tabella 7/P

Le Entrate destinate agli investimenti

area: Italia		Accertamenti di competenza				Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
Tit. IV	2008	Composizione %	2009	Composizione %	Variazioni % 2009 -2008	
cat. I	81.913	3,51	88.714	5,30	8,30	Alienazione di beni patrimoniali
cat. II	439.324	18,81	389.443	23,25	-11,35	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat. III	1.560.713	66,83	974.901	58,21	-37,53	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat. IV	149.169	6,39	147.007	8,78	-1,45	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat. V	104.137	4,46	74.631	4,46	-28,33	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.IV	2.335.256	100,00	1.674.696	100,00	-28,29	
Tit. V	2008	categ. su tit. %	2009	categ. su tit. %	Variazioni % 2009 -2008	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. II	0	0,00	85	0,01	0,00	Finanziamenti a breve termine
cat. III	708.667	83,00	599.597	91,34	-15,39	Assunzione di mutui e prestiti
cat. IV	145.179	17,00	56.730	8,64	-60,92	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.V	853.846	100,00	656.412	100,00	-23,12	
Totale	3.189.102	100,00	2.331.108	100,00	-26,90	
Tit.IV su Totale		73,23		71,84		
Tit.V su Totale		26,77		28,16		

(in migliaia di euro)

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 8/P

Le Entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2009

area: Italia		Accertamenti e Riscossioni di competenza				(in migliaia di euro)	
Tit. IV	Accertamenti	Composizione %	Riscossioni	Composizione %	R/A%	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	
cat. I	88.714	5,30	48.774	10,78	54,98	Alienazione di beni patrimoniali	
cat. II	389.443	23,25	113.326	25,04	29,10	Trasferimenti di capitale dallo Stato	
cat. III	974.901	58,21	260.545	57,57	26,73	Trasferimenti di capitale dalla Regione	
cat. IV	147.007	8,78	15.217	3,36	10,35	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico	
cat. V	74.631	4,46	14.727	3,25	19,73	Trasferimenti di capitale da altri soggetti	
totale Tit.IV	1.674.696	100,00	452.589	100,00	27,03		
Tit. V						Entrate derivanti da accensione di prestiti	
cat. II	85	0,01	0	0,00	0,00	Finanziamenti a breve termine	
cat. III	599.597	91,34	84.945	60,03	14,17	Assunzione di mutui e prestiti	
cat. IV	56.730	8,64	56.561	39,97	99,70	Emissione di prestiti obbligazionari	
totale Tit.V	656.412	100,00	141.506	100,00	21,56		
Totale	2.331.108	100,00	594.095	100,00	25,49		
Tit.IV su Totale		71,84		76,18			
Tit.V su Totale		28,16		23,82			

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 9/P
Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

area: Italia		2008		2009	
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.
10.248.394	4.561.304	44,51	10.297.787	3.280.746	31,86

(in migliaia di euro)

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 10/P1
Le Spese in conto capitale e gli investimenti

Interventi	Impegni di competenza										Spese in conto capitale	
	2008	int. su tit. % dep.	int. su tit. %	2009	int. su tit. % dep.	int. su tit. %	2009	int. su tit. %	Variazioni % 2009 - 2008	Descrizione		
I	3.128.571	76,72	68,59	2.253.587	78,84	68,69	-27,97	Acquisizione di beni immobili				
II	39.976	0,98	0,88	11.252	0,39	0,34	-71,85	Espropri e servizi onerose				
III	10.841	0,27	0,24	4.455	0,16	0,14	-58,91	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia				
IV	152	0,00	0,00	122	0,00	0,00	-19,74	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia				
V	142.389	3,49	3,12	105.550	3,69	3,22	-25,87	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature				
VI	47.091	1,15	1,03	23.466	0,82	0,72	-50,17	Incarichi professionali esterni				
VII	636.621	15,61	13,96	401.088	14,03	12,23	-37,00	Trasferimenti di capitale				
VIII	54.170	1,33	1,19	35.807	1,25	1,09	-33,90	Partecipazioni azionarie				
IX	18.327	0,45	0,40	22.979	0,80	0,70	25,38	Conferimenti di capitale				
X	483.167		10,59	422.441		12,88	-12,57	Concessioni di crediti ed anticipazioni				
Totale Tit. II	4.561.305	100,00	100,00	3.280.747	100,00	100,00	-28,07	c/ capitale				
Totale Tit. cat. X (-)	4.078.138	100,00	89,41	2.858.306	100,00	87,12	-29,91	Investimenti				

(in migliaia di euro)

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 10/P2

Le spese per investimenti per regione

area: Italia

aree territoriali	Popolazione	Le Spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -				Var. % Inv. 2009/2008	Incidenza % Inv. 2008 pro-capite		Incidenza % Inv. 2009 pro-capite	
		Investimenti - 2008 -	Investimenti - 2009 -	Investimenti - 2008 -	Investimenti - 2009 -		Inv. 2008 pro-capite	Inv. 2009 pro-capite	Inv. 2008 pro-capite	Inv. 2009 pro-capite
Piemonte	4.194.463	172.496	130.040	-24,61	4,11	3,10	4,11	3,10		
Lombardia	8.511.642	743.699	501.528	-32,56	8,74	5,89	8,74	5,89		
Liguria	1.526.052	78.576	85.715	9,09	5,15	5,62	5,15	5,62		
Totale Nord-Ovest	14.232.157	994.771	717.283	-27,89	6,99	5,04	6,99	5,04		
Veneto	4.692.127	218.213	181.761	-16,70	4,65	3,87	4,65	3,87		
Friuli Venezia Giulia	1.191.179	99.060	110.806	11,86	8,32	9,30	8,32	9,30		
Emilia Romagna	4.182.677	442.819	304.513	-31,23	10,59	7,28	10,59	7,28		
Totale Nord-Est	10.065.983	760.092	597.080	-21,45	7,55	5,93	7,55	5,93		
Totale Nord	24.298.140	1.754.863	1.314.363	-25,10	7,22	5,41	7,22	5,41		
Toscana	3.370.591	242.178	236.722	-2,25	7,19	7,02	7,19	7,02		
Umbria	738.320	38.748	34.457	-11,07	5,25	4,67	5,25	4,67		
Marche	1.283.543	146.672	80.332	-45,23	11,43	6,26	11,43	6,26		
Lazio	2.320.425	237.265	191.703	-19,20	10,23	8,26	10,23	8,26		
Totale Centro	7.712.879	664.863	543.214	-18,30	8,62	7,04	8,62	7,04		
Abruzzo	1.067.624	180.105	49.126	-72,72	16,87	4,60	16,87	4,60		
Molise	161.374	24.649	21.841	-11,39	15,27	13,53	15,27	13,53		
Campania	4.965.680	468.030	209.271	-55,29	9,43	4,21	9,43	4,21		
Puglia	2.945.522	261.508	90.051	-65,56	8,88	3,06	8,88	3,06		
Basilicata	526.833	104.445	77.002	-26,28	19,83	14,62	19,83	14,62		
Calabria	1.562.992	266.776	211.891	-20,57	17,07	13,56	17,07	13,56		
Sicilia	4.443.781	206.418	248.774	20,52	4,65	5,60	4,65	5,60		
Sardegna	1.492.706	146.481	92.773	-36,67	9,81	6,22	9,81	6,22		
Totale Sud-Isole	17.166.512	1.658.412	1.000.729	-39,66	9,66	5,83	9,66	5,83		
Totale X	49.177.531	4.078.138	2.858.306	-29,91	8,29	5,81	8,29	5,81		

(in migliaia di euro)

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale. Tabella 11/P

area: Italia	Impegni e pagamenti di competenza e totali										Var. % Pag. totali
	Titolo II					2009					
	Impegni di comp.	Pagamenti di comp.	P/I %	Pagamenti c/residui	Pagamenti totali	Impegni di comp.	Pagamenti di comp.	P/I %	Pagamenti c/residui	Pagamenti totali	
	4.561.305	823.860	18,06	2.964.232	3.788.092	3.280.747	694.699	21,18	2.808.242	3.502.941	-7,53
intervento X	483.167	468.150	96,89	39.298	507.448	422.441	408.338	96,66	18.985	427.323	-15,79
Investimenti	4.078.138	355.710	8,72	2.924.934	3.280.644	2.858.306	286.361	10,02	2.789.257	3.075.618	-6,25

Province

Andamenti ed equilibri di conto capitale.
Tabella 12/P

Residui passivi totali

area: Italia (in migliaia di euro)

Titolo II		
2008	2009	2009/2008 %
14.720.998	13.763.320	93,49

7 Andamenti ed equilibri di parte corrente e del conto capitale (Comunità Montane)

Cons. Rinieri Ferone

7.1 L'evoluzione del quadro normativo nel sistema di finanziamento

La sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha condotto, attraverso le Regioni, una ricognizione circa i provvedimenti di riordino adottati fino alla data del 20 ottobre 2010, all'esito della quale risultano esistenti le comunità montane di cui alla tabella che segue.

Anagrafica C. montane.

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Piemonte	ALTA LANGA	CN
Piemonte	ALTA VAL LEMME ALTO OVADESE	AL
Piemonte	ALTA VALLE DI SUSÀ	TO
Piemonte	ALTA VALLE ELVO	BI
Piemonte	ALTA VALLE ORBA, VALLE ERRO E BORMIDA DI SPIGNO	AL
Piemonte	ALTA VALLE TANARO	CN
Piemonte	ALTO CANAVESE	TO
Piemonte	ALTO VERBANO	VB
Piemonte	BASSA VAL DI SUSÀ E VAL CENISCHIA	TO
Piemonte	BASSA VALLE ELVO	BI
Piemonte	BISALTA	CN
Piemonte	CUSIO MOTTARONE	VB
Piemonte	DORA BALTEA CANAVESANA	TO
Piemonte	DUE LAGHI	NO
Piemonte	LANGA ASTIGIANA E VAL BORMIDA	AT
Piemonte	LANGA VALLI BORMIDA E UZZONE	CN
Piemonte	PINEROLESE PEDEMONTANO	TO
Piemonte	PREALPI BIELLESI	BI
Piemonte	VAL BORBERA E VALLE SPINTI	AL
Piemonte	VAL CERONDA E CASTERNONE	TO
Piemonte	VAL CHIUSELLA	TO
Piemonte	VAL GRANDE	VB
Piemonte	VAL SANGONE	TO
Piemonte	VAL STRONA - STRONA E BASSO TOCE	VB
Piemonte	VALLE ANTRONA	VB
Piemonte	VALLE ANZASCA - MONTE ROSA	VB
Piemonte	VALLE CANNOBINA	VB
Piemonte	VALLE DEL CERVO - LA BURSCH	BI
Piemonte	VALLE DI MOSSO	BI
Piemonte	VALLE GRANA	CN
Piemonte	VALLE MAIRA	CN
Piemonte	VALLE OSSOLA	VB
Piemonte	VALLE PELLICE	TO
Piemonte	VALLE SACRA	TO
Piemonte	VALLE SESSERA	BI

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Piemonte	VALLE STURA	CN
Piemonte	VALLE VARAITA	CN
Piemonte	VALLE VIGEZZO	VB
Piemonte	VALLI ANTIGORIO DIVEDRO E FORMAZZA	VB
Piemonte	VALLI CHISONE E GERMANASCA	TO
Piemonte	VALLI CURONE GRUE OSSONA	AL
Piemonte	VALLI DI LANZO	TO
Piemonte	VALLI GESSO VERMENAGNA PESIO	CN
Piemonte	VALLI MONGIA, CEVETTA E LANGA CEBANA	CN
Piemonte	VALLI MONREGALESI	CN
Piemonte	VALLI ORCO E SOANA	TO
Piemonte	VALLI PO BRONDA E INFERNOTTO	CN
Piemonte	VALSESIA	VC
Valle d'Aosta	1A ZONA VALDIGNE MONT BLANC	AO
Valle d'Aosta	EVANCON	AO
Valle d'Aosta	GRAND COMBIN	AO
Valle d'Aosta	GRAND PARADIS	AO
Valle d'Aosta	MONT EMILIUS	AO
Valle d'Aosta	MONTE CERVINO	AO
Valle d'Aosta	MONTE ROSA	AO
Valle d'Aosta	WALSER ALTA VALLE DEL LYS	AO
Lombardia	ALTA VALTELLINA	SO
Lombardia	DEI LAGHI BERGAMASCHI	BG
Lombardia	DEL PIAMBELLO	VA
Lombardia	DI SCALVE	BG
Lombardia	LARIO INTELVESE	CO
Lombardia	LARIO ORIENTALE - VALLE SAN MARTINO	LC
Lombardia	OLTREPO' PAVESE	PV
Lombardia	PARCO ALTO GARDA BRESCIANO	BS
Lombardia	SEBINO BRESCIANO	BS
Lombardia	TRIANGOLO LARIANO	CO
Lombardia	VALCHIAVENNA	SO
Lombardia	VALLE BREMBANA	BG
Lombardia	VALLE CAMONICA	BS
Lombardia	VALLE IMAGNA	BG
Lombardia	VALLE SABBIA	BS
Lombardia	VALLE SERIANA	BG
Lombardia	VALLE TROMPIA	BS
Lombardia	VALLI DEL LARIO E DEL CERESIO	CO
Lombardia	VALLI DEL VERBANO	VA
Lombardia	VALSASSINA VALVARRONE VAL ESINO E RIVIERA	LC
Lombardia	VALTELLINA DI MORBEGNO	SO
Lombardia	VALTELLINA DI SONDRIO	SO
Lombardia	VALTELLINA DI TIRANO	SO
Liguria	ALTA VAL BORMIDA	SV
Liguria	ARGENTINA ARMEA	IM
Liguria	DEL GIOVO	SV
Liguria	DELL'OLIVO E ALTA VALLE ARROSCIA	IM
Liguria	DELLE ALTI VALLI TREBBIA E BISAGNO	GE
Liguria	FONTANABUONA	GE

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Liguria	INTEMELIA	IM
Liguria	PONENTE SAVONESE	SV
Liguria	VAL DI VARA	SP
Liguria	VALLI AVETO-GRAVEGLIA-STURLA	GE
Liguria	VALLI GENOVESI - SCRIVIA E POLCEVERA	GE
Liguria	VALLI STURA, ORBA E LEIRA	GE
Trentino A. A.	COMPENSORIO VAL DI FASSA - COMUN GENERAL DE FASCIA	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO ALTA VALSUGANA E BERSNTOL	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO ALTO GARDA E LEDRO	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO DELLA VALLAGARINA	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VAL DI SOLE	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VALLE DELL'ADIGE	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VALLE DI Fiemme	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VALLE DI NON	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VALLI DI PRIMIERO	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VALLI GIUDICARIE	TN
Trentino A. A.	COMPENSORIO VALSUGANA E TESINO	TN
Trentino A. A.	COMUNITA' COMPENSORIALE ALTA VALLE ISARCO	BZ
Trentino A. A.	COMUNITA' COMPENSORIALE DEL BURGRAVIATO	BZ
Trentino A. A.	COMUNITA' COMPENSORIALE DI SALTO SCILIAR	BZ
Trentino A. A.	COMUNITA' COMPENSORIALE OLTRADIGE E BASSA ATESENA	BZ
Trentino A. A.	COMUNITA' COMPENSORIALE VALLE ISARCO	BZ
Trentino A. A.	COMUNITA' DELLA PAGANELLA	TN
Trentino A. A.	COMUNITA' DELLA VALLE DEI LAGHI	TN
Trentino A. A.	COMUNITA' ROTALIANA - KONIGSBERG	TN
Trentino A. A.	COMUNITA' VAL PUSTERIA	BZ
Trentino A. A.	COMUNITA' VALLE DI CEMBRA	TN
Trentino A. A.	COMUNITA' VALLE VENOSTA	BZ
Trentino A. A.	MAGNIFICA COMUNITA' DEGLI ALTIPIANI CIBRI	TN
Veneto	AGNO CHIAMPO	VI
Veneto	AGORDINA	BL
Veneto	ALTO ASTICO E POSINA	VI
Veneto	BELLUNO PONTE NELLE ALPI	BL
Veneto	CADORE LONGARONESE ZOLDO	BL
Veneto	CENTRO CADORE	BL
Veneto	DALL'ASTICO AL BRENTA	VI
Veneto	DEL BALDO	VR
Veneto	DEL BRENTA	VI
Veneto	DEL COMELICO E SAPPADA	BL
Veneto	DEL GRAPPA	TV
Veneto	DELL'ALPAGO	BL
Veneto	DELLA LESSINIA	VR
Veneto	DELLA VALLE DEL BOITE	BL
Veneto	DELLE PREALPI TREVIGIANE	TV
Veneto	FELTRINA	BL
Veneto	LEOGRA TIMONCHIO	VI
Veneto	SPETTABILE REGGENZA DEI 7 COMUNI	VI
Veneto	VAL BELLUNA	BL
Friuli V. Giulia	CARNIA	UD
Friuli V. Giulia	FRIULI OCCIDENTALE	PN

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Friuli V.Giulia	GEMONESE CANAL DEL FERRO VAL CANALE	UD
Friuli V.Giulia	TORRE - NATISONE - COLLIO	UD
Emilia Romagna	ACQUACHETA ROMAGNA TOSCANA	FC
Emilia Romagna	ALTA E MEDIA VALLE DEL RENO	BO
Emilia Romagna	APPENNINO MODENA EST	MO
Emilia Romagna	APPENNINO MODENA OVEST	MO
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI APPENNINO BOLOGNESE	BO
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI APPENNINO CESENATE	FC
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI APPENNINO FORLIVESE	FC
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI APPENNINO PARMA EST	PR
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI APPENNINO REGGIANO	RE
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI DEL FRIGNANO	MO
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO PIACENTINO	PC
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL NURE E DELL'ARDA	PC
Emilia Romagna	C.M. UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL TARO E DEL CENO	PR
Emilia Romagna	CINQUE VALLI BOLOGNESI	BO
Emilia Romagna	DELL'APPENNINO FAENTINO	RA
Emilia Romagna	VALLE DEL MARECCHIA	RN
Emilia Romagna	VALLE DEL SAMOGGIA	BO
Emilia Romagna	VALLE DEL SANTERNO	BO
Emilia Romagna	VALLE DEL TIDONE	PC
Toscana	ALTA VAL DI CECINA	PI
Toscana	AMIATA GROSSETANO	GR
Toscana	AMIATA VAL D'ORCIA	SI
Toscana	APPENNINO PISTOIESE	PT
Toscana	COLLINE DEL FIORA	GR
Toscana	COLLINE METALLIFERE	GR
Toscana	DEL CASENTINO	AR
Toscana	DELLA GARFAGNANA	LU
Toscana	DELLA LUNIGIANA	MS
Toscana	MEDIA VALLE DEL SERCHIO	LU
Toscana	MONTAGNA FIORENTINA	FI
Toscana	MUGELLO	FI
Toscana	VAL DI BISENZIO	PO
Toscana	VALTIBERINA	AR
Umbria	ALTA UMBRIA	PG
Umbria	ASSOCIAZIONE DEI COMUNI TRASIMENO - MEDIO TEVERE	PG
Umbria	MONTI MARTANI, SERANO E SUBASIO	PG
Umbria	ORVIETANO - NARNESE - AMERINO - TUDERTE	TR
Umbria	VALNERINA	PG
Marche	ALTA VAL MARECCHIA - ZONA A	PU
Marche	ALTE VALLI DEL FIASTRONE CHIANTI E NERA	MC
Marche	ALTO E MEDIO METAURO	PU
Marche	AMBITO 4 – C. MONTANA ALTE VALLI DEL POTENZA E DELL'ESINO	MC
Marche	CATRIA E CESANO - ZONA D2	PU
Marche	DEI SIBILLINI	AP
Marche	DEL CATRIA E DEL NERONE	PU
Marche	DEL METAURO	PU
Marche	DEL MONTEFELTRO	PU
Marche	DEL SAN VICINO - ZONA G	MC

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Marche	DEL TRONTO	AP
Marche	DELL'ESINO - FRASASSI	AN
Marche	MONTI AZZURRI	MC
Lazio	ZONA I ALTA TUSCIA LAZIALE	VT
Lazio	ZONA II DEI MONTI CIMINI	VT
Lazio	ZONA III MONTI DELLA TOLFA	RM
Lazio	ZONA IV DELLA SABINA	RI
Lazio	ZONA IX MONTI SABINI-TIBURTINI	RM
Lazio	ZONA V MONTEPIANO REATINO	RI
Lazio	ZONA VI DEL VELINO	RI
Lazio	ZONA VII DEL SALTO CICOLANO	RI
Lazio	ZONA VIII DEL TURANO	RI
Lazio	ZONA X DELL'ANIENE	RM
Lazio	ZONA XI CASTELLI ROMANI-PRENESTINI	RM
Lazio	ZONA XII MONTI ERNICI	FR
Lazio	ZONA XIII MONTI LEPINI AUSONI	LT
Lazio	ZONA XIV VALLE DI COMINO	FR
Lazio	ZONA XIX L'ARCO DEGLI AURUNCI	FR
Lazio	ZONA XV VALLE DEL LIRI	FR
Lazio	ZONA XVI MONTI AUSONI	FR
Lazio	ZONA XVII DEI MONTI AURUNCI	LT
Lazio	ZONA XVIII DEI MONTI LEPINI AREA ROMANA	RM
Lazio	ZONA XX MONTI SABINI	RI
Lazio	ZONA XXI MONTI LEPINI AUSONI E VALLIVA	FR
Lazio	ZONA XXII MONTI AURUNCI E AUSONI	LT
Abruzzo	ALTO SANGRO-ALTOPIANO CINQUE MIGLIA	AQ
Abruzzo	ALTO VASTESE	CH
Abruzzo	AMITERNINA	AQ
Abruzzo	AVENTINO MEDIO SANGRO	CH
Abruzzo	CAMPO IMPERATORE-PIANA DI NAVELLI	AQ
Abruzzo	DEL GRAN SASSO	TE
Abruzzo	DEL VOMANO FINO E PIOMBA	TE
Abruzzo	DELLA LAGA	TE
Abruzzo	DELLA MAIELLA E DEL MORRONE	PE
Abruzzo	DELLA MAIELLETTA	CH
Abruzzo	MARSICA 1	AQ
Abruzzo	MEDIO SANGRO	CH
Abruzzo	MEDIO VASTESE	CH
Abruzzo	PELIGNA	AQ
Abruzzo	SIRENTINA	AQ
Abruzzo	VALLE DEL GIOVENCO	AQ
Abruzzo	VALLE ROVETO	AQ
Abruzzo	VALSANGRO	CH
Abruzzo	VESTINA	PE
Molise	ALTO MOLISE	IS
Molise	CENTRO PENTRIA	IS
Molise	CIGNO VALLE BIFERNO	CB
Molise	DEL VOLTURNO	IS
Molise	FORTORE MOLISANO	CB
Molise	MATESE	CB

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Molise	MOLISE CENTRALE	CB
Molise	MONTE MAURO	CB
Molise	SANNIO	IS
Molise	TRIGNO MEDIO BIFERNO	CB
Campania	BUSSENTO - LAMBRO E MINGARDO	SA
Campania	IRNO - SOLOFRANA	SA
Campania	MONTE SANTA CROCE	CE
Campania	MONTI LATTARI	SA
Campania	PARTENIO - VALLO DI LAURO	AV
Campania	TANAGRO - ALTO E MEDIO SELE	SA
Campania	TITERNO E ALTO TAMMARO	BN
Campania	ZONA ALENTO MONTE STELLA	SA
Campania	ZONA ALTA IRPINIA	AV
Campania	ZONA DEGLI ALBURNI	SA
Campania	ZONA DEL CALORE SALERNITANO	SA
Campania	ZONA DEL FORTORE	BN
Campania	ZONA DEL GELBISON E DEL CERVATI	SA
Campania	ZONA DEL MATESE	CE
Campania	ZONA DEL TABURNO	BN
Campania	ZONA DELL'UFITA	AV
Campania	ZONA MONTE MAGGIORE	CE
Campania	ZONA MONTI PICENTINI	SA
Campania	ZONA TERMINIO CERVIALTO	AV
Campania	ZONA VALLO DI DIANO	SA
Puglia	DEL GARGANO	FG
Puglia	MONTI DAUNI MERIDIONALI	FG
Puglia	MONTI DAUNI SETTENTRIONALI	FG
Puglia	MURGIA BARESE NORD-OVEST	BA
Puglia	MURGIA BARESE SUD-EST	BA
Puglia	MURGIA TARANTINA	TA
Basilicata	ALTO AGRI	PZ
Basilicata	ALTO BASENTO	PZ
Basilicata	ALTO BRADANO	PZ
Basilicata	ALTO SINNI	PZ
Basilicata	BASSO SINNI	MT
Basilicata	CAMASTRA ALTO SAURO	PZ
Basilicata	COLLINA MATERANA	MT
Basilicata	LAGONEGRESE	PZ
Basilicata	MARMO PLATANO	PZ
Basilicata	MEDIO AGRI	PZ
Basilicata	MEDIO BASENTO	MT
Basilicata	MELANDRO	PZ
Basilicata	VAL SARMENTO	PZ
Basilicata	VULTURE	PZ
Calabria	ALTO JONIO	CS
Calabria	ALTO MESIMA MONTE PORO	VV
Calabria	AREA GRECANICA	RC
Calabria	ASPROMONTE ORIENTALE	RC
Calabria	DELLE VALLI MEDIA VALLE CRATI	CS
Calabria	FOSSA DEL LUPO - VERSANTE JONICO	CZ

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regione	Ente	Provincia (Sigla)
Calabria	PRESILA CATANZARESE	CZ
Calabria	SERRE CALABRE	VV
Calabria	SERRE COSENTINE MEDIA VALLE CRATI	CS
Calabria	SILA GRECA	CS
Calabria	SILA GRECA - DESTRA CRATI	CS
Calabria	STILARO ALLARO - LIMINA	RC
Calabria	TIRIOLO	CZ
Calabria	VERSANTE TIRRENICO SETTENTRIONALE	RC
Calabria	VERSANTE TIRRENO MERIDIONALE	RC
Calabria	ZONA ALTO CROTONESE	KR
Calabria	ZONA ALTO MARCHESATO CROTONESE	KR
Calabria	ZONA DEL POLLINO	CS
Calabria	ZONA DEL SAVUTO	CS
Calabria	ZONA DORSALE APPENNINICA	CS
Calabria	ZONA DORSALE APPENNINICA - MEDIO TIRRENO E POLLINO	CS
Calabria	ZONA MEDIA VALLE CRATI	CS
Calabria	ZONA SILANA	CS
Calabria	ZONA VERSANTE DELLO STRETTO	RC
Sardegna	ARCI GRIGHINE	OT
Sardegna	DEL MONTE ACUTO	OT
Sardegna	DEL MONTIFERRU	CA
Sardegna	DELLE BARONIE	OT
Sardegna	GENNARGENTU - MANDROLISAI	NU
Sardegna	GOCEANO	SS
Sardegna	NUORESE - GENNARGENTU - SUPRAMONTE - BARBAGIA	NU
Sardegna	OSILO PLOAGHE VILLANOVA MONTELEONE	SS
Sardegna	SARCIDANO BARBAGIA DI SEULO	CA
Sardegna	SERPEDDI'	CA
Sardegna	SU SASSU-ANGLONA-GALLURA	SS
Sardegna	VENTITREESIMA	CA

Le analisi che seguono si riferiscono a 201 enti che hanno inviato il rendiconto per l'esercizio finanziario 2009 attraverso SIRTEL ed assunti a riferimento per omogeneità con i dati a raffronto.

Sul piano degli interventi relativi alle risorse finanziarie destinate alle Comunità montane, nell'esercizio 2009 si sono registrati gli effetti cumulati dei tagli ai trasferimenti statali ed una correlata ricomposizione del Titolo con un incremento degli altri trasferimenti, ma non sembra che sia stato conseguito l'obiettivo di contenimento correlato al riordino e cioè la riduzione della spesa corrente, di cui si dirà nel relativo paragrafo.

Il fondo ordinario di parte corrente, infatti, sconta l'ulteriore taglio pari a 33,4 milioni di euro (per complessivi 66,8 milioni di euro nei due esercizi finanziari 2008 e 2009) recato dall'art. 2, comma 16, della finanziaria 2008, mentre, per effetto di quanto disposto dall'art.76 - comma 6/bis del d.l. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, il fondo per il

2009 è stato ancora ridotto di trenta milioni di euro, che costituisce la prima delle tre "tranche" della riduzione complessiva di 90 milioni di euro per gli anni 2009-2011.

Nel 2009 il fondo ammonta a circa 90 milioni di euro, per scendere a circa 40 milioni nel 2010 (in quanto viene meno anche il contributo di 20 milioni di euro l'anno per il triennio 2007-2009 stabilito dalla legge finanziaria 2007) e ai restanti 10 milioni complessivi nel 2011, cioè il sostanziale azzeramento del medesimo, come previsto dall'art. 2 – comma 187 – della legge 191/2009 (finanziaria 2010) secondo la quale dal 1° gennaio 2010 lo Stato cessa di concorrere al finanziamento dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane, disponendo, al contempo, che nelle more dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale, il 30% delle risorse finanziarie tagliate viene assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'Interno.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 326 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione da ultimo ricordata in più parti ed in particolare, per il rilievo che assume, nella parte in cui, nel primo periodo, nel richiamare l'art. 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (riordino della finanza degli enti territoriali) sopprime il concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane con il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, osservando, in proposito, che sarebbe stata necessaria un'espressa indicazione in ordine al pagamento delle rate di ammortamento sui mutui pluriennali ancora in essere, stipulati dalle comunità montane con il concorso dello Stato, che ha fatto sorgere in capo a queste ultime un legittimo affidamento. La norma risulta, poi, dichiarata illegittima nella parte in cui non specifica le altre disposizioni di legge che prevedono risorse per le comunità che nella misura del trenta per cento devono essere devolute ai comuni in via transitoria.

In relazione alle censure di costituzionalità e per adeguare l'applicazione delle disposizioni in argomento ai principi fissati nella ricordata sentenza, con decreto in data 21 dicembre 2010 del direttore centrale della finanza locale del Ministero dell'Interno sono state stabilite le modalità di attribuzione delle suddette risorse.

7.2 Entrate

(Tab. di riferimento: CME 1, CME 2)

Nel 2009 le entrate delle Comunità montane mostrano un andamento, complessivamente, poco differenziato rispetto a quello del 2008. Infatti il totale generale delle entrate segna una flessione dell'1,36% negli accertamenti in conto competenza e del 2,06% nella riscossione in conto competenza, mentre rimane consistente, in valore assoluto, il volume del totale dei residui attivi da riportare, pur rilevandosi una diminuzione del 9%.

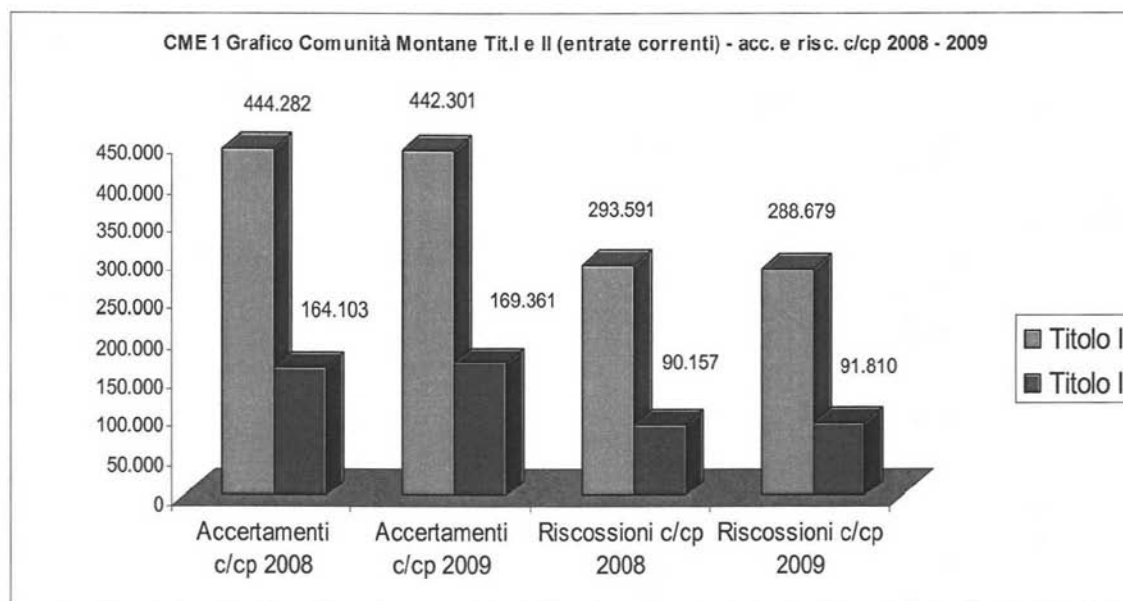
Disaggregando il dato per parte corrente e parte in conto capitale, si osserva una situazione sostanzialmente simmetrica con il dato complessivo appena commentato per quel che riguarda le variazioni nel biennio, nel senso che si registra una dinamica contenuta : infatti, il totale delle entrate correnti cresce dello 0,54% negli accertamenti in conto competenza, mentre flette dello 0,85 per le riscossioni. Il totale delle entrate in conto capitale, flette dell'1,78% negli accertamenti in conto competenza ed è stabile nelle riscossioni, +0,24%.

In continuità con l'andamento del precedente esercizio rimane di assoluto rilievo il volume del totale dei residui attivi del conto capitale, 725,021 milioni di euro, anche se nel 2009 c'è stata una riduzione pari al 13,22.

CME 1 - Comunità Montane - totale entrate correnti, totale entrate in conto capitale e totale generale entrate - acc.e risc. c/cp e var. %

(importo in migliaia di euro)

	Accert.ti c/cp 2008	Accert.ti c/cp 2009	Var. %	Riscossioni c/cp 2008	Riscossioni c/cp 2009	Var. %
Totale Entrate correnti	608.385	611.662	0,54	383.748	380.488	-0,85
Totale Entrate in conto capitale	360.363	353.944	-1,78%	146.436	146.793	0,24%
Totale Entrate	1.156.571	1.140.886	-1,36	699.675	685.243	-2,06



CME - 2 Totale Entrate c/capitale: andamento dei residui.

(Importi in migliaia di euro)

Totale Entrate c/capitale (Tit. III + Tit. IV)	Res. c/comp . 2008	Res. c/comp . 2009	Acc. c/rs 2008	Acc. c/rs 2009	Risc. c/rs 2008	Risc. c/rs 2009	Totale Res. Da riportare 2008	Totale Res. da riportare 2009	Var. %
	255.170	213.927	913.139	773.040	291.561	255.170	835.504	725.021	-13,22%

7.2.1 Titoli I (entrate da contributi e trasferimenti) e II (entrate extratributarie)

Analizzando in termini di maggiore dettaglio, si osserva che nel biennio 2008-2009 le entrate correnti totali delle comunità montane fanno registrare un lieve incremento negli accertamenti di competenza (+0,54%) ed una modesta flessione delle riscossioni della competenza (-0,85%), sia pure in un quadro molto articolato degli andamenti su base regionale, verosimilmente da attribuire alla consistenza del numero degli enti ed agli effetti, più o meno estesi, del riordino. Variazioni, queste, che sono la risultante dell'andamento flettente del Titolo I - 0,45% degli accertamenti in conto competenza e -1,67 delle riscossioni della competenza e del miglioramento della dinamica delle entrate del Titolo II nella percentuale del 3,20 negli accertamenti e dell'1,83 nella riscossione.

In questo contesto di sostanziale stabilità delle entrate correnti però, per effetto delle, già ricordate, disposizioni di legge che hanno inciso sul sistema di finanziamento delle comunità, si osserva una ricomposizione delle entrate del Titolo I, all'interno delle categorie 1 (trasferimenti corr. dallo Stato) e 2 (trasferimenti corr. dalla regione), nel senso che alla

flessione del 38,19% degli accertamenti e del 39,05 % delle riscossioni della cat. 1, si rileva un incremento del 19,81% degli accertamenti e del 16,17% delle riscossioni della cat. 2. Crescono del 3,57% gli accertamenti di competenza e del 19,19% le riscossioni delle entrate della cat. 3 (contributi e trasferimenti della regione per funzioni delegate).

CME 3 - Comunità Montane - Titolo I - categorie 1,2,3 acc.c/cp. e risc. c/cp. con var. % 2008-2009

(importi in migliaia di euro)

		Accert. Competenza 2008	Accert. Competenza 2009	Var. %	Risc. Competenza 2008	Risc. Competenza 2009	Var. %
TITOLO I	Categoria 1 - contributi e trasferimenti correnti	86.169	53.262	-38,19	84.596	51.563	-39,05
	Categoria 2- contributi e trasferimenti correnti	116.062	139.056	19,81	83.889	97.458	16,17
	Categoria 3 - contributi e trasferimenti dalla regione per funzioni delegate	113.811	117.880	3,57	58.988	70.309	19,19

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con maggiori dati sugli andamenti delle entrate.

Per quel che riguarda la regolarità dei flussi dei trasferimenti delle risorse, nel Titolo I si registra un aumento dei residui della competenza dell'1,95% come sintesi di un diversificato andamento dello stesso dato all'interno delle principali categorie (+8,04% cat. 1; +29,29% cat.2; -13,23% cat.3), ma complessivamente espressivo di una non ottimale fluidità dei trasferimenti, in parte compensata dal miglioramento della gestione dei residui, i cui accertamenti sono cresciuti del 6,18% e le riscossioni del 14,60%.

Più elevato, in valore percentuale, rispetto agli accertamenti (46%), il volume dei residui del Titolo II, sintomatico di una difficoltà nella riscossione; mentre negli andamenti si registra una situazione analoga a quella del Titolo I con un incremento del 4,88% nei residui in conto competenza, ed un miglioramento nell'accertamento in conto residui, +11,29% e nella riscossione, + 10,05%.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con i dati analitici relativi agli andamenti dei residui per titoli.

7.2.2 Titoli III (entrate da alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione crediti) e IV(entrate da accensione di prestiti)

Nel 2009 gli accertamenti di competenza delle entrate in conto capitale delle comunità montane, ammontano a 353,944 milioni di euro (v. tab. CME 4) mostrando, come già ricordato, complessivamente, una lieve contrazione pari a -1,78% e, quindi, un rallentamento dell'andamento del 2008, esercizio nel quale è stato rilevato un decremento, rispetto al 2007, del 17,94%.

Di tali risorse 330,770 milioni di euro, ossia circa il 93% del totale, sono accertamenti in conto competenza del titolo III, relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossioni di crediti, ed il rimanente 7%, 23,173 milioni di euro sono gli accertamenti in conto competenza del Titolo IV, che, però, al netto della cat. 1 (anticipazioni di cassa), ammontano a 7,830 milioni di euro, contraendosi di circa il 47,06% rispetto al 2008. Le riscossioni in conto competenza dei Titoli III e IV non hanno fatto registrare variazioni di rilievo, +0,24%.

Va rilevato che la maggiore entità delle risorse del titolo III è quella relativa alla categoria 3 (trasferimenti di capitale dalla regione) che nel 2009 a fronte di accertamenti in conto competenza per 273.139 euro, ha riscosso euro 111.289, incrementando, nel raffronto del biennio, i residui in conto competenza del 5,18% e portando l'ammontare complessivo di tutti i residui attivi alla cospicua somma, in migliaia di euro, di 498.508, ancorché migliorativa del dato del 2008, in migliaia di euro, 568.455.

Nel dato complessivo relativo al Titolo III, si apprezza una variazione più evidente nell'andamento del totale dei residui attivi che diminuiscono del 12,19%, anche se rimane consistente il volume in assoluto di tale partita finanziaria nel 2009 pari, in migliaia di euro, a 685.243.

Tali dati rilevano una vischiosità nella movimentazione delle risorse, differente tra gli ambiti regionali dei quali gli estremi nelle dimensioni dello scostamento tra riscosso e accertato in conto competenza si registrano nel nord-ovest, poco più del 21%, e nel sud che, su volumi più consistenti, riscuote il 50% di quello che accerta, da riferire, verosimilmente, alle difficoltà nelle procedure od anche alle dinamiche della situazione di cassa delle regioni.

Dai dati esposti risulta che le entrate destinate al finanziamento dei nuovi investimenti, risultanti dagli accertamenti del Titolo III, depurato della cat. 6 (riscossione di crediti), e da quelli del Titolo IV, depurati della cat. 1 (anticipazioni di cassa), si riducono del 2 % circa, passando da 342 milioni di euro di accertamenti di competenza nell'esercizio 2008 a poco più di 335 milioni, rallentando la riduzione registrata nel 2008, rispetto al 2007, di circa il 20%.

Quindi si registra una tenuta degli investimenti pur in presenza di una ulteriore flessione dell'indebitamento.

CME 4 - Comunità Montane. Entrate c/capitale. Accertamenti e Riscossioni c/competenza

(importi in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Zona	Acc. c/comp. 2008	Acc. c/comp. 2009	var. acc. c/comp	Risc. c/comp. 2008	Risc. c/comp. 2009	var. risc. c/comp
TITOLO III	Nord Ovest	79.946	92.516	15,72	29.798	21.483	-27,91
	Nord Est	98.037	84.348	-13,96	39.027	38.620	-1,04
	Centro	48.757	44.246	-9,25	16.333	17.443	6,80
	Sud	104.141	109.660	5,30	45.506	52.037	14,35
	Totale	330.881	330.770	-0,03	130.665	129.583	-0,83
TITOLO IV	Nord Ovest	9.381	3.433	-63,41	970	1.574	62,27
	Nord Est	1.114	4.775	328,75	1.114	2.982	167,74
	Centro	12.788	10.057	-21,35	9.821	8.184	-16,66
	Sud	6.200	4.908	-20,83	3.867	4.470	15,61
	Totale	29.482	23.173	-21,40	15.771	17.210	9,13
Totale	360.363	353.944	-1,78	146.436	146.793	0,24	

CME 5 - C. Montane. Entrate destinate agli investimenti: Tit. III (esclusa cat. 6) + Tit. IV (esclusa cat. 1)

(importi in migliaia di euro)

Zona	Acc. c/comp 2008	Acc. c/comp 2009	Var acc c/comp	Risc.c/comp 2008	Risc.c/comp 2009	Var. risc c/comp
Nord Ovest	88.921	95.335	7,21	30.399	22.484	-26,04
Nord Est	95.568	84.090	-12,01	36.801	36.960	0,43
Centro	51.051	46.106	-9,69	15.694	17.586	12,05
Sud	106.635	110.325	3,46	45.691	52.271	14,40
Totale	342.176	335.855	-1,85	128.586	129.301	0,56

7.3 Spese

Nel 2009 il totale generale della spesa segna un lieve decremento negli impegni (-0,47%) e nei relativi pagamenti (-1,53%) sia della competenza, che per le poste dei residui, rispettivamente, -11,37% e -11,06%, da cui discende, per effetto dei primi, un incremento dei residui della competenza (+1,13%) ma, a ragione di un miglioramento nel riaccertamento dei residui produttivo di una diminuzione dell'11,54%, decrescono i residui totali da riportare nella misura del 7,44%.

7.3.1 Spese correnti

L'andamento delle spese correnti fa registrare, un lieve incremento nel 2009 negli impegni della competenza (+1,65%) e nei relativi pagamenti (+0,49%), non in linea con i risparmi attesi all'esito dei provvedimenti di riordino, secondo l'obiettivo posto dall'art. 2, comma 17, della legge 244/2007, quale esito del riordino delle comunità montane, vale a dire una riduzione della spesa corrente nella misura di 1/3 del fondo ordinario di cui all'art.34, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, assegnato per il 2007 all'insieme delle comunità montane della regione.

Se si passa dal dato complessivo a quello su base regionale dall'analisi dei dati relativi agli impegni e pagamenti in conto competenza della spesa corrente si osserva una diversa dinamica degli andamenti tra le regioni del nord, nelle quali, con l'eccezione dell'Emilia Romagna e del Veneto, la spesa cresce e quella del centro e del sud, nelle quali, con l'eccezione della Toscana, la spesa decresce in tutte le regioni.

CMS 1 - Spesa corrente regionale - Impegni e pagamenti in c/cp. con var. % 2008-2009

(Importi in migliaia di euro)

		Impegni c/cp. 2008	Impegni c/cp. 2009	Var. %	Pagamenti c/cp 2008	Pagamenti c/cp 2009	Var. %
	Piemonte	66.369	67.559	1,79	45.713	46.679	2,11
	Lombardia	66.819	68.327	2,26	41.698	44.803	7,45
	Liguria	5.252	6.563	24,96	4.298	4.245	-1,23
	Totale Nord Ovest	138.441	142.448	2,89	91.709	95.727	4,38
	Trentino A. A.	160.807	170.883	6,27	124.510	132.035	6,04
	Veneto	31.893	30.292	-5,02	24.116	22.754	-5,65
	Friuli V. Giulia	25.134	26.604	5,85	17.543	20.039	14,23
	Emilia Romagna	34.100	29.268	-14,17	22.076	16.892	-23,48
	Totale Nord Est	251.934	257.047	2,03	188.245	191.720	1,85
	Toscana	56.792	63.059	11,04	33.435	36.077	7,90
	Marche	34.234	34.185	-0,14	22.035	20.718	-5,98
	Lazio	7.441	6.966	-6,39	5.803	5.279	-9,03
	Totale Centro	98.467	104.210	5,83	61.273	62.074	1,31
	Abruzzo	24.637	23.416	-4,96	13.669	11.727	-14,21
	Molise	11.836	11.605	-1,95	10.124	8.789	-13,19
	Campania	15.379	14.633	-4,85	13.717	12.947	-5,61
	Puglia	4.348	3.571	-17,88	3.681	3.121	-15,21
	Basilicata	14.829	13.361	-9,90	11.394	10.557	-7,35
	Calabria	15.265	14.313	-6,23	13.909	13.054	-6,15
	Totale Sud	86.294	80.899	-6,25	66.494	60.195	-9,47
	Titotale spesa corrente	575.136	584.604	1,65	407.721	409.717	0,49

Il conto dei residui segna un lieve incremento dello 0,73% per effetto dell'aumento dei residui della competenza +4,46% che valorizza, anche se solo in compensazione, il migliore andamento degli impegni (+1,27%) e dei pagamenti (+5,92%) in conto residui e la minore consistenza dei residui da residui (-5,02%). Il descritto andamento costituisce la risultante di una situazione alquanto differenziata tra le macroaree, nelle quali si evidenzia il dato del sud con una flessione degli impegni e dei pagamenti della competenza, più elevato rispetto alla media delle altre quattro macroaree.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con i dati relativi alla gestione dei residui del Titolo I.

Dall'analisi funzionale della spesa corrente si rileva un decremento degli impegni in conto competenza, pari al 4,07% della spesa per la funzione I (funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo), che assorbe la maggior parte delle risorse ed un incremento dello stesso dato nella misura del 4,08% della funzione 4 (funzione riguardante la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale) che qualifica in maggior misura la spesa nell'ambito della missione istituzionale delle comunità montane.

Sotto il profilo della qualificazione economica della spesa, un dato di maggior risalto, come di norma, è rappresentato dagli impegni in conto competenza della spesa per il personale che nel 2009 flette del 2,11%, mentre cresce del 4,86% quella concernente le

prestazioni di servizi, altra voce di rilievo. Va anche annotato il dato relativo agli interventi per trasferimenti, cresciuto del 3,16%.

CMS 2 - Comunità Montane. Spesa corrente suddivisa per funzioni

(Importi in migliaia di euro)

Funzioni	Impegni c/competenza 2008	Impegni c/competenza 2009	Var
Funzione 1 -funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	166.867	160.083	-4,07
Funzione 2 -funzioni di istruzione pubblica e relative alla cultura ed ai beni culturali	33.402	35.712	6,92
Funzione 3 -funzioni nel settore sportivo, ricreativo e del turismo	12.333	10.767	-12,70
Funzione 4 -funzioni riguardanti la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale	156.649	163.033	4,08
Funzione 5 -funzioni nel settore sociale	177.670	189.363	6,58
Funzione 6 -funzioni nel campo dello sviluppo economico	28.216	25.647	-9,11
Totale	575.136	584.604	1,65

CMS 3 - Comunità Montane - Impegni di spesa corrente per interventi

(Importi in migliaia di euro)

Interventi	2008		2009		Var. % 2008/2009
	Impegni di competenza per interventi	Composizione % di detti impegni	Impegni di competenza per interventi	Composizione % di detti impegni	
Personale	153.739	26,73	150.494	25,74	-2,11
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	12.214	2,12	10.751	1,84	-11,98
Prestazioni di servizi	285.226	49,59	299.089	51,16	4,86
Utilizzo di beni e servizi	2.309	0,40	2.137	0,37	-7,43
Trasferimenti	93.297	16,22	96.245	16,46	3,16
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	10.275	1,79	9.413	1,61	-8,39
Imposte e tasse	14.531	2,53	13.724	2,35	-5,55
Oneri straordinari della gestione corrente	2.687	0,47	2.529	0,43	-5,89
Ammortamenti di esercizio	858	0,15	222	0,04	-74,13
Fondo di svalutazione crediti	0	0,00	0	0,00	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0,00	0	0,00	p.n.c.
Totale	575.136	100,00	584.604	100,00	1,65

7.3.2 Spesa in conto capitale

Gli impegni in conto competenza della spesa in conto capitale nel 2009 ammontano a 368 milioni di euro circa segnando una lieve flessione dell'1,07%, mentre peggiorano i pagamenti in conto competenza (-6,90%).

Le spese per investimenti raggiungono circa 366,733 milioni di euro che trovano il loro finanziamento per circa il 91% nelle nuove risorse dell'entrata di competenza pari a circa 335 milioni di euro e per la rimanente parte nell'avanzo corrente e di amministrazione.

Un dato di evidenza è rappresentato dal persistente scostamento tra impegni e pagamenti che nel 2009 riflettono lo stesso andamento del 2008 e che, sia pure in termini ipotetici, non sembra possa ritenersi effetto fisiologico delle modalità di esecuzione della spesa per investimenti. Una tale ipotesi dovrebbe essere sorretta da una dinamica dello smaltimento dei residui coerente al frazionamento della spesa, dal quale non dovrebbe derivare un effetto di accumulo dei residui, quale, invece, emerge dai minori impegni (-14,84%) e pagamenti (-18,31%) in conto residui, a fronte di un lieve incremento dei residui della competenza (+1,34%) e dal riscontro della flessione dei pagamenti totali nella misura del 15,71% a fronte di un decremento dei pagamenti della competenza, come già ricordato, del 6,90%.

La minore fluidità dei pagamenti sui nuovi e vecchi impegni potrebbe ascrivere ad una difficoltà di cassa.

Per quel che riguarda l'andamento della spesa in relazione agli interventi, dalla tabella che segue, si rileva come per quasi tutti gli interventi gli impegni in conto competenza fanno segnare una dinamica decrescente ad eccezione degli interventi 4, 8 e 9, dei quali appaiono significativi gli ultimi due che attengono ad un incremento delle partecipazioni azionarie ed ai conferimenti di capitale, soprattutto nelle macroaree del nord e del centro, mentre di segno inverso è il dato per il sud.

CMS 4 - Comunità Montane. Spese c/capitale, suddivisione per interventi

(Importi in migliaia di euro)

Interventi	Impegni c/comp 2008	Impegni c/comp 2009	Var	Incidenza 2009	Incidenza 2008
Acquisizione di beni immobili	134.377	152.083	13,18	41,30	36,10
Espropri e servitù onerose	69	15	-77,53	0,00	0,02
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	15.405	13.796	-10,45	3,75	4,14
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	745	2.879	286,28	0,78	0,20
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	19.903	16.085	-19,18	4,37	5,35
Incarichi professionali esterni	7.266	4.671	-35,72	1,27	1,95
Trasferimenti di capitale	191.668	175.576	-8,40	47,68	51,49
Partecipazioni azionarie	192	843	338,76	0,23	0,05
Conferimenti di capitale	631	784	24,22	0,21	0,17
Concessioni di crediti e anticipazioni	1.956	1.513	-22,63	0,41	0,53
Totale	372.213	368.246	-1,07	100,00	100,00

7.4 Indici di equilibrio

(Tab. di riferimento: CMEQ 1)

Tra le Comunità Montane del campione esaminato quattro hanno chiuso l'esercizio 2009 in disavanzo:

- a) "Val Borbera e Valle Spinti" (Piemonte) con disav. -55 mila euro;
- b) "Valle del Giovenco" (Abruzzo) con disav. -153 mila euro;
- c) "Del Volturno" (Molise) con disav. -144 mila euro;
- d) "Zona del Taburno" (Campania) – 510 mila euro.

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'ente, nel 2009 ha segno positivo con un "plus" delle entrate rispetto alle spese del 4,5 per cento circa. Rispetto all'anno precedente segna una flessione di circa un punto percentuale, da ricondursi, verosimilmente, agli ulteriori tagli al fondo ordinario.

Di segno positivo anche l'equilibrio economico-finanziario che include nel saldo del margine corrente anche la quota di capitale dei prestiti in rimborso. Però anche quest'indice cede rispetto al precedente esercizio di riferimento.

In peggioramento, invece, è il margine in conto capitale che rappresenta il saldo tra entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, così come l'equilibrio del conto capitale che rappresenta il saldo appena indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti è peggiorato, significativamente, rispetto all'esercizio 2008, un dato che, ovviamente, va letto in parallelo al dato della flessione del 47,13 per cento delle entrate per accensione di prestiti.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello del conto capitale, ha segno positivo anche se l'andamento è cedevole rispetto al precedente esercizio. Tuttavia rimane positivo l'equilibrio finanziario di gestione che misura, con un dato sintetico percentuale, il rapporto tra entrate e spese complessive. Il valore di 100,50 per cento dà la misura della capienza delle prime sulle seconde.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per costruzione dell'indice a quello sopra riportato, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte provenienti dal ricorso ai mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore 99,69 per cento, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Tale valore, in quanto inferiore al valore del 100,50 per cento dell'equilibrio finanziario di gestione prova che le entrate per nuovo indebitamento hanno superato la spesa per il rimborso della quota capitale dei debiti pregressi, quindi indica una crescita dello stock del

debito ancorché molto contenuta, ma che segna nel 2009 un'inversione dell'andamento rispetto al 2008.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui) è di segno positivo in coerenza con il risultato di gestione.

Nel complesso la finanza delle Comunità montane, pur condizionata negli anni messi a raffronto dai tagli consistenti di cui si è più sopra già trattato, mostra nell'insieme una tenuta degli equilibri strutturali, anche se nel 2009 tutti gli indici segnano un peggioramento.

CMEQ 1 - Equilibri di bilancio Comunità Montane

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			
Tit.	Comunità Montane		
	2008	2009	Var. %
I	444.282	442.301	-0,45
II	164.103	169.361	3,20
a) Totale entrate correnti	608.385	611.662	0,54
b) entrate c/capitale titolo III dep. ctg. VI	356.848	351.199	-1,58
Entrate finali (a+b)	965.233	962.861	-0,25
c) accensioni prestiti titolo IV dep. ctg. I	14.810	7.830	-47,13
Totale entrate (a+b+c)	980.043	970.691	-0,95

Impegni in c/competenza			
Tit.	Comunità Montane		
	2008	2009	Var. %
d) Spese correnti titolo I	575.136	584.604	1,65
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	370.257	366.733	-0,95
spese finali (d+e)	945.393	951.337	0,63
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	13.608	14.521	6,71
Totale spese (d+e+f)	959.001	965.858	0,72

Equilibri di bilancio (Importi in migliaia di euro)		
	2008	2009
Margine corrente (1)	33.249	27.058
Equilibrio economico finanziario (2)	19.641	12.537
Margine c/capitale (3)	-13.409	-15.534
Equilibrio c/capitale (4)	1.401	-7.704
Risultato di gestione (5)	21.042	4.833
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	102,19	100,50
Eq. Fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	100,65	99,69
Risultato di Amministrazione (8)	98.206	98.601
Eq. Fin.rio Amm.ne: Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	106,80	107,39
Risultato Amm.ne: Fondi Non Vinc./Avanzo % (10)	44,06	43,18
Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	Acc.ti comp. 2008	Acc.ti comp. 2009
Entrate correnti	61,16	62,03
Entrate c/capitale	35,88	35,62
Accensione prestiti	2,96	2,35
Totale	100,00	100,00
Struttura spese		
Spesa corrente	58,95	59,49
Spesa c/capitale	38,15	37,47
Rimborso prestiti	2,90	3,04
Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a - (d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) - e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6) = Totale entrate x 100/totale spese; 7) = entrate finali x 100/spese finali; 8) = Fondo cassa + residui attivi - residui passivi; 9) Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi; 10) = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

8 Andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2009 di Comuni e Province

Cons. Andrea Liotta

8.1 Comuni

Premessa

Le analisi di questa parte della Relazione utilizzano i dati tratti dai consuntivi 2008 e 2009 di 6.552 Comuni la cui popolazione rappresenta l'83,00% di quella complessiva nazionale²³⁷.

Gli enti, aggregati prima per l'intero ambito nazionale, sono poi distinti per macro-aree e fasce demografiche come dai seguenti due prospetti:

Aggregazione per macroaree				Aggregazione per fasce demografiche			
aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Popolazione / popolazione nazionale %	fasce demografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Popolazione / popolazione nazionale %
Nord-Ovest	2.575	14.147.278	23,56	1	4.474	8.347.415	13,90
Nord-Est	1.321	10.887.070	18,13	2	1.635	15.512.577	25,83
Centro	755	7.654.007	12,75	3	403	15.388.076	25,63
Sud-Isole	1.901	17.146.320	28,56	4	40	10.586.607	17,63
totale nazionale	6.552	49.834.675	83,00	totale nazionale	6.552	49.834.675	83,00

Legenda: fascia demografica n. 1: da 0 a 4.999; fascia demografica n. 2: da 5.000 a 19.999; fascia demografica n. 3: da 20.000 a 99.999; fascia demografica n. 4: oltre 100.000.

Gli andamenti e gli indici sono costruiti sui dati della competenza (a parte il risultato di amministrazione) depurati delle partite per movimenti fondi.

L'analisi della gestione di cassa e dei residui riguarda, invece, i dati della gestione nella sua interezza (competenza e residui).

8.1.1 Andamenti

A - Gestione della competenza

(Tabelle: serie 1/C)

Nel confronto biennale, gli accertamenti totali del 2009 diminuiscono dell'1,96% così come gli impegni totali, anch'essi in calo per l'1,83%.

Questo squilibrio (0,13 di punto percentuale) nella evoluzione del totale delle entrate e delle spese è contrario a quello della parte corrente del bilancio dove, a fronte di un

²³⁷ Nel campione mancano i comuni della Valle d'Aosta i cui modelli contabili non consentono l'automatica aggregazione dei dati. È anche di rilievo la notazione che l'area Centro e la fascia demografica n. 4 non includono il Comune di Roma. L'assenza dal campione è dipesa da problemi tecnici per essere stata quella gestione distinta nel 2008 in due separate contabilità (ordinaria e straordinaria). Con il rendiconto della gestione 2010 sarà possibile ripristinarne l'inclusione e procedere al confronto biennale dei dati. È appena il caso di ricordare che il controllo sulla gestione è di competenza della Sezione Regionale per il Lazio.

aumento delle entrate pari all'1,37%, la spesa aumenta dell'1,14% con un *gap* positivo, quindi, di 0,23 di punto percentuale.

Le entrate del conto capitale, solo titolo IV, rispetto al 2008, mostrano una significativa flessione pari al 13,63% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II) anch'essi in calo per l'11,03%. Nel 2009, anche il ricorso a nuovo indebitamento è in flessione per un valore pari al 5,45% (Titolo V dell'entrata).

La rilevata tenue tendenza dei dati aggregati a livello nazionale verso maggiori entrate correnti rispetto ai correlati impegni della spesa, trova conferma nei dati distinti per macroaree nel Nord-ovest e Centro. Nelle altre aree i valori sono in equilibrio.

Anche il dato medio degli andamenti della spesa per investimenti (Titolo II), in significativo calo, si conferma negli aggregati per macroaree.

B - Gestione della cassa

(Tabelle: serie 2/C)

Nel 2009, le riscossioni totali sono state il 53,24% degli accertamenti totali: il 52,70% nel 2008.

I pagamenti totali, il 50,21% degli impegni; il 49,65% nel 2008.

Sempre nel 2009 i corrispondenti valori in conto competenza e conto residui sono stati, per le riscossioni, il 68,51 ed il 35,39%, per i pagamenti il 64,59% e il 35,16%.

Nel confronto fra parte corrente e conto capitale la prima rivela valori percentuali, tanto nell'entrata che nella spesa, molto più elevati. I pagamenti della competenza in conto rimborso prestiti raggiungono il 90,10% degli impegni. Nel rapporto riscossione/pagamenti i primi sono il 99,56% dei secondi.

Nel raffronto con i dati appena riferiti aggregati a livello nazionale, nelle aree Nord si rileva un valore percentuale maggiore di quasi otto punti per le riscossioni e di tre per i pagamenti, nell'area Centro i valori sono pressappoco simili a quelli medi nazionali, nell'area Sud-Isole, in modo speculare ai dati delle aree Nord, riscossioni e pagamenti sono invece inferiori, rispettivamente, di nove e sette punti percentuali.

Nel 2008, i corrispondenti dati percentuali non erano dissimili da quelli dell'anno 2009.

C - Gestione dei residui

(Tabelle: serie 3C)

a) Nel 2009, il valore totale dei residui finali, a fronte di quello dei residui iniziali (finali 2008), diminuisce, tanto per la parte dell'entrata che della spesa, per un valore attorno al 4,5%. Questo andamento è contrario a quello proprio che si rileva nella parte delle entrate e spese correnti che, invece, è in progressione, rispettivamente, dell'1,35% e del 3%.²³⁸

²³⁸ Trattasi di valori percentuali non riscontrabili nelle Tabelle.

Andamenti simili si riscontravano anche nel 2008.

Nel 2009 i residui attivi sono l'88,19% di quelli passivi ed il fondo cassa il 18,72%.

b) La composizione dei residui totali, tanto attivi che passivi è, approssimativamente, per 2/3 di derivazione residua e per 1/3 di provenienza dalla competenza. Tale rapporto si modifica nella parte corrente dove è, tendenzialmente, di 1/2 ed 1/2 nel conto dell'entrata e di quasi 2/5 e 3/5 in quello della spesa.

Tale andamento ricalca quello dell'anno 2008.

c) Nel 2009, le rettifiche ai residui attivi (in diminuzione) sono state pari al 6,00% a fronte di un valore percentuale del 6,20% per i residui passivi. Nella gestione di parte corrente i valori sono del 3,48% e del 5,70%. Nel 2008 i rispettivi valori erano del 5,24% e del 5,59% nel complesso e del 3,28% e 4,97% nella gestione di parte corrente.

d) Sempre nel 2009, le riscossioni in conto residui sono state il 35,39% dei corrispondenti accertamenti ed i pagamenti il 35,16%. Nel 2008, i rispettivi valori erano del 34,54% e del 34,68%.

e) Nella gestione 2009, 827 Comuni, di cui 636 dell'area Sud-Isole, hanno il parametro obiettivo n. 3, che evidenzia anomalie nella densità dei residui attivi (decreto 24 settembre 2009 del Ministero dell'Interno), in ambito deficitario.

a1) Con sguardo alle macroaree, l'andamento in diminuzione della dimensione dei residui, sia attivi che passivi, nel 2009 si accentua negli enti del Nord per divenire, poi, blanda per quelli del Centro e del Sud-Isole.

Più in specifico, per la gestione della parte corrente, con eccezione delle aree Nord-Ovest e Nord-Est, si rileva un andamento di segno contrario abbastanza significativo (maggiori residui) nell'area Sud-Isole.

b1) La composizione dei residui totali (da residui e da competenza) nelle tre macroaree assume diversa dimensione: al Nord e al Centro il rapporto approssimativo è di 60% e 40% tanto nell'entrata totale che nella spesa totale, nel Sud-Isole di 70% e 30% confermando una maggiore stagnazione delle poste residue.

c1) Anche le rettifiche (in diminuzione) ai residui attivi e passivi mostrano nelle macroaree dati diversi con valori, però, limitati nelle aree Nord, molto accentuati in quella Sud-Isole (7,15% residui attivi e 6,89% residui passivi).

d1) Per quanto attiene allo smaltimento, già nella parte dedicata alla gestione della cassa è stato rilevato come gli enti delle aree Nord abbiano una capacità di riscossione/pagamento superiore di otto/tre punti percentuali rispetto al dato medio nazionale cui fa riscontro uno speculare dato negativo di similare valore per gli enti dell'area Sud-Isole.

8.1.2 Gli indici di equilibrio

(Tabelle: serie 1/C)

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, nel 2009 ha segno positivo con un *plus* delle entrate, rispetto alle spese, del 5,93%.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è in leggera crescita.

L'equilibrio economico-finanziario corrente, che rappresenta il saldo sopraindicato con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso ed assume valenza economica, ha segno negativo per un valore pari all'1,45% rispetto alle entrate correnti.

Il suo andamento sul 2008, è in leggerissimo miglioramento.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, ha segno negativo per un valore pari al 26,13% della spesa.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, diminuisce nel valore assoluto.

L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, è di segno (-) ed esprime il ricorso a risorse per investimenti diverse dalle entrate in conto capitale.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2008, mostra la tendenza ad un maggiore ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a fini di investimento.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello in conto capitale, ha segno negativo per un valore pari all'1,34% del totale delle entrate e sconta soprattutto il dato dell'equilibrio economico/finanziario.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2008, è leggermente in peggioramento.

L'equilibrio finanziario di gestione, che si determina utilizzando gli stessi dati delle entrate e spese complessive, indica, attraverso un dato sintetico percentuale, il rapporto delle entrate complessive rispetto alle corrispondenti spese.

Il valore di 98,68% dà la misura, rispetto al valore 100%, della distanza della dimensione delle prime rispetto alle seconde.

L'andamento, così come per l'indice di equilibrio che precede, è in leggero peggioramento.

Esso va apprezzato nella diversità di valore degli equilibri corrente e in conto capitale.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in

rimborso degli stessi, indica, con il valore del 98,17%, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Il valore appena riferito, inferiore a quello del 98,68% del precedente indice di equilibrio, sta ad indicare che l'entrata per nuovo indebitamento ha superato la spesa per rimborso della quota capitale dei prestiti pregressi, con rivelazione, quindi, di un andamento in crescita, anche se di poco, dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui) è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione.

Il *plus* dell'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) sui residui passivi è del 6,96% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che la parte effettivamente risparmiata e disponibile, fondi non vincolati, è rappresentata soltanto dal 54,77%.

I dati appena esposti, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza dei Comuni, in quanto mediante situazioni le più diverse, ed a volte opposte, delle varie realtà dei singoli enti, necessitano di una fondamentale disaggregazione: quella degli enti con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti (di mantenimento dell'ente) ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, e quella degli enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

A parte questi ultimi, per i quali si rinvia all'apposito capitolo "Gestioni in disavanzo di Comuni e Province", la predetta distinzione rivela 3.412 Comuni con popolazione pari al 40,09% di quella totale considerata, con indice positivo a fronte dei rimanenti 3.140 con popolazione pari al 59,91% con indice negativo.

I primi enti (tabelle: serie 1/C positivo), oltre a dati migliori negli indici del margine corrente e del risultato di amministrazione, già positivi nel dato medio nazionale e oltreché con indice, ovviamente, positivo dell'equilibrio economico-finanziario, mostrano, a differenza dei secondi, ovviamente con il predetto indice negativo, un risultato di gestione di segno positivo e, soprattutto, l'indice dell'equilibrio del conto capitale con segno (-) e con valore assoluto ben significativo a comprova dell'utilizzo per gli investimenti di consistenti risparmi realizzati nella gestione di parte corrente.

Di converso, i secondi (tabelle: serie 1/C negativo) mostrano lo stesso indice dell'equilibrio del conto capitale con segno (+) e per un importo altrettanto significativo che trova solo in parte spiegazione in operazioni di ricorso a nuovo indebitamento per estinzione anticipata di mutui e prestiti, e/o per deviazione di entrate in conto capitale per legge destinate al finanziamento della spesa corrente e delle quote capitale dei prestiti in scadenza (plusvalore da vendite immobiliari e quote dei cosiddetti oneri di urbanizzazione).

Per queste ultime ipotesi sarà cura delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte accertare eventuali irregolarità nel riscontro delle gestioni dei singoli enti.

**Enti con indice positivo
2009**

aree geografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop./pop. Campione %
Nord-Ovest	1.243	4.219.932	8,47
Nord-Est	743	4.056.288	8,14
Centro	296	2.612.299	5,24
Sud -Isole	1.130	9.088.579	18,24
totale	3.412	19.977.098	40,09

**Enti con indice negativo
2009**

aree geografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop./pop. campione %
Nord-Ovest	1.332	9.927.346	19,92
Nord-Est	578	6.830.782	13,71
Centro	459	5.041.708	10,12
Sud -Isole	771	8.057.741	16,17
totale	3.140	29.857.577	59,91

Le suesposte considerazioni, riguardanti i vari indici di equilibrio trovano conferma anche nelle aggregazioni per macroaree dove può rilevarsi un diverso grado di concentrazione di enti, più o meno popolosi, nell'uno o nell'altro sottoinsieme con l'evidenza, nelle aree Sud-Isole e Nord-Est, di più elevate presenze per numero di enti nell'ambito positivo.

Il Nord-Ovest invece ha più enti, ma di poco, nell'insieme negativo con l'evidenza che si tratta di quelli con popolazione sicuramente più elevata, così come è rilevabile, nello stesso insieme, per gli enti del Nord-Est.

Anche l'area Centro rivela un maggior numero di Comuni nell'aggregato negativo.

L'esame per fasce demografiche presuppone la suddivisione degli enti in quattro diverse classi, come specificato in premessa, secondo la fondamentale disaggregazione, già operata per macroaree, in enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo ed enti con lo stesso indice negativo.

**Enti con indice positivo
2009**

Fasce demografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop. % Fasce demografiche
1 [^]	2.484	4.348.343	8,73
2 [^]	740	6.875.336	13,80
3 [^]	175	6.585.102	13,21
4 [^]	13	2.168.317	4,35
Totale	3.412	19.977.098	40,09

**Enti con indice negativo
2009**

Fasce demografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop. % Fasce demografiche
1 [^]	1.990	3.999.072	8,02
2 [^]	895	8.637.241	17,33
3 [^]	228	8.802.974	17,66
4 [^]	27	8.418.290	16,89
Totale	3.140	29.857.577	59,91

Legenda: fascia demografica n. 1: da 0 a 4.999; fascia demografica n. 2: da 5.000 a 19.999; fascia demografica n. 3: da 20.000 a 99.999; fascia demografica n. 4: oltre 100.000.

Anche qui ciò che può rilevarsi è il diverso grado di concentrazione degli enti nei due sottoinsiemi.

Così, mentre la fascia n. 1 è presente in uguale misura per popolazione (approssimativa), tanto nell'aggregato positivo quanto in quello negativo, ma con un minor numero di enti in quest'ultimo e le fasce n. 2 e 3 rivelano presenze moderatamente più

significative nell'ambito negativo, gli enti della 4^a fascia sono, in proporzione, enormemente più rappresentati fra quelli con l'equilibrio economico-finanziario di segno negativo.

In buona sostanza l'analisi rivela che con il crescere della popolazione degli enti, il numero di questi con contabilità non in equilibrio aumenta in misura più che doppia.

8.2 Province

Premessa

Per le analisi contenute in questa parte sono stati utilizzati i dati tratti dai consuntivi di 101 Province su 104 per una popolazione complessiva pari al 95,56% di quella totale.

Gli enti, aggregati prima per l'intero ambito nazionale, sono poi distinti per macro-aree.

**Aggregazione per macroaree²³⁹
2009**

Aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Pop./pop.naz. %
Nord-Ovest	22	14.410.917	24,42
Nord-Est	20	10.454.463	17,71
Centro	20	11.124.923	18,85
Sud-Isole	39	20.407.222	34,58
Totale nazionale	101	56.397.525	95,56

Gli andamenti e gli indici di equilibrio sono costruiti, così come per i Comuni, sui dati della competenza (a parte il risultato di amministrazione) depurati delle partite per movimenti fondi.

L'analisi della cassa e dei residui riguarda, invece, la gestione nella sua interezza (competenza più residui).

²³⁹ Il dato della popolazione totale non corrisponde a quello indicato per i Comuni in quanto nella Regione Trentino Alto Adige non vi sono province ad istituzione ordinaria.

8.2.1 Andamenti

A - Gestione della competenza

(Tabelle: serie 1/P)

Nel 2009, gli accertamenti totali diminuiscono del 7,77% così come diminuiscono dello 8,75% gli impegni totali.

Questo squilibrio (quasi un punto percentuale) nella evoluzione del totale delle entrate e delle spese si inverte nella parte corrente del bilancio dove, a fronte di una diminuzione delle entrate pari all'1,61%, la spesa diminuisce solo dello 0,30%, con effetto negativo sugli andamenti ed equilibri correnti.

Le entrate del conto capitale (solo titolo IV), rispetto al 2008, mostrano un forte calo pari al 28,29% a fronte di impegni di spesa per investimento (titolo II) anche essi fortemente decrescenti per il 29,91%. Nel 2009, anche il ricorso a nuovo indebitamento (titolo V) mostra un forte ridimensionamento pari a 23,12%.

La rilevata tendenza dei dati medi nazionali verso minori diminuzioni degli impegni correnti rispetto ai correlati accertamenti delle entrate, trova conferma negli enti del Sud-Isole. Nelle altre macroaree si accentua lo squilibrio con impegni correnti in leggera crescita e la conferma in calo dei correlati accertamenti.

Il dato medio nazionale degli andamenti della spesa per investimenti, come visto in forte diminuzione, si riscontra anche nelle varie aree geografiche con valori ancora più elevati nell'area Sud-Isole.

Lo stesso andamento si ritrova per l'entrata del Titolo IV.

Anche per l'indebitamento i valori sono in calo in tutte le macroaree ma con il Nord-Est che mostra dati più marcati (-42,71%).

B - Gestione della cassa

(Tabelle: serie 2/P)

Nel 2009 (tab. 2/p sintesi), le riscossioni totali sono state il 44,45% degli accertamenti totali: il 70,61% nel conto della competenza ed il 22,90% in quello dei residui.

I pagamenti totali il 40,58% degli impegni: il 59,14% nel conto della competenza ed il 27,59% in quello dei residui.

Nel confronto fra parte corrente e conto capitale, la prima rivela valori di incidenza percentuale, tanto per riscossioni e pagamenti, più che doppi. I pagamenti della competenza in conto rimborso prestiti raggiungono il 94,99% degli impegni.

Nel raffronto con i dati appena riferiti, aggregati a livello nazionale, nell'area Nord-Est si rilevano valori percentuali di riscossioni e pagamenti totali maggiori di oltre dieci punti percentuali; nell'area Centro di cinque punti. Per gli enti del Sud-Isole, in modo speculare, le

riscossioni sono inferiori al dato medio nazionale di oltre sette punti ed i pagamenti di quasi sei punti. Nell'area Nord-Ovest i valori sono nella media.

Nel 2008, i corrispondenti dati percentuali non erano dissimili da quelli dell'anno 2009.

C - Gestione dei residui

(Tabelle: serie 3P).

a) Nel 2009, il valore totale dei residui finali a fronte di quello dei residui iniziali (finali 2008) diminuisce, sia per la parte dell'entrata che per la spesa, per un valore percentuale, rispettivamente, del 2,54% e del 4,38%. Questo andamento è contrario a quello proprio che si rileva nella parte delle entrate e spese correnti le quali aumentano, rispettivamente, dell'1,44% e dell'1,59%.

Nel 2008, i corrispondenti dati percentuali erano simili nel senso che sia i residui attivi che quelli passivi mostravano tendenze in diminuzione anche se per valori più limitati.

b) Nel 2009, la composizione dei residui totali tanto attivi che passivi è, approssimativamente, per 3/4 di derivazione residua e per 1/4 di provenienza dalla competenza. Tale rapporto si modifica nella parte corrente della spesa, dove si attenua la preminenza della parte di derivazione residua.

Tale andamento ricalca quello dell'anno 2008 tranne che per i residui passivi correnti la cui parte di provenienza dalla competenza equivale all'altra di provenienza dai residui.

c) Nel 2009, le rettifiche ai residui attivi (in diminuzione) sono state pari al 3,79%, a fronte di un valore percentuale del 5,34% per i residui passivi. Nella gestione di parte corrente i valori sono del 2,03% e del 6,12%. Nel 2008 i rispettivi valori erano del 3,90% e del 5,04% nel complesso e del 2,12% e 5,51% nella gestione di parte corrente.

d) Sempre nel 2009, le riscossioni in conto residui sono state il 22,90% degli accertamenti ed i pagamenti il 27,59% degli impegni. Nel 2008, i rispettivi valori erano del 23,90% e del 29,81%.

a1) L'andamento della dimensione dei residui totali, sia attivi che passivi, con sguardo alle macroaree, nel 2009 migliora (minori residui) con dati similari a quelli medi nel Sud-Isole. Dati notevolmente migliori si riscontrano nel Nord-Est e appena in miglioramento nell'area Centro. Gli enti del Nord-Ovest espongono, invece, dati in peggioramento per i residui attivi (102,59%), e in leggero miglioramento per i residui passivi.

b1) La composizione dei residui (da residui e da competenza) nelle quattro macroaree assume diversa dimensione: al Nord-Ovest e Centro il rapporto (approssimativo) è di 2/3 e di 1/3 tanto nell'entrata che nella spesa per i valori totali. Al Nord-Est è di 3/4 e 1/4 per i residui attivi e di 2/3 e 1/3 per i residui passivi ed, infine, nell'area Sud-Isole i valori

espressi dalle contabilità di quelle Province sono, tanto per i residui attivi che passivi, di 4/5 e di 1/5.

c1) Anche le rettifiche (in diminuzione) ai residui attivi e passivi assumono nelle macroaree valori diversi. Così, per i residui attivi i valori sono confermativi per tutte le macroaree tranne quella Centro che esprime valori più contenuti (2,29%). Per i residui passivi, invece, quelli della area Centro sono simili a quelli medi nazionali, quelli del Nord-Est e Nord-Ovest sono inferiori e quelli del Sud-Isole sono i più elevati.

d1) Per quanto attiene allo smaltimento, già nella parte dedicata alla gestione della cassa è stato rilevato come gli enti dell'area Nord-Est e in misura minore Centro, mostrino una capacità di riscossione/pagamento superiore, rispettivamente, di dieci e cinque punti percentuali rispetto al dato medio nazionale. Ciò si conferma nell'ambito dei residui dove, specularmente, le aree Nord-Est e Centro mostrano dati superiori alla media nella misura predetta a fronte degli enti dell'area Sud-Isole con valori inferiori di sette/otto punti.

8.2.2 Gli indici di equilibrio

(Tabelle: serie 1P)

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, nel 2009 ha segno positivo con un *plus* delle entrate, rispetto alle spese, del 9,26%.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è decrescente.

L'equilibrio economico-finanziario corrente, che rappresenta il saldo sopra indicato con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso ed assume valenza economica, ha segno positivo per un valore pari all'1,88% delle entrate correnti.

Il suo andamento, rispetto al 2008, è in flessione.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, ha segno negativo per un valore pari al 41,41% della spesa.

L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, è di segno (-) per un valore assoluto abbastanza significativo.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2008, è in regressione del dato assoluto ed esprime il ricorso a risorse da destinare agli investimenti diverse dalle entrate in conto capitale.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello in conto capitale, ha segno negativo per un valore pari al 2,84% del totale delle entrate.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2008, è in miglioramento.

L'equilibrio finanziario di gestione, che si determina utilizzando gli stessi dati delle entrate e spese complessive, indica, attraverso un dato sintetico percentuale, il rapporto delle entrate complessive rispetto alle corrispondenti spese.

Il valore di 97,24% dà la misura, rispetto al valore 100%, della distanza della dimensione delle prime rispetto alle seconde.

L'andamento, così come per l'indice di equilibrio che precede, è in miglioramento.

Esso, comunque, va apprezzato nella diversità di valore degli equilibri corrente e in conto capitale che lo determinano.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore di 96,97%, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Il valore appena riferito, inferiore a quello di 97,24% del precedente indice di equilibrio, sta ad indicare che l'entrata per nuovo indebitamento ha superato la spesa per rimborso della quota capitale dei prestiti pregressi, con rivelazione, quindi, di un andamento in crescita, anche se limitata, dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui), è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione.

Il *plus* dell'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) sui residui passivi è del 5,91% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che la parte effettivamente risparmiata e disponibile (fondi non vincolati) è rappresentata soltanto dal 46,39%.

Nel confronto con l'anno 2008, i dati mostrano un andamento in leggera crescita ma con un calo di cinque punti percentuali del valore dei fondi non vincolati.

I dati appena esposti, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza delle Province, in quanto mediante situazioni le più diverse, ed a volte opposte, delle varie realtà dei singoli enti, necessitano di una fondamentale disaggregazione: quella degli enti con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti (di mantenimento dell'ente) ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, e quella degli enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

La predetta distinzione rivela 61 Province con indice positivo a fronte delle rimanenti 40 con indice negativo.

I primi enti (tabelle: serie 1/P positivo), oltre a dati migliori negli indici del margine corrente e del risultato di amministrazione, già positivi nel dato medio nazionale e oltreché con indice, ovviamente, positivo dell'equilibrio economico-finanziario, mostrano, a differenza dei secondi, ovviamente con il predetto indice negativo, un risultato di gestione sì di segno (-), ma tutto determinato dal valore dell'indice di equilibrio del conto capitale con valore assoluto di questo ultimo ben più significativo a comprova dell'utilizzo per gli investimenti di consistenti risparmi realizzati nella gestione di parte corrente.

Di converso, i secondi (tabelle: serie 1/P negativo) mostrano lo stesso indice del risultato di gestione con uguale segno (-) che però trova causa, per buona parte, nello squilibrio della parte corrente.

Le suesposte considerazioni, riguardanti i vari indici di equilibrio trovano conferma anche nelle aggregazioni per macroaree dove può rilevarsi, peraltro, un diverso grado di concentrazione di enti nell'uno o nell'altro sottoinsieme.

**Enti con indice positivo
2009**

aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Pop./pop. campione
Nord-Ovest	11	9.217.077	16,34
Nord-Est	13	6.479.352	11,49
Centro	13	5.120.594	9,08
Sud -Isole	24	12.272.358	21,76
totale nazionale	61	33.089.381	58,67

**Enti con indice negativo
2009**

aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Pop./pop. campione
Nord-Ovest	11	5.193.840	9,21
Nord-Est	7	3.975.111	7,05
Centro	7	6.004.329	10,65
Sud -Isole	15	8.134.864	14,42
totale nazionale	40	23.308.144	41,33

Così, si rileva con evidenza che le Province del Nord-Ovest sono presenti nei due ambiti con lo stesso numero di enti ma con quelli più popolosi nel positivo e che le Province dell'area Sud-Isole per 2/3, sia per numero che per popolazione, appartengono agli enti dell'indice positivo.

Anche le Province del Nord-Est hanno una presenza, per numero di enti e popolazione, quasi doppia nell'aggregato positivo, così come quelle dell'area Centro ma, in questo caso, solo per numero di enti.

8.3 Considerazioni d'insieme

Nel 2009, accertamenti ed impegni della competenza diminuiscono, rispetto al 2008, sia per i Comuni che per le Province. Per i primi enti, rispettivamente, dell'1,96% e dell'1,83%, per i secondi, del 7,77% e dell'8,75%.

Quindi, una dinamica che porta, anche se leggermente, per i Comuni ad un peggioramento dei saldi complessivi di gestione e per le Province ad un miglioramento.

La dinamica si inverte nel bilancio di parte corrente dove, a differenza delle Province sono i Comuni a migliorare.

Il ricorso all'indebitamento è in calo, sia per i Comuni, (-5,45%) che per le Province (-23,12%). Anche gli investimenti hanno una dinamica calante, per le Province -29,91% e per i Comuni -11,03%.

Crollano i trasferimenti in conto capitale soprattutto per le Province.

Per i Comuni, nella disarticolazione per aree geografiche, i riferiti andamenti della parte corrente si confermano con pochi significativi scostamenti.

Per le Province, il dato medio è confermato nell'area Sud-Isole mentre nel resto si accentua lo squilibrio con maggiori impegni correnti rispetto agli accertamenti.

Per gli investimenti il dato in calo è confermato in tutte le macroaree e si accentua nell'area Sud-Isole.

Nel 2009, gli andamenti della cassa sono sostanzialmente equilibrati, nel senso di una tendenziale coincidenza di riscossioni e pagamenti, in entrambe le tipologie di enti. Nel rapporto con gli accertamenti e gli impegni, i Comuni rivelano valori, rispettivamente, del 53,24% e 50,21% e le Province del 44,45% e 40,58%.

Sempre nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i primi che per le seconde si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nelle aree Nord a fronte di un corrispondente deficit nell'area Sud-Isole, per valori molto significativi a cui si accompagna, in quest'ultima area, anche una più marcata incidenza delle operazioni di rettifica dei residui. Residui che, rispetto all'anno 2008, sia per i Comuni che per le Province, mostrano dati complessivi in miglioramento (minori residui).

Per i primi la composizione dei residui indica valori approssimativamente di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza, per le Province i valori sono di 3/4 e di 1/4.

Le rettifiche finali ai residui, sia attivi che passivi, per i Comuni mostrano valori attorno al 6%. Per le Province i valori sono più bassi ma con lo scarto di un punto percentuale in più per quelli passivi.

Nel 2009, i Comuni accertati in disavanzo di amministrazioni sono 102; le Province 3.

L'equilibrio economico-finanziario corrente dell'insieme dei Comuni aggregati a livello nazionale ha segno negativo ed il dato esprime un valore pari all'1,45% delle entrate correnti con andamento in leggero miglioramento rispetto all'anno 2008.

Per le Province, invece, il dato è positivo per un valore pari all'1,88% ma il suo andamento è in flessione.

Questi ultimi dati, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza locale, i quali rappresentano però valori medi di situazioni le più diverse e a volte opposte, per una loro migliore intelligenza necessitano di una fondamentale disaggregazione fra enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti e al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, ed enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

Così, nel 2009 i Comuni con indice positivo sono risultati 3.412 con una popolazione pari al 40,09% di quella del campione a fronte di 3.140 enti con popolazione pari al 59,91% che rivelano quell'indice con valore negativo.

A loro volta le Province con indice positivo sono state 61 con popolazione pari al 58,67% a fronte degli altri 40 enti con popolazione pari al rimanente 41,33%.

Per i Comuni, poi, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti, la presenza per numero di Enti in ambito negativo tende al raddoppio.

I dati del 2009 non più riferiti alla mera competenza e all'equilibrio economico-finanziario, ma includenti anche la gestione dei residui e, quindi, espressione dello stato della finanza locale quale determinatasi per lo svolgersi nel tempo delle gestioni annuali, trovano sintesi nel dato del risultato di amministrazione. Questo è negativo per sole tre Province e positivo per quasi tutti i Comuni tranne 102 di essi. Il giudizio sulla finanza locale nel suo complesso non dovrebbe, quindi, essere di preoccupazione.

Questa Corte, invece, non può nascondere dubbi e perplessità sulla piena attendibilità di una componente determinante del saldo di amministrazione: i residui attivi, cioè i crediti vantati dall'ente. Questo non certo perché alcune Sezioni regionali di controllo hanno avuto occasione di rilevare appostazioni di crediti oggettivamente inesistenti o altre partite che falsano i saldi di bilancio, ma perché il vigente sistema contabile non prevede strumenti obiettivi che depurino i risultati della gestione finanziaria dai crediti vetusti. La vetustà di un credito è notorio essere forte indizio di inesigibilità dello stesso.

Le Sezioni Regionali di controllo della Corte, attraverso le relazioni annuali dei Collegi dei Revisori rese secondo le linee guida predisposte da questa Sezione delle Autonomie,

hanno modo di conoscere, per i singoli Enti della Regione, l'anno del sorgere del credito e, quindi, la loro anzianità nel conto dei residui.

Questa Sezione delle Autonomie, poi, ha in fase di avanzata realizzazione un nuovo sistema informatico (SIQUEL) che consentirà, fra le altre cose, anche la elaborazione di questi dati.

Per dare certezza alla qualità dei risultati non si ritiene, comunque, sufficiente che l'Ente debba annualmente verificare la persistenza delle ragioni del credito e la sua esigibilità (art. 228, comma 3 TUEL).

Così come per la perenzione dei residui passivi (art. 39 legge 7 agosto 1982, n. 526), occorrerebbe istituire uno strumento che con criteri obiettivi sterilizzi il risultato di amministrazione da poste attive vetuste così da apparire inattendibili. Ciò ridimensionerebbe la positività dei saldi e, ove necessario, azionerebbe quanto serve a mantenere gli equilibri.

D'altra parte, non mancano esempi che confortano in questo assunto.

Si ricorda che quasi nessun ente che abbia dovuto deliberare lo stato di dissesto aveva in precedenza presentato conti in disavanzo di amministrazione.

Il Comune di Roma, che per la gestione 2007 presentava un rendiconto con 427, 769 milioni di euro di avanzo di amministrazione, nel 2008, di fatto, è andato in dissesto.

Con deliberazione n. 26/2010 della Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato si è accertato che 235 enti locali vantano crediti verso lo Stato per 3,237 miliardi di euro per trasferimenti a suo tempo non avvenuti. Questa somma, che lo Stato registra fra i propri debiti perenti, nella contabilità degli enti locali è appostata fra i residui attivi che concorrono positivamente al saldo di amministrazione. Ciò, nonostante si preveda che la reinscrizione fra gli stanziamenti di bilancio dello Stato possa diluirsi fino al 2022. Qui non si vuol dire che il credito non sia certo, ma che certamente un credito esigibile fra dieci anni non può ritenersi idoneo a bilanciare un debito con scadenza attuale.

Nella gestione 2009, ben 827 Comuni, di cui 636 dell'area Sud-Isole, hanno il parametro obiettivo n. 3, che evidenzia anomalie nella densità dei residui attivi (decreto 24 settembre 2009 del Ministero dell'Interno), in ambito deficitario.

Tabella 1/C
Italia

Comuni

Accertamenti e Impegni di competenza			Equilibri di bilancio	
Tit.	Comuni	Variazioni %	2008	2009
I	16.971.163	17.217.166	2.399.560	2.527.289
II	17.619.293	18.107.220	-687.939	-654.561
III	9.952.976	9.829.161	-3.658.229	-3.557.249
a) Totale entrate correnti	44.543.432	45.153.547	-32.494	-129.096
b) entrate c/ capitale titolo IV dep. ctg. VI	11.642.004	10.055.552	-720.433	-783.657
Entrate finali (a+b)	56.185.436	55.209.099	98,81	98,68
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	3.625.735	3.428.153	97,81	98,17
Totale entrate (a+b+c)	59.811.171	58.637.252	4.849.545	4.730.092
			106,80	106,96
			52,87	54,77
			Rapporto di composizione %	
			Acc.ti comp. 2008	Acc.ti comp. 2009
Struttura entrate			74,47	77,00
Entrate correnti			19,46	17,15
Entrate c/capitale			6,06	5,85
Accensione prestiti			100,00	100,00
Totale			Impegni comp. 2008	Impegni comp. 2008
Struttura spese			69,62	71,74
Spesa corrente			25,28	22,91
Spesa c/capitale			5,10	5,35
Rimborso prestiti			100,00	100,00
Totale				

(in migliaia di euro)

1) = (a-d); 2) = [a-(d+f)]; 3) = (b-e); 4) = [(b+c)-e]; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6) = Totale entrate x 100/totale spese;
7) = entrate finali x 100/spese finali; 8) = Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;
9) = Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi; 10) = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

Comuni
Tabella 1/C negativo
Italia

Campione enti equilibrio economico- finanziario negativo

(in migliaia di euro)

Accertamenti e Impegni di competenza			Equilibri di bilancio			
Tit.	Comuni		2008	2009	2008	2009
	2008	2009				
I - II - III	25.889.259	27.266.498			462.136	642.251
					-1.640.765	-1.565.288
		5,32			-1.574.106	-1.670.341
a) Totale entrate correnti	25.889.259	27.266.498			836.341	691.249
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	6.760.313	5.962.779			-804.424	-874.039
Entrate finali (a+b)	32.649.572	33.229.277			97,76	97,60
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	2.410.447	2.361.590			96,71	97,00
					2.057.332	1.876.217
Totale entrate (a+b+c)	35.060.019	35.590.867			105,12	104,60
					41,35	48,52
					Rapporto di composizione %	
					Acc.ti comp. 2008	Acc.ti comp. 2009
Struttura entrate						
Entrate correnti					73,84	76,61
Entrate c/capitale					19,28	16,75
Accensione prestiti					6,88	6,64
Totale					100,00	100,00
Struttura spese					Impegni comp. 2008	Impegni comp. 2008
Spesa corrente					70,90	73,01
Spesa c/capitale					23,24	20,93
Rimborso prestiti					5,86	6,05
Totale					100,00	100,00

1)= (a-d); 2)= [a-(d+f)]; 3)= (b-e); 4)= [(b+c)+e]; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)= Totale entrate x 100/totale spese;

7)= entrate finali x 100 / spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;

9)= Fondo cassa + residui attivi x 100 / residui passivi; 10)= Fondo non vincolato x 100 / Risultato di amm.ne

Comuni

Tabella 2/C - Cassa Entrate
Riscossioni e Accertamenti 2008 - 2009

in migliaia di euro

Area: Italia	Riscossioni Totali 2008		Accertamenti Totali 2008		R/A
	B	d	A	c	
Titolo Entrate	Riscossioni comp.	Riscossione residui	Accertamenti comp.	Accertamenti residui	%
TITOLO I	11.540.155	5.277.337	16.971.163	10.348.063	61,56
TITOLO II	14.478.251	2.771.207	17.619.293	5.629.446	74,20
TITOLO III	6.291.336	2.686.992	9.952.976	7.856.171	50,41
Totale	32.309.742	10.735.536	44.543.432	23.833.680	62,95
TITOLO IV	7.944.948	6.910.850	15.400.486	25.917.661	35,95
TITOLO V	3.482.189	2.911.176	6.243.441	9.546.363	40,49
Totale	11.427.137	9.822.026	21.643.927	35.464.024	37,21
TITOLO VI	5.672.497	590.863	6.472.234	1.936.534	74,49
Totale	49.409.376	21.148.425	72.659.593	61.234.238	52,70

R/A=(d+B)/(c+A) %

in migliaia di euro

Area: Italia	Riscossioni Totali 2009		Accertamenti Totali 2009		R/A
	B	d	A	c	
Titolo Entrate	Riscossioni comp.	Riscossione residui	Accertamenti comp.	Accertamenti residui	%
TITOLO I	11.580.519	4.797.427	17.217.166	10.090.081	59,98
TITOLO II	15.170.319	3.418.873	18.107.220	5.901.102	77,43
TITOLO III	6.181.537	2.781.653	9.829.162	8.459.411	49,01
Totale	32.932.375	10.997.953	45.153.548	24.450.594	63,11
TITOLO IV	5.755.120	6.559.285	11.871.670	24.353.639	33,99
TITOLO V	3.523.254	2.834.395	6.357.794	8.830.223	41,86
Totale	9.278.374	9.393.680	18.229.464	33.183.862	36,32
TITOLO VI	5.445.682	678.737	6.176.903	1.901.395	75,81
Totale	47.656.431	21.070.370	69.559.915	59.535.851	53,24

R/A=(d+B)/(c+A) %

Comuni

Tabella 2/C - Cassa Spese
Pagamenti e Impegni 2008 - 2009

in migliaia di euro

Area: Italia	Pagamenti Totali 2008		Impegni Totali 2008		P/I
	B	d	A	c	
Titolo Spese	Pagamenti comp.	Pagamenti residui	Impegni comp.	Impegni residui	%
TITOLO I	30.730.476	10.087.509	42.143.872	17.288.491	68,68
TITOLO II	5.549.621	12.308.719	19.010.426	48.318.721	26,52
TITOLO III	5.269.020	435.853	5.704.270	713.818	88,89
Totale	41.549.117	22.832.081	66.858.568	66.321.030	48,34
TITOLO IV	5.173.426	1.067.578	6.472.601	2.586.419	68,89
Totale	46.722.543	23.899.659	73.331.169	68.907.449	49,65

$$P/I = (d+B) / (c+A) \%$$

in migliaia di euro

Area: Italia	Pagamenti Totali 2009		Impegni Totali 2009		P/I
	B	d	A	c	
Titolo Spese	Pagamenti comp.	Pagamenti residui	Impegni comp.	Impegni residui	%
TITOLO I	31.147.229	9.859.186	42.626.258	17.552.599	68,14
TITOLO II	3.634.772	12.165.617	15.385.686	46.416.469	25,57
TITOLO III	5.562.636	510.841	6.113.995	626.770	90,10
Totale	40.344.637	22.535.644	64.125.939	64.595.838	48,85
TITOLO IV	5.063.597	1.082.537	6.177.240	2.582.979	70,16
Totale	45.408.234	23.618.181	70.303.179	67.178.817	50,21

$$P/I = (d+B) / (c+A) \%$$

Comuni

Tabella 2/C - Sintesi

Riscossioni e Pagamenti - rapporto% con Accertamenti ed Impegni 2008 - 2009. Tabella di sintesi

Zona: Italia		2008			2009		
Titolo Entrate	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	
TITOLO I - Entrate tributarie	51,00	68,00	61,56	47,55	67,26	59,98	
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	49,23	82,17	74,20	57,94	83,78	77,43	
TITOLO III - Entrate extratributarie	34,20	63,21	50,41	32,88	62,89	49,01	
Totale Entrate correnti	45,04	72,54	62,95	44,98	72,93	63,11	
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	26,66	51,59	35,95	26,93	48,48	33,99	
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	30,50	55,77	40,49	32,10	55,42	41,86	
Totale Entrate conto capitale	27,70	52,80	37,21	28,31	50,90	36,32	
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	30,51	87,64	74,49	35,70	88,16	75,81	
Totale	34,54	68,00	52,70	35,39	68,51	53,24	

Zona: Italia		2008			2009		
Titolo Spese	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	
TITOLO I - Spese correnti	58,35	72,92	68,68	56,17	73,07	68,14	
TITOLO II - Spese in conto capitale	25,47	29,19	26,52	25,18	23,62	25,57	
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	61,06	92,37	88,89	81,50	90,98	90,10	
Totale	34,43	62,14	48,34	34,89	62,91	48,85	
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	41,28	79,93	68,89	41,91	81,97	70,16	
Totale	34,68	63,71	49,65	35,16	64,59	50,21	

Comuni

Tabella 3/C - Residui attivi e passivi 2008
Residui Attivi - 2008

in migliaia di euro

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Accertamenti residui	Riscossione residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	10.793.701	445.638	4,13	10.348.063	5.277.337	51,00	5.070.726	10.501.734	97,30
TITOLO II	5.659.853	30.407	0,54	5.629.446	2.771.207	49,23	2.858.239	5.999.281	106,00
TITOLO III	8.187.997	331.826	4,05	7.856.171	2.686.992	34,20	5.169.178	8.830.818	107,85
Totale	24.641.551	807.871	3,28	23.833.680	10.735.536	45,04	13.098.143	25.331.833	102,80
TITOLO IV	27.478.401	1.560.740	5,68	25.917.661	6.910.850	26,66	19.006.811	26.462.349	96,30
TITOLO V	10.293.502	747.139	7,26	9.546.363	2.911.176	30,50	6.635.188	9.396.440	91,29
Totale	37.771.903	2.307.879	6,11	35.464.024	9.822.026	27,70	25.641.999	35.858.789	94,94
TITOLO VI	2.207.857	271.323	12,29	1.936.534	590.863	30,51	1.345.671	2.145.408	97,17
Totale	64.621.311	3.387.073	5,24	61.234.238	21.148.425	34,54	40.085.813	63.336.030	98,01

b= a-c c= d+e f= e+C

Residui Passivi- 2008

in migliaia di euro

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Spese	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Impegni residui	Pagamenti residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	18.191.824	903.333	4,97	17.288.491	10.087.509	58,35	7.200.982	18.614.378	102,32
TITOLO II	51.213.095	2.894.374	5,65	48.318.721	12.308.719	25,47	36.010.001	49.470.806	96,60
TITOLO III	738.782	24.964	3,38	713.818	435.853	61,06	277.965	713.215	96,54
Totale	70.143.701	3.822.671	5,45	66.321.030	22.832.081	34,43	43.488.948	68.798.399	98,08
TITOLO IV	2.845.439	259.020	9,10	2.586.419	1.067.578	41,28	1.518.842	2.818.017	99,04
Totale	72.989.140	4.081.691	5,59	68.907.449	23.899.659	34,68	45.007.790	71.616.416	98,12

b= a-c c= d+e f= e+C

Tabella 3/C sub - Entrata e Spesa 2008
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2008

in migliaia di euro

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Accertamenti comp.	Riscossioni comp.		Diff. Acc. Risc.
TITOLO I	16.971.163	11.540.155	68,00	5.431.008
TITOLO II	17.619.293	14.478.251	82,17	3.141.042
TITOLO III	9.952.976	6.291.336	63,21	3.661.640
Totale	44.543.432	32.309.742	72,54	12.233.690
TITOLO IV	15.400.486	7.944.948	51,59	7.455.538
TITOLO V	6.243.441	3.482.189	55,77	2.761.252
Totale	21.643.927	11.427.137	52,80	10.216.790
TITOLO VI	6.472.234	5.672.497	87,64	799.737
Totale	72.659.593	49.409.376	68,00	23.250.217

C= A-B

Comuni -Impegni e Pagamenti di competenza 2008

in migliaia di euro

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Impegni comp.	Pagamenti comp.		Diff. Imp. Pag.
TITOLO I	42.143.872	30.730.476	72,92	11.413.396
TITOLO II	19.010.426	5.549.621	29,19	13.460.805
TITOLO III	5.704.270	5.269.020	92,37	435.250
Totale	66.858.568	41.549.117	62,14	25.309.451
TITOLO IV	6.472.601	5.173.426	79,93	1.299.175
Totale	73.331.169	46.722.543	63,71	26.608.626

C= A-B

Comuni

Tabella 3/C - Residui attivi e passivi 2009
Residui Attivi - 2009

in migliaia di euro

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
TITOLO Entrate	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Accertamenti residui	Riscossione residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	10.501.734	411.653	3,92	10.090.081	4.797.427	47,55	5.292.653	10.929.300	104,07
TITOLO II	5.999.281	98.179	1,64	5.901.102	3.418.873	57,94	2.482.230	5.419.131	90,33
TITOLO III	8.830.818	371.407	4,21	8.459.411	2.781.653	32,88	5.677.758	9.325.383	105,60
Totale	25.331.833	881.239	3,48	24.450.594	10.997.953	44,98	13.452.641	25.673.814	101,35
TITOLO IV	26.462.349	2.108.710	7,97	24.353.639	6.559.285	26,93	17.794.355	23.910.905	90,36
TITOLO V	9.396.439	566.216	6,03	8.830.223	2.834.395	32,10	5.995.828	8.830.368	93,98
Totale	35.858.788	2.674.926	7,46	33.183.862	9.393.680	28,31	23.790.183	32.741.273	91,31
TITOLO VI	2.145.408	244.013	11,37	1.901.395	678.737	35,70	1.222.658	1.953.879	91,07
Totale	63.336.029	3.800.178	6,00	59.535.851	21.070.370	35,39	38.465.482	60.368.966	95,32

b= a-c c= d+e f= e+C

Residui Passivi- 2009

in migliaia di euro

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
TITOLO Spese	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Impegni residui	Pagamenti residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	18.614.378	1.061.779	5,70	17.552.599	9.859.186	56,17	7.693.413	19.172.442	103,00
TITOLO II	49.470.807	3.054.338	6,17	46.416.469	12.165.617	25,18	34.250.853	46.001.767	92,99
TITOLO III	713.215	86.445	12,12	626.770	510.841	81,50	115.929	667.288	93,56
Totale	68.798.400	4.202.562	6,11	64.595.838	22.535.644	34,89	42.060.195	65.841.497	95,70
TITOLO IV	2.818.016	235.037	8,34	2.582.979	1.082.537	41,91	1.500.442	2.614.085	92,76
Totale	71.616.416	4.437.599	6,20	67.178.817	23.618.181	35,16	43.560.637	68.455.582	95,59

b= a-c c= d+e f= e+C

Tabella 3/C sub - Entrata e Spesa 2009
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2009

in migliaia di euro

Area: Italia	A	B	B/A %	C
TITOLO Entrate	Accertamenti comp.	Riscossioni comp.		Diff. Acc. Risc.
TITOLO I	17.217.166	11.580.519	67,26	5.636.647
TITOLO II	18.107.220	15.170.319	83,78	2.936.901
TITOLO III	9.829.162	6.181.537	62,89	3.647.625
Totale	45.153.548	32.932.375	72,93	12.221.173
TITOLO IV	11.871.670	5.755.120	48,48	6.116.550
TITOLO V	6.357.794	3.523.254	55,42	2.834.540
Totale	18.229.464	9.278.374	50,90	8.951.090
TITOLO VI	6.176.903	5.445.682	88,16	731.221
Totale	69.559.915	47.656.431	68,51	21.903.484

C= A-B

Comuni -Impegni e Pagamenti di competenza 2009

in migliaia di euro

Area: Italia	A	B	B/A %	C
TITOLO Entrate	Impegni comp.	Pagamenti comp.		Diff. Imp. Pag.
TITOLO I	42.626.258	31.147.229	73,07	11.479.029
TITOLO II	15.385.686	3.634.772	23,62	11.750.914
TITOLO III	6.113.995	5.562.636	90,98	551.359
Totale	64.125.939	40.344.637	62,91	23.781.302
TITOLO IV	6.177.240	5.063.597	81,97	1.113.643
Totale	70.303.179	45.408.234	64,59	24.894.945

C= A-B

Comuni

**Tabella 3/C - Sintesi
Residui attivi e passivi 2008 - 2009.**

Area: Italia	Comuni - Residui attivi 2008			Comuni - Residui attivi 2009		
	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Entrate tributarie	4,13	51,00	97,30	3,92	47,55	104,07
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	0,54	49,23	106,00	1,64	57,94	90,33
TITOLO III - Entrate extratributarie	4,05	34,20	107,85	4,21	32,88	105,60
Totale Entrate correnti	3,28	45,04	102,80	3,48	44,98	101,35
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	5,68	26,66	96,30	7,97	26,93	90,36
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	7,26	30,50	91,29	6,03	32,10	93,98
Totale Entrate conto capitale	6,11	27,70	94,94	7,46	28,31	91,31
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	12,29	30,51	97,17	11,37	35,70	91,07
Totale	5,24	34,54	98,01	6,00	35,39	95,32

Area: Italia	Comuni - Residui passivi 2008			Comuni - Residui passivi 2009		
	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Spese correnti	4,97	58,35	102,32	5,70	56,17	103,00
TITOLO II - Spese in conto capitale	5,65	25,47	96,60	6,17	25,18	92,99
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	3,38	61,06	96,54	12,12	81,50	93,56
Totale	5,45	34,43	98,08	6,11	34,89	95,70
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	9,10	41,28	99,04	8,34	41,91	92,76
Totale	5,59	34,68	98,12	6,20	35,16	95,59

Tabella 1/P
Italia

Province

Accertamenti e Impegni di competenza			Equilibri di bilancio	
Accertamenti c/competenza		Province	2008	2009
Tit.	2008	2009	(in migliaia di euro)	
I	4.825.506	4.623.222	1.013.255	826.385
II	4.299.026	4.385.171	373.133	184.042
III	782.690	739.009	-1.742.881	-1.183.609
a) Totale entrate correnti	9.907.222	9.747.402	-889.035	-527.197
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	2.335.256	1.674.696	-515.902	-343.155
Entrate finali (a+b)	12.242.478	11.422.098	96,21	97,24
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	853.846	656.412	94,38	96,97
Totale entrate (a+b+c)	13.096.324	12.078.510	1.050.106	1.184.013
			105,02	105,91
			51,08	46,39
			Rapporto di composizione %	
			Acc.ti comp. 2008	Acc.ti comp. 2009
Struttura entrate				
Entrate correnti			75,65	80,70
Entrate c/capitale			17,83	13,87
Accensione prestiti			6,52	5,43
Totale			100,00	100,00
Struttura spese			Impegni comp. 2008	Impegni comp. 2009
Spesa corrente			65,34	71,82
Spesa c/capitale			29,96	23,01
Rimborso prestiti			4,70	5,17
Totale			100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6) = Totale entrate x 100/totale spese;

7) = entrate finali x 100/spese finali; 8) = Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;

9) = Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi; 10) = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

Tabella 1/P positivo
Italia
Campione enti equilibrio economico- finanziario positivo

Province

Accertamenti e Impegni di competenza				Equilibri di bilancio			
Tit.	Province		Variazioni %	2008	2009	2008	2009
	2008	2009					
I - II - III	7.623.427	6.005.854	-21,22				
a) Totale entrate correnti	7.623.427	6.005.854	-21,22				
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	1.532.012	969.731	-36,70				
Entrate finali (a+b)	9.155.439	6.975.585	-23,81				
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	634.744	373.596	-41,14				
Totale entrate (a+b+c)	9.790.183	7.349.181	-24,93				
				Rapporto di composizione %			
Tit.	Province		Variazioni %	2008	2009	2008	2009
	2008	2009					
d) Spese correnti titolo I	6.706.279	5.370.543	-19,92				
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	3.009.066	1.739.639	-42,19				
spese finali (d+e)	9.715.345	7.110.182	-26,81				
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	432.936	316.494	-26,90				
Totale spese (d+e+f)	10.148.281	7.426.676	-26,82				
				Rapporto di composizione %			
Struttura entrate	Province		Variazioni %	2008	2009	2008	2009
	2008	2009					
Entrate correnti	77,87	81,72					
Entrate c/capitale	15,65	13,20					
Accensione prestiti	6,48	5,08					
Totale	100,00	100,00					
Struttura spese	Province		Variazioni %	2008	2009	2008	2009
	2008	2009					
Spesa corrente	66,08	72,31					
Spesa c/capitale	29,65	23,42					
Rimborso prestiti	4,27	4,26					
Totale	100,00	100,00					

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6) = Totale entrate x 100/totale spese;

7) = entrate finali x 100/spese finali; 8) = Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;

9) = Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi; 10) = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

Tabella 1/P negativo
Italia
Province

Campione enti equilibrio economico- finanziario negativo

Accertamenti e Impegni di competenza			Equilibri di bilancio	
Tit.	Accertamenti c/competenza		2008	2009
	2008	Province 2009		
I - II - III	2.283.795	3.741.548	-111.078	-134.775
a) Totale entrate correnti	2.283.795	3.741.548	-265.828	-413.701
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	803.243	704.965	-46.727	-130.885
Entrate finali (a+b)	3.087.038	4.446.513	-157.805	-265.660
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	219.101	282.816	95,44	94,68
Totale entrate (a+b+c)	3.306.139	4.729.329	94,79	95,23
			282.669	318.031
			105,43	104,06
			80,52	48,06
			Rapporto di composizione %	
			Acc.ti comp. 2008	Acc.ti comp. 2009
Struttura entrate			69,08	79,11
Entrate correnti			24,30	14,91
Entrate c/capitale			6,63	5,98
Accensione prestiti			100,00	100,00
Totale			Impegni comp. 2008	Impegni comp. 2008
Struttura spese			63,16	71,08
Spesa corrente			30,86	22,40
Spesa c/capitale			5,98	6,52
Rimborso prestiti			100,00	100,00
Totale				

Tit.	Impegni in c/competenza		2008	2009	Variazioni %
	2008	Province 2009			
I - II - III	2.283.795	3.741.548	63,83	63,83	
a) Totale entrate correnti	2.283.795	3.741.548	63,83	63,83	
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	803.243	704.965	-12,24	-12,24	
Entrate finali (a+b)	3.087.038	4.446.513	44,04	44,04	
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	219.101	282.816	29,08	29,08	
Totale entrate (a+b+c)	3.306.139	4.729.329	43,05	43,05	

Tit.	Impegni in c/competenza		2008	2009	Variazioni %
	2008	Comuni 2009			
d) Spese correnti titolo I	2.187.688	3.550.474	62,29	62,29	
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	1.069.071	1.118.666	4,64	4,64	
spese finali (d+e)	3.256.759	4.669.140	43,37	43,37	
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	207.185	325.849	57,27	57,27	
Totale spese (d+e+f)	3.463.944	4.994.989	44,20	44,20	

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6) = Totale entrate x 100/totale spese;
7) = entrate finali x 100/spese finali; 8) = Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;
9) = Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi; 10) = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

Province

Tabella 2/P - Cassa Entrate
Riscossioni e Accertamenti 2008 - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Riscossioni Totali 2008		Accertamenti Totali 2008		R/A %
	B	d	A	c	
Titolo Entrate	Riscossioni comp.	Riscossione residui	Accertamenti comp.	Accertamenti residui	
TITOLO I	4.525.578	273.213	4.825.506	384.315	92,11
TITOLO II	2.886.432	1.104.460	4.299.026	5.646.406	40,13
TITOLO III	554.718	130.512	782.690	425.271	56,73
Totale	7.966.728	1.508.185	9.907.222	6.455.992	57,90
TITOLO IV	906.391	1.610.859	2.829.255	6.883.824	25,92
TITOLO V	277.617	621.644	866.643	2.647.079	25,59
Totale	1.184.008	2.232.503	3.695.898	9.530.903	25,83
TITOLO VI	1.021.442	199.245	1.128.560	497.800	75,06
Totale	10.172.178	3.939.933	14.731.680	16.484.695	45,21

R/A=(d+B)/(c+A) %

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Riscossioni Totali 2009		Accertamenti Totali 2009		R/A %
	B	d	A	c	
Titolo Entrate	Riscossioni comp.	Riscossione residui	Accertamenti comp.	Accertamenti residui	
TITOLO I	4.287.608	272.136	4.623.222	399.579	90,78
TITOLO II	2.942.731	1.323.398	4.385.171	5.851.450	41,68
TITOLO III	503.117	179.194	739.009	497.467	55,18
Totale	7.733.456	1.774.728	9.747.402	6.748.496	57,64
TITOLO IV	748.382	1.208.818	2.103.643	6.782.437	22,03
TITOLO V	157.022	677.354	671.928	2.547.948	25,91
Totale	905.404	1.886.172	2.775.571	9.330.385	23,06
TITOLO VI	930.966	107.924	1.029.576	376.343	73,89
Totale	9.569.826	3.768.824	13.552.549	16.455.224	44,45

R/A=(d+B)/(c+A) %

Province

Tabella 2/P - Cassa Spese
Pagamenti e Impegni 2008 - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Pagamenti Totali 2008		Impegni Totali 2008		P/I
	B	d	A	c	
Titolo Spese	Pagamenti comp.	Pagamenti residui	Impegni comp.	Impegni residui	%
TITOLO I	6.042.939	2.804.943	8.893.967	5.638.561	60,88
TITOLO II	823.860	2.964.232	4.561.305	13.947.785	20,47
TITOLO III	644.556	12.027	652.919	40.821	94,64
Totale	7.511.355	5.781.202	14.108.191	19.627.167	39,40
TITOLO IV	867.827	209.251	1.128.559	468.099	67,46
Totale	8.379.182	5.990.453	15.236.750	20.095.266	40,67

$$P/I = (d+B) / (c+A) \%$$

(in migliaia di euro)

Area: Italia	Pagamenti Totali 2009		Impegni Totali 2009		P/I
	B	d	A	c	
Titolo Spese	Pagamenti comp.	Pagamenti residui	Impegni comp.	Impegni residui	%
TITOLO I	6.070.113	2.412.438	8.921.017	5.336.831	59,49
TITOLO II	694.699	2.808.242	3.280.746	13.985.516	20,29
TITOLO III	633.563	23.897	657.859	34.306	94,99
Totale	7.398.375	5.244.577	12.859.622	19.356.653	39,24
TITOLO IV	816.253	229.863	1.029.575	487.322	68,96
Totale	8.214.628	5.474.440	13.889.197	19.843.975	40,58

$$P/I = (d+B) / (c+A) \%$$

Province

Tabella 2/P - Sintesi
Riscossioni e Pagamenti - rapporto% con Accertamenti ed Impegni 2008 - 2009. Tabella di sintesi

Zona: Italia		2008			2009		
Titolo Entrate	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	
TITOLO I - Entrate tributarie	71,09	93,78	92,11	68,11	92,74	90,78	
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	19,56	67,14	40,13	22,62	67,11	41,68	
TITOLO III - Entrate extratributarie	30,69	70,87	56,73	36,02	68,08	55,18	
Totale Entrate correnti	23,36	80,41	57,90	26,30	79,34	57,64	
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	23,40	32,04	25,92	17,82	35,58	22,03	
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	23,48	32,03	25,59	26,58	23,37	25,91	
Totale Entrate conto capitale	23,42	32,04	25,83	20,22	32,62	23,06	
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	40,03	90,51	75,06	28,68	90,42	73,89	
Totale	23,90	69,05	45,21	22,90	70,61	44,45	

Zona: Italia		2008			2009		
Titolo Spese	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	
TITOLO I - Spese correnti	49,75	67,94	60,88	45,20	68,04	59,49	
TITOLO II - Spese in conto capitale	21,25	18,06	20,47	20,08	21,18	20,29	
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	29,46	98,72	94,64	69,66	96,31	94,99	
Totale	29,46	53,24	39,40	27,09	57,53	39,24	
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	44,70	76,90	67,46	47,17	79,28	68,96	
Totale	29,81	54,99	40,67	27,59	59,14	40,58	

Province

Tabella 3/P - Residui attivi e passivi 2008
Residui Attivi - 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Entrate	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Accertament i residui	Riscossione residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	382.952	-1.363	-0,36	384.315	273.213	71,09	111.102	411.030	107,33
TITOLO II	5.770.601	124.195	2,15	5.646.406	1.104.460	19,56	4.541.946	5.954.540	103,19
TITOLO III	442.195	16.924	3,83	425.271	130.512	30,69	294.759	522.731	118,21
Totale	6.595.748	139.756	2,12	6.455.992	1.508.185	23,36	4.947.807	6.888.301	104,44
TITOLO IV	7.309.817	425.993	5,83	6.883.824	1.610.859	23,40	5.272.965	7.195.829	98,44
TITOLO V	2.708.276	61.197	2,26	2.647.079	621.644	23,48	2.025.436	2.614.462	96,54
Totale	10.018.093	487.190	4,86	9.530.903	2.232.503	23,42	7.298.401	9.810.291	97,93
TITOLO VI	539.258	41.458	7,69	497.800	199.245	40,03	298.554	405.672	75,23
Totale	17.153.099	668.404	3,90	16.484.695	3.939.933	23,90	12.544.762	17.104.264	99,72

b= a-c c= d+e f= e+c

Residui Passivi- 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
Titolo Spese	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Impegni residui	Pagamenti residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	5.967.623	329.062	5,51	5.638.561	2.804.943	49,75	2.833.618	5.684.646	95,26
TITOLO II	14.646.585	698.800	4,77	13.947.785	2.964.232	21,25	10.983.554	14.720.999	100,51
TITOLO III	43.617	2.796	6,41	40.821	12.027	29,46	28.793	37.156	85,19
Totale	20.657.825	1.030.658	4,99	19.627.167	5.781.202	29,46	13.845.965	20.442.801	98,96
TITOLO IV	504.461	36.362	7,21	468.099	209.251	44,70	258.848	519.580	103,00
Totale	21.162.286	1.067.020	5,04	20.095.266	5.990.453	29,81	14.104.813	20.962.381	99,06

b= a-c c= d+e f= e+c

Tabella 3/P sub - Entrata e Spesa 2008
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Accertamenti comp.	Riscossioni comp.		Diff. Acc. Risc.
TITOLO I	4.825.506	4.525.578	93,78	299.928
TITOLO II	4.299.026	2.886.432	67,14	1.412.594
TITOLO III	782.690	554.718	70,87	227.972
Totale	9.907.222	7.966.728	80,41	1.940.494
TITOLO IV	2.829.255	906.391	32,04	1.922.864
TITOLO V	866.643	277.617	32,03	589.026
Totale	3.695.898	1.184.008	32,04	2.511.890
TITOLO VI	1.128.560	1.021.442	90,51	107.118
Totale	14.731.680	10.172.178	69,05	4.559.502

C= A-B

Comuni -Impegni e Pagamenti di competenza 2008

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A %	C
Titolo Entrate	Impegni comp.	Pagamenti comp.		Diff. Imp. Pag.
TITOLO I	8.893.967	6.042.939	67,94	2.851.028
TITOLO II	4.561.305	823.860	18,06	3.737.445
TITOLO III	652.919	644.556	98,72	8.363
Totale	14.108.191	7.511.355	53,24	6.596.836
TITOLO IV	1.128.559	867.827	76,90	260.732
Totale	15.236.750	8.379.182	54,99	6.857.568

C= A-B

Province

Tabella 3/P - Residui attivi e passivi 2009
Residui Attivi - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
TITOLO Entrate	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Accertamenti residui	Riscossione residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	411.030	11.451	2,79	399.579	272.136	68,11	127.443	463.057	112,66
TITOLO II	5.954.541	103.091	1,73	5.851.450	1.323.398	22,62	4.528.053	5.970.493	100,27
TITOLO III	522.730	25.263	4,83	497.467	179.194	36,02	318.273	554.165	106,01
Totale	6.888.301	139.805	2,03	6.748.496	1.774.728	26,30	4.973.769	6.987.715	101,44
TITOLO IV	7.195.829	413.392	5,74	6.782.437	1.208.818	17,82	5.573.619	6.928.880	96,29
TITOLO V	2.614.462	66.514	2,54	2.547.948	677.354	26,58	1.870.594	2.385.500	91,24
Totale	9.810.291	479.906	4,89	9.330.385	1.886.172	20,22	7.444.213	9.314.380	94,94
TITOLO VI	405.672	29.329	7,23	376.343	107.924	28,68	268.419	367.029	90,47
Totale	17.104.264	649.040	3,79	16.455.224	3.768.824	22,90	12.686.401	16.669.124	97,46

b= a-c c= d+e f= e+C

Residui Passivi- 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	a	b		c	d		e	f	
TITOLO Spese	Residui iniziali	Variazioni (Riaccertamenti residui)	b/a %	Impegni residui	Pagamenti residui	d/c %	Residui finali da residui	Residui finali totali	f/a %
TITOLO I	5.684.646	347.815	6,12	5.336.831	2.412.438	45,20	2.924.394	5.775.298	101,59
TITOLO II	14.720.997	735.481	5,00	13.985.516	2.808.242	20,08	11.177.273	13.763.320	93,49
TITOLO III	37.156	2.850	7,67	34.306	23.897	69,66	10.409	34.705	93,40
Totale	20.442.799	1.086.146	5,31	19.356.653	5.244.577	27,09	14.112.076	19.573.323	95,75
TITOLO IV	519.581	32.259	6,21	487.322	229.863	47,17	257.458	470.780	90,61
Totale	20.962.380	1.118.405	5,34	19.843.975	5.474.440	27,59	14.369.534	20.044.103	95,62

b= a-c c= d+e f= e+C

Tabella 3/C sub - Entrata e Spesa 2009
Accertamenti e Riscossioni di competenza - 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A%	C
TITOLO Entrate	Accertamenti comp.	Riscossioni comp.		Diff. Acc. Risc.
TITOLO I	4.623.222	4.287.608	92,74	335.614
TITOLO II	4.385.171	2.942.731	67,11	1.442.440
TITOLO III	739.009	503.117	68,08	235.892
Totale	9.747.402	7.733.456	79,34	2.013.946
TITOLO IV	2.103.643	748.382	35,58	1.355.261
TITOLO V	671.928	157.022	23,37	514.906
Totale	2.775.571	905.404	32,62	1.870.167
TITOLO VI	1.029.576	930.966	90,42	98.610
Totale	13.552.549	9.569.826	70,61	3.982.723

C= A-B

Comuni -Impegni e Pagamenti di competenza 2009

(in migliaia di euro)

Area: Italia	A	B	B/A%	C
TITOLO Entrate	Impegni comp.	Pagamenti comp.		Diff. Imp. Pag.
TITOLO I	8.921.017	6.070.113	68,04	2.850.904
TITOLO II	3.280.746	694.699	21,18	2.586.047
TITOLO III	657.859	633.563	96,31	24.296
Totale	12.859.622	7.398.375	57,53	5.461.247
TITOLO IV	1.029.575	816.253	79,28	213.322
Totale	13.889.197	8.214.628	59,14	5.674.569

C= A-B

Province

Tabella 3/P - Sintesi
Residui attivi e passivi 2008 - 2009.

Area: Italia	Comuni - Residui attivi 2008			Comuni - Residui attivi 2009		
	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Entrate tributarie	-0,36	71,09	107,33	2,79	68,11	112,66
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	2,15	19,56	103,19	1,73	22,62	100,27
TITOLO III - Entrate extratributarie	3,83	30,69	118,21	4,83	36,02	106,01
Totale Entrate correnti	2,12	23,36	104,44	2,03	26,30	101,44
TITOLO IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti	5,83	23,40	98,44	5,74	17,82	96,29
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	2,26	23,48	96,54	2,54	26,58	91,24
Totale Entrate conto capitale	4,86	23,42	97,93	4,89	20,22	94,94
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	7,69	40,03	75,23	7,23	28,68	90,47
Totale	3,90	23,90	99,72	3,79	22,90	97,46

Area: Italia	Comuni - Residui passivi 2008			Comuni - Residui passivi 2009		
	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Spese correnti	5,51	49,75	95,26	6,12	45,20	101,59
TITOLO II - Spese in conto capitale	4,77	21,25	100,51	5,00	20,08	93,49
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	6,41	29,46	85,19	7,67	69,66	93,40
Totale	4,99	29,46	98,96	5,31	27,09	95,75
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	7,21	44,70	103,00	6,21	47,17	90,61
Totale	5,04	29,81	99,06	5,34	27,59	95,62

9 Il debito finanziario di Comuni e Province

Premessa

La revisione dell'art. 119 della Costituzione, conseguente alla riforma di tutto il titolo V, ha stabilito l'oggetto esclusivo di destinazione dell'indebitamento, vale a dire gli investimenti.

Invero, la regola era già presente nell'ordinamento degli Enti locali, ma la natura di norma ordinaria del precetto la esponeva a non difficili compromissioni.

D'altra parte, nel sistema della Repubblica, Comuni e Province sono essenzialmente Enti di amministrazione il cui ruolo fondamentale è quello di erogare servizi mentre la programmazione dello sviluppo è compito, senz'altro prioritario, degli Enti più ampi dotati di potestà legislativa.

L'indebitamento per gli Enti locali, quindi, non entra a far parte delle leve strumentali di gestione del bilancio (*deficit spending*)²⁴⁰ e l'equilibrio finanziario da garantire è quello di parte corrente ed il ricorso all'indebitamento –comunque consentito solo entro certi limiti e definite condizioni- ha una dimensione ben più ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata.

A garanzia, poi, di una sana gestione economica, oltre al costo del debito (interessi passivi) anche la quota di capitale in ammortamento, così assimilata a spesa corrente, deve trovare copertura nelle entrate correnti, incidendo sull'equilibrio di bilancio²⁴¹.

9.1 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 6.242 Comuni²⁴² con popolazione complessiva pari a 49.259.320, corrispondente all'81,63% della popolazione nazionale²⁴³.

Le Province, invece, sono proporzionalmente più numerose –101 su 104– con l'avvertenza che la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige non comprendono province ad istituzione ordinaria.

L'indagine si è proposta di individuare lo *stock* del debito finanziario (mutui, prestiti obbligazionari, prestiti a breve termine e prestiti pluriennali) a fine 2008-2009 e, per

²⁴⁰ Per gli Enti locali esiste un esplicito divieto di utilizzare i prestiti al fine di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193, comma 3, TUEL).

²⁴¹ Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

²⁴² Il numero dei Comuni è leggermente inferiore a quello del campione utilizzato nei capitoli dedicati all'analisi finanziaria perché qui i dati sono tratti essenzialmente dal conto del patrimonio non sempre pedissequo al conto del bilancio. L'apprezzamento dei dati, inoltre, va fatto tenuto presente che già dalla contabilità del 2008 sono stati trasferiti alla "Gestione Straordinaria" quasi 7 miliardi di euro di debito finanziario del Comune di Roma.

²⁴³ Dati Istat al 31 dicembre 2009.

quest'ultimo esercizio, verificarne la sostenibilità finanziaria, economica e patrimoniale alla luce dei precetti giuridici vigenti e dei canoni di sana gestione.

L'analisi riguarda i Comuni e le Province ed il testo ha uno svolgimento in stretta connessione con la sequenza delle tabelle poste in calce. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

9.1.1 Consistenza

Comuni

Le tabelle (1/c - 2/c - 3/c) espongono la consistenza e la composizione del debito riferito agli Enti dell'insieme e consentono un confronto dell'anno 2009 con il 2008.

Quanto alla consistenza del debito, pari nel 2009 a 47,020 miliardi di euro, è da notare subito una sua sostanziale stabilità (flessione di appena lo 0,2%). La distribuzione per aree geografiche, sempre per il 2009, rivela che il 57,76% del debito è detenuto da Enti dell'area Nord, il 15,38% da Enti dell'area Centro²⁴⁴ e il rimanente 26,86% da Enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono l'81,27% del totale, le obbligazioni il 17,49% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,23%. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli Enti dell'area Nord sia, proporzionalmente, molto più elevata.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2009, un carico pro-capite di 954 euro²⁴⁵.

Questo dato, riportato per aree geografiche, è di 1.101 euro per il Nord, di 948 euro per il Centro²⁴⁶ e di 744 euro per il Sud-Isole.

Province

Quanto alla consistenza del debito delle Province (tabelle 1/p - 2/p - 3/p), pari nel 2009 a 11,204 miliardi di euro, è da notare, come per i Comuni, una sostanziale stabilità.

La distribuzione per aree geografiche rivela che il 51,23% del debito è detenuto da enti dell'area Nord, il 20,76% da enti dell'area Centro ed il rimanente 28,01% da enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 67,85% del totale, le obbligazioni il 31,02% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,12%.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2009, un carico pro-capite di 198 euro.

Questo dato riportato per aree geografiche diventa 229 euro per il Nord, 207 euro per il Centro e 153 euro per il Sud-Isole.

²⁴⁴ In effetti l'area Centro, inclusa la "Gestione Straordinaria" del Comune di Roma, detiene oltre il 30%.

²⁴⁵ Inclusi i dati della Gestione Straordinaria del Comune di Roma, il dato è di 1.100 euro.

²⁴⁶ Inclusa la "Gestione Straordinaria" del Comune di Roma, il dato raggiunge i 1.950 euro.

9.1.2 Sostenibilità

Comuni e Province

Negli Enti locali la politica di finanziamento della spesa mediante ricorso al debito impatta con l'esigenza di assicurare la sostenibilità del relativo costo, sia in riferimento agli equilibri di bilancio nel breve periodo che a quelli prospettici delle evoluzioni future.

Vengono così in considerazione una pluralità di fattori, quali il complesso delle entrate e delle spese ed il loro interagire, l'andamento dei mercati finanziari con i tassi di interesse, la produttività dell'area di riferimento e le conseguenti possibili leve fiscali, la solidità patrimoniale.

I dati delle seguenti tabelle riferite ai Comuni (4/c – 5/c1 – 5/c2 – 6/c) e riferite alle Province (4/p – 5/p1 – 5/p2 – 6/p), relativi all'anno 2009, si propongono di rilevare la sostenibilità del rimborso e del costo del debito con riferimento a parametri finanziari, economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito, da parte dei bilanci degli enti locali, mette a confronto il costo annuale per interessi con le entrate correnti (accertamenti dei primi tre titoli di bilancio), il cui limite già fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. n. 267/2000)²⁴⁷, era stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12% con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori e, poi, nuovamente variato con la finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) che ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali. Infine, con la legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità 2011), comma 108, a valere per il triennio 2011/2013, tale limite è stato abbassato all'8%.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 4,60% che diventa il 5,00% nell'area Nord (con un'impennata del 6,98% nell'area Piemonte), il 5,05% nell'area Centro ed il 3,81% nell'area Sud-Isole, mostrando un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari al 4,61% che diventa il 4,92% nell'area Nord, il 4,41% nell'area Centro ed il 4,32% nell'area Sud-Isole con un grosso scostamento del dato relativo alle Province della Calabria (9,06%) e dell'Abruzzo (8,14%), mostrando, comunque, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo (tabella n. 4 P).

²⁴⁷ In verità la norma individua quale parametro di riferimento il dato del penultimo esercizio approvato.

Una seconda ipotesi mette a raffronto l'importo degli interessi passivi con quello dello stock del debito per valutare il tasso di incidenza a fronte del valore dell'*euribor* a 12 mesi del periodo considerato (2009).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 4,34% che diventa il 4,17% nell'area Nord, il 4,72% nell'area Centro ed il 4,51% nell'area Sud-Isole. (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è del 4,01% che diventa il 3,72% nell'area Nord, il 4,11% nell'area Centro, il 4,47% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 P).

Il valore dell'*euribor* –a dodici mesi– del periodo considerato si muove, in discesa, per valori dal 3,03% a gennaio all'1,25% a dicembre.

Una terza ipotesi mette a raffronto, sempre con l'importo degli accertamenti correnti, lo stock totale del debito. È uno dei criteri utilizzato dagli Istituti finanziari per la "valutazione del merito di credito" degli Enti che richiedono prestiti.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale di 105,98% che diviene il 119,90% nell'area Nord, il 106,91% nell'area Centro e l'84,86% nell'area Sud-Isole (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è di 114,95% che diviene il 132,39% nell'area Nord, il 107,28% nell'area Centro ed il 96,76% nell'area Sud-Isole con punte del 211,79% per le Province calabre e del 172,97% per quelle dell'Abruzzo (tabella n. 4 P).

Un'ultima ipotesi ricostruttiva dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito mette a confronto, ancora con gli accertamenti correnti, il costo del cosiddetto "servizio del debito" corrispondente alla sommatoria degli interessi passivi più la quota di capitale in ammortamento.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale dell'11,62% che diviene il 13,51% nell'area Nord, l'11,99% nell'area Centro e l'8,60% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 C).

Per le Province il valore medio nazionale è dell'11,20% che diviene l'11,77% nell'area Nord, il 10,80% nell'area Centro ed il 10,70% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 4 P).

Già in precedenti relazioni questa Corte ha avuto modo di denunciare come poco efficaci, quali parametri di sostenibilità, quelli meramente finanziari e ciò per tutta una serie di argomentazioni che si ritiene utile riprendere.

In primo luogo una riduzione dei tassi, come è avvenuto a partire dal 2001, amplia la capacità di indebitamento degli Enti con effetto espansivo sulla consistenza del debito e una non improbabile lievitazione del suo costo nel periodo medio-lungo, al risalire dei tassi, con rischi di superamento dei limiti di copertura²⁴⁸.

²⁴⁸ Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15% e, per il triennio 2011/2013 abbassato all' 8%.

In secondo luogo, il riferirsi alle entrate correnti senza depurarle da quelle soggette a vincolo di destinazione che, chiaramente, mancano di sostanziale idoneità per fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

Al riguardo occorre anche tener conto, oltre alle entrate vincolate per legge o collegate a spese delegate dalla Regione, delle risorse destinate necessariamente a copertura di quei servizi che rappresentano "le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali", certamente anch'esse non idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

È essenziale, quindi, che la misura della effettiva sostenibilità del peso del debito si componga anche di parametri economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione della sostenibilità economica dello stock del debito può prendere in considerazione il raffronto con elementi esterni come il prodotto interno lordo (PIL) dell'area di riferimento.

Con l'utilizzo dei dati ISTAT relativi al prodotto interno lordo (PIL 2009) e procedendo, mediante proiezione, alla stima dell'importo totale dello stock del debito riferito all'universo degli Enti, per i Comuni (stima pari a 63,308 miliardi di euro)²⁴⁹ il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari al 5,26% che diviene il 4,64% nell'area Nord, il 6,60% nell'area Centro ed il 5,43% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 C1).

Per le Province, con una stima pari a 11,701 miliardi di euro, il rapporto tra il debito complessivo ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari allo 0,99% che diviene lo 0,97% nell'area Nord, lo 0,93% nell'area Centro e l'1,12% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 P1).

Questi dati vanno anche apprezzati con riferimento al debito pubblico nazionale che a fine 2009 ammontava a 1.761 miliardi di euro con una incidenza sul PIL pari al 115,08%²⁵⁰.

Una seconda ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità economica, peraltro codificata nel TUEL (art. 162, comma 6) prende in considerazione il raffronto fra il costo del cosiddetto "servizio del debito" (somma degli interessi + quota capitale in ammortamento) ed il saldo del bilancio di parte corrente -accertamenti/impegni- (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

In buona sostanza, si valorizza in termini economici il saldo di due dati finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilandolo in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico (che non include i fatti straordinari) e lo si confronta con il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

²⁴⁹ Si è tenuto conto anche del debito finanziario del Comune di Roma trasferito nel 2008 alla "Gestione Straordinaria" ammontante a 6,949 miliardi di euro.

²⁵⁰ Fonte Banca d'Italia .

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 114,83% che diventa il 130,71% nell'area Nord, il 115,57% nell'area Centro e l'88,79% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 5 C2).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari all'85,57% che diventa il 93,14% nell'area Nord, l'87,50% nell'area Centro ed il 75,44% nell'area Sud-Isole. (tabella n. 5 P2).

È chiaro che il valore eccedente il 100% è la parte degli oneri che non trova copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente e costituirà elemento di disavanzo a meno che non trovi finanziamento in saldi positivi non strutturali (avanzi di amministrazione o quant'altro che, in deroga a principi economici, la legislazione consente di utilizzare a copertura). In quest'ultima ipotesi ricadono pesantemente le Province della Sicilia nonché moltissimi Comuni di svariati ambiti regionali con punte elevate nell'area Piemonte ed Emilia Romagna.

Le ultime ricostruzioni di sostenibilità economica rivelano immediatamente come le risorse generate dalla gestione ordinaria siano sempre sufficienti a finanziare il costo degli interessi ma diventino incapienti, per molti comuni ed per alcune province, quando subiscono anche l'incidenza delle quote capitale in ammortamento.

L'indagine sulla sostenibilità del costo dello *stock* del debito finanziario si conclude con il raffronto del suo valore numerario con quello del netto patrimoniale depurato (saldo di tutte le attività patrimoniali, al netto del valore dei beni demaniali, e di tutte le passività, al netto dello *stock* del debito finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore (incidenza percentuale del primo termine sul secondo) riferito al complesso degli Enti, pari al 53,77% che diviene il 53,04% nell'area Nord, l'80,84% nell'area Centro ed il 46,26% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 C).

Per le Province, il valore è pari al 64,19% che diviene l'85,76% nell'area Nord, l'86,70% nell'area Centro, ed il 38,84% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 P).

È di immediata comprensione che i valori di incidenza più bassi rappresentano le situazioni di migliore sostenibilità patrimoniale.

9.2 Considerazioni d'insieme

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2009, può stimarsi in 63,308 miliardi di euro (accertato in 47,020 miliardi su enti che rappresentano l'81,63% dell'intera popolazione) e rimane, rispetto al 2008, sostanzialmente invariato.

Quello delle Province, in 11,701 miliardi di euro (accertato in 11,204 miliardi relativamente a 101 enti su 104 complessivi) con un andamento sostanzialmente invariato rispetto al 2008.

Le modificazioni, quindi poco significative in valore assoluto, hanno invece rilievo nel raffronto con il PIL che, nel 2009, decresce rispetto all'anno precedente e con le entrate correnti, che decrescono anch'esse, ma per le sole province.

Il debito dei Comuni grava sulla popolazione residente per 954 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 5,26%.

Quello delle Province ha una incidenza pro-capite di 198 euro e costituisce lo 0,99% del prodotto interno lordo. Considerate, in termini tecnici, le entrate correnti quali una sorta di prodotto interno lordo dell'ente, l'incidenza media su queste del debito è, per i Comuni di oltre il 114,95%, per le Province del 105,98%.

Per i Comuni, rispetto al debito totale, i mutui sono l'81,27% ed i prestiti obbligazionari il 17,49%, con i primi in crescita ed i secondi in calo. Per le Province, i rispettivi dati sono il 67,85% ed il 31,02% e mostrano lo stesso andamento rilevato per i Comuni. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, nell'area Nord, rispetto alle altre macro-aree, hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha il maggior importo di debito tanto in valori assoluti che relativi alla popolazione e alle entrate correnti.

Il dato si inverte in ordine all'incidenza percentuale sul PIL.

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

Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa la sostenibilità economico-finanziaria se non si considera più, quale costo del debito, il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi come costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più dei due terzi degli enti comunali e per

non poche Province. Va da sé, poi, che la parte in eccesso, se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli Enti, può ritenersi accettabile e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore medio del 53,77% e, per le Province, del 64,19%.

Per aree geografiche, i valori meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle regioni centrali.

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

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

A giudizio della scrivente Corte -che pur apprezza la recente disposizione del comma 108 dell'articolo unico della legge di stabilità 2011 che, per il triennio 2011-2013, ha abbassato all'8% il limite dell'incidenza del costo degli interessi sulle entrate correnti- sarebbe opportuno, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, che la citata ultima disciplina del TUEL (art.204, comma 1 novellato) che pone la regola per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse a parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In termini ancora più semplici, questa Corte suggerisce che l'incidenza del costo degli interessi abbia a parametro non le entrate correnti, ma il saldo corrente e che le mere entrate correnti fungano da parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello stock del debito così come, d'altra parte, avviene presso le Istituzioni finanziarie per l'assegnazione del "merito di credito" ai soggetti debitori.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2008 (da conto del patrimonio 2008)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui 1	inc. %				Obbligazioni 2	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine) 3			inc. % 3/4	inc. % 4/X	Totale Stock del debito accertato 4	inc. %
				1/X	1/4	2/X	2/4		3/X	3/4	4/X				
Piemonte	1.023	4.163.912	4.424.919,70	11,74	78,05	13,51	20,88	1.183.522	60.830	8,91	1,07	5.669.272	12,03		
Lombardia	1.304	8.324.647	6.260.959,23	16,62	71,31	27,71	27,65	2.427.387	91.892	13,46	1,05	8.780.239	18,63		
Liguria	194	1.491.648	1.604.211,59	4,26	70,69	7,30	28,17	639.180	25.918	3,80	1,14	2.269.309	4,82		
Trentino Alto Adige	104	673.555	1.122.207	2,98	97,81	0	0,00	0	25.120	3,58	2,19	1.147.327	2,43		
Veneto	519	4.662.044	3.303.672	8,77	77,61	912.499	21,44	912.499	40.357	5,91	0,95	4.256.528	9,03		
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1.428.247	3,79	92,53	113.431	7,35	113.431	1.792	0,26	0,12	1.543.469	3,28		
Emilia Romagna	306	4.158.722	2.508.989	6,66	73,02	916.847	26,68	916.847	10.225	1,50	0,30	3.436.060	7,29		
Totale Nord	3.648	24.662.370	20.653.204	54,82	76,20	6.192.866	2,16	6.192.866	256.133	37,52	0,95	27.102.204	57,52		
Toscana	258	3.365.975	2.897.064	7,69	80,78	585.048	16,31	585.048	104.447	15,30	2,91	3.586.559	7,61		
Umbria	71	735.662	581.441	1,54	81,48	122.844	17,22	122.844	9.299	1,36	1,30	713.584	1,51		
Marche	167	1.272.828	1.175.196	3,12	92,45	79.509	6,26	79.509	16.400	2,40	1,29	1.271.106	2,70		
Lazio	245	2.251.749	1.522.479	4,04	87,22	183.791	10,53	183.791	39.374	5,77	2,26	1.745.645	3,70		
Totale Centro	741	7.626.214	6.176.180	16,39	84,41	971.192	11,09	971.192	169.521	24,83	2,32	7.316.894	15,53		
Abruzzo	223	1.020.339	905.349	2,40	77,93	245.801	21,16	245.801	10.563	1,55	0,91	1.161.712	2,47		
Molise	72	158.369	92.504	0,25	84,90	0	0,00	0	16.457	2,41	15,10	108.961	0,23		
Campania	398	4.961.102	3.820.363	10,14	84,33	647.665	14,30	647.665	62.397	9,14	1,38	4.530.425	9,61		
Puglia	197	2.939.787	1.545.421	4,10	88,42	148.683	8,51	148.683	53.700	7,87	3,07	1.747.804	3,71		
Basilicata	102	509.969	342.548	0,91	79,12	90.184	20,83	90.184	233	0,03	0,05	432.966	0,92		
Calabria	271	1.520.543	1.117.572	2,97	88,37	126.108	9,97	126.108	20.960	3,07	1,66	1.264.640	2,68		
Sicilia	301	4.389.506	2.389.124	6,34	88,50	230.921	8,55	230.921	79.447	11,64	2,94	2.699.492	5,73		
Sardegna	289	1.471.121	634.576	1,68	84,12	106.531	14,12	106.531	13.236	1,94	1,75	754.342	1,60		
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	10.847.456	28,79	85,41	1.595.893	18,22	1.595.893	256.993	37,65	2,02	12.700.342	26,95		
Totale X	6.242	49.259.320	37.676.841	100,00	79,96	8.759.951	100,00	8.759.951	682.647	100,00	1,45	47.119.439	100,00		

(in migliaia di euro)

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2009 (da conto del patrimonio 2009)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	5/X		6/X		7/X		8/X	
				inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %		
Piemonte	1.023	4.163.912	4.557.321	11,93	79,18	1.145.569	13,93	52.850	9,10	5.755.740	12,24
Lombardia	1.304	8.324.647	6.572.927	17,20	74,85	2.120.084	25,78	88.722	15,28	8.781.733	18,68
Liguria	194	1.491.648	1.611.281	4,22	71,79	610.988	7,43	22.150	3,81	2.244.418	4,77
Trentino Alto Adige	104	673.555	1.141.680	2,99	97,73	0	0,00	26.459	4,56	1.168.139	2,48
Veneto	519	4.662.044	3.294.701	8,62	78,19	874.882	10,64	44.060	7,59	4.213.643	8,96
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1.498.721	3,92	93,29	106.137	1,29	1.673	0,29	1.606.531	3,42
Emilia Romagna	306	4.158.722	2.442.044	6,39	72,03	939.433	11,42	9.004	1,55	3.390.481	7,21
Totale Nord	3.648	24.662.370	21.118.675	55,26	77,75	5.797.092	70,48	244.919	42,18	27.160.686	57,76
Toscana	258	3.365.975	2.916.131	7,63	83,89	553.920	6,73	100.274	1,03	3.476.038	7,39
Umbria	71	735.662	575.031	1,50	80,83	118.750	1,44	9.299	3,03	711.399	1,51
Marche	167	1.272.828	1.154.388	3,02	93,57	75.265	0,92	4.083	0,70	1.233.736	2,62
Lazio	245	2.251.749	1.521.685	3,98	88,34	173.022	2,10	27.841	4,79	1.722.547	3,66
Totale Centro	741	7.626.214	6.167.235	16,14	85,30	920.957	11,20	141.497	24,37	7.229.689	15,38
Abruzzo	223	1.020.339	904.678	2,37	78,98	236.945	2,88	3.887	0,67	1.145.509	2,44
Molise	72	158.369	89.541	0,23	85,64	0	0,00	15.019	2,59	104.560	0,22
Campania	398	4.961.102	3.999.168	10,46	85,36	627.596	7,63	58.537	10,08	4.685.301	9,96
Puglia	197	2.939.787	1.510.939	3,95	88,97	144.975	1,76	42.375	7,30	1.698.289	3,61
Basilicata	102	509.969	328.745	0,86	79,19	86.220	1,05	147	0,03	415.112	0,88
Calabria	271	1.520.543	1.161.019	3,04	91,73	85.139	1,04	19.594	3,37	1.265.752	2,69
Sicilia	301	4.389.506	2.283.748	5,98	89,74	221.975	2,70	39.082	6,73	2.544.805	5,41
Sardegna	289	1.471.121	650.966	1,70	84,50	103.843	1,26	15.599	2,69	770.407	1,64
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	10.928.804	28,60	86,53	1.506.694	18,32	194.238	33,45	12.629.736	26,86
Totale X	6.242	49.259.320	38.214.713	100,00	81,27	8.224.743	100,00	580.654	100,00	47.020.111	100,00

(in migliaia di euro)

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 3/C

(in migliaia di euro)

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2008 - 2009

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Incidenza per abitante				Rapporto stock deb. 2009 e pop. (b)	
			Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. Stock deb. acc (8-4)/4		Rapporto stock deb. 2008 e pop. (a)
Piemonte	1.023	4.163.912	1,03	0,97	0,87	1,02	1.361,53	1.382,29
Lombardia	1.304	8.324.647	1,05	0,87	0,97	1,00	1.054,73	1.054,91
Liguria	194	1.491.648	1,00	0,96	0,85	0,99	1.521,34	1.504,66
Trentino Alto Adige	104	673.555	1,02	0,00	1,05	1,02	1.703,39	1.734,29
Veneto	519	4.662.044	1,00	0,96	1,09	0,99	913,02	903,82
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1,05	0,94	0,93	1,04	1.299,39	1.352,48
Emilia Romagna	306	4.158.722	0,97	1,02	0,88	0,99	826,23	815,27
Totale Nord	3.648	24.662.370	1,02	0,94	0,96	1,00	1.098,93	1.101,30
Toscana	258	3.365.975	1,01	0,95	0,96	0,97	1.065,53	1.032,70
Umbria	71	735.662	0,99	0,97	1,00	1,00	969,99	967,02
Marche	167	1.272.828	0,98	0,95	0,25	0,97	998,65	969,29
Lazio	245	2.251.749	1,00	0,94	0,71	0,99	775,24	764,98
Totale Centro	741	7.626.214	1,00	0,95	0,83	0,99	959,44	948,01
Abruzzo	223	1.020.339	1,00	0,96	0,37	0,99	1.138,56	1.122,68
Molise	72	158.369	0,97	0,00	0,91	0,96	688,02	660,23
Campania	398	4.961.102	1,05	0,97	0,94	1,03	913,19	944,41
Puglia	197	2.939.787	0,98	0,98	0,79	0,97	594,53	577,69
Basilicata	102	509.969	0,96	0,96	0,63	0,96	849,00	814,00
Calabria	271	1.520.543	1,04	0,68	0,93	1,00	831,70	832,43
Sicilia	301	4.389.506	0,96	0,96	0,49	0,94	614,99	579,75
Sardegna	289	1.471.121	1,03	0,97	1,18	1,02	512,77	523,69
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	1,01	0,94	0,76	0,99	748,37	744,21
Totale X	6.242	49.259.320	1,01	0,94	0,85	1,00	956,56	954,54

Tabella n. 4/C

Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità finanziaria

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale Stock debito accertato 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	(In migliaia di euro)			
							Inc. % 3/1	Inc. % 3/2	Inc. % 2/1	Inc. % 4/1
Piemonte	1.023	4.163.912	3.706.690	5.755.740	258.856	538.853	6,98	4,50	155,28	14,54
Lombardia	1.304	8.324.647	7.374.717	8.781.733	335.537	1.069.700	4,55	3,82	119,08	14,50
Liguria	194	1.491.648	1.722.207	2.244.418	91.095	217.613	5,29	4,06	130,32	12,64
Trentino Alto Adige	104	673.555	1.025.202	1.168.139	52.603	147.577	5,13	4,50	113,94	14,39
Veneto	519	4.662.044	3.604.004	4.213.643	185.856	495.891	5,16	4,41	116,92	13,76
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1.455.713	1.606.531	64.378	192.056	4,42	4,01	110,36	13,19
Emilia Romagna	306	4.158.722	3.763.950	3.390.481	143.196	399.579	3,80	4,22	90,08	10,62
Totale Nord	3.648	24.662.370	22.652.483	27.160.686	1.131.521	3.061.268	5,00	4,17	119,90	13,51
Toscana	258	3.365.975	3.210.538	3.476.038	169.259	418.583	5,27	4,87	108,27	13,04
Umbria	71	735.662	638.030	711.399	31.450	72.268	4,93	4,42	111,50	11,33
Marche	167	1.272.828	1.128.323	1.233.736	56.063	126.292	4,97	4,54	109,34	11,19
Lazio	245	2.251.749	1.785.528	1.722.547	84.555	193.347	4,74	4,91	96,47	10,83
Totale Centro	741	7.626.214	6.762.419	7.229.689	341.328	810.490	5,05	4,72	106,91	11,99
Abruzzo	223	1.020.339	818.123	1.145.509	48.920	106.470	5,98	4,27	140,02	13,01
Molise	72	158.369	142.847	104.560	4.226	10.034	2,96	4,04	73,20	7,02
Campania	398	4.961.102	4.451.228	4.685.301	199.123	391.748	4,47	4,25	105,26	8,80
Puglia	197	2.939.787	2.009.096	1.698.289	77.167	190.786	3,84	4,54	84,53	9,50
Basilicata	102	509.969	424.114	415.112	20.325	45.543	4,79	4,90	97,88	10,74
Calabria	271	1.520.543	1.223.059	1.265.752	55.451	115.620	4,53	4,38	103,49	9,45
Sicilia	301	4.389.506	4.154.275	2.544.805	126.914	342.611	3,06	4,99	61,26	8,25
Sardegna	289	1.471.121	1.731.326	770.407	37.338	83.239	2,16	4,85	44,50	4,81
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	14.954.068	12.629.736	569.464	1.286.050	3,81	4,51	84,46	8,60
Totale X	6.242	49.259.320	44.368.969	47.020.111	2.042.312	5.157.808	4,60	4,34	105,98	11,62

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa depurati dell'intervento I (anticipazioni di cassa)

Tabella n. 5 / C 1

Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità economica esterna (dalla contabilità nazionale)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale Stock debito stimato* 3	Prodotto interno lordo (PIL)** 4	Inc. % 3/4
Piemonte	1.023	4.446.230	6.145.986	96.325.554	6,38
Lombardia	1.304	9.826.141	10.365.671	247.359.288	4,19
Liguria	194	1.615.986	2.431.504	34.049.308	7,14
Trentino Alto Adige	104	1.028.194	1.783.186	26.333.233	6,77
Veneto	519	4.912.438	4.439.954	113.725.462	3,90
Friuli Venezia Giulia	198	1.234.079	1.669.065	27.354.286	6,10
Emilia Romagna	306	4.377.435	3.568.791	106.435.938	3,35
Totale Nord	3.648	27.440.503	30.220.245	651.583.071	4,64
Toscana	258	3.730.130	3.852.100	82.157.294	4,69
Umbria	71	900.790	871.081	16.603.199	5,25
Marche	167	1.577.676	1.529.221	32.277.274	4,74
Lazio ***	245	5.681.868	11.295.405	134.757.562	8,38
Totale Centro ***	741	11.890.464	17.547.807	265.795.330	6,60
Abruzzo	223	1.338.898	1.503.148	21.829.189	6,89
Molise	72	320.229	211.424	5.117.772	4,13
Campania	398	5.824.662	5.500.854	74.430.099	7,39
Puglia	197	4.084.035	2.359.311	54.078.081	4,36
Basilicata	102	588.879	479.345	8.634.859	5,55
Calabria	271	2.009.330	1.672.635	26.509.083	6,31
Sicilia	301	5.042.992	2.923.662	68.785.356	4,25
Sardegna	289	1.672.404	875.817	26.602.741	3,29
Totale Sud-Isole	1.853	20.881.429	15.540.100	285.987.180	5,43
Totale	6.242	60.212.396	63.308.152	1.203.365.580	5,26

* equivale al valore del totale dello stock debito accertato per gli enti dell'insieme in esame, (tabella n. 2/C, col. 8), proiettato alla totalità degli enti che rappresentino il 100% della popolazione (eccetto la Valle d'Aosta)

** Dati ISTAT - PIL a prezzo di mercato: sono stralciati Valle d'Aosta ed extra regio

*** La proiezione è stata effettuata tenuto conto anche del debito finanziario del comune di Roma trasferito alla gestione straordinaria

Tabella n. 5 /C 2 Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità economica interna

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento 1	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi 2	Inc. % 1/2
Piemonte	1.023	4.163.912	538.853	429.007	125,60
Lombardia	1.304	8.324.647	1.069.700	637.687	167,75
Liguria	194	1.491.648	217.613	190.443	114,27
Trentino A. Adige	104	673.555	147.577	199.629	73,93
Veneto	519	4.662.044	495.891	396.272	125,14
Friuli V. Giulia	198	1.187.842	192.056	224.274	85,63
Emilia Romagna	306	4.158.722	399.579	264.802	150,90
Totale Nord	3.648	24.662.370	3.061.268	2.342.115	130,71
Toscana	258	3.365.975	418.583	333.250	125,61
Umbria	71	735.662	72.268	55.154	131,03
Marche	167	1.272.828	126.292	113.137	111,63
Lazio	245	2.251.749	193.347	199.761	96,79
Totale Centro	741	7.626.214	810.490	701.301	115,57
Abruzzo	223	1.020.339	106.470	111.897	95,15
Molise	72	158.369	10.034	12.005	83,58
Campania	398	4.961.102	391.748	404.446	96,86
Puglia	197	2.939.787	190.786	203.067	93,95
Basilicata	102	509.969	45.543	45.705	99,64
Calabria	271	1.520.543	115.620	130.067	88,89
Sicilia	301	4.389.506	342.611	343.284	99,80
Sardegna	289	1.471.121	83.239	197.937	42,05
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	1.286.050	1.448.408	88,79
Totale X	6.242	49.259.320	5.157.808	4.491.824	114,83

Tabella n. 6 /C Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità patrimoniale (da conto del patrimonio)

(in migliaia di euro)

(dal conto del patrimonio)					
Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale Stock debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc. % 1/2
Piemonte	1.023	4.163.912	5.755.740	9.491.278	60,64
Lombardia	1.304	8.324.647	8.781.733	17.653.557	49,74
Liguria	194	1.491.648	2.244.418	3.996.374	56,16
Trentino Alto Adige	104	673.555	1.168.139	2.735.985	42,70
Veneto	519	4.662.044	4.213.643	5.689.388	74,06
Friuli Venezia Giulia	198	1.187.842	1.606.531	2.567.218	62,58
Emilia Romagna	306	4.158.722	3.390.481	9.076.753	37,35
Totale Nord	3.648	24.662.370	27.160.686	51.210.553	53,04
Toscana	258	3.365.975	3.476.038	4.356.711	79,79
Umbria	71	735.662	711.399	818.999	86,86
Marche	167	1.272.828	1.233.736	1.695.436	72,77
Lazio	245	2.251.749	1.722.547	1.986.162	86,73
Totale Centro	741	7.626.214	7.229.689	8.943.277	80,84
Abruzzo	223	1.020.339	1.145.509	1.154.101	99,26
Molise	72	158.369	104.560	237.837	43,96
Campania	398	4.961.102	4.685.301	10.866.975	43,12
Puglia	197	2.939.787	1.698.289	2.090.809	81,23
Basilicata	102	509.969	415.112	607.199	68,37
Calabria	271	1.520.543	1.265.752	2.416.230	52,39
Sicilia	301	4.389.506	2.544.805	8.088.209	31,46
Sardegna	289	1.471.121	770.407	1.839.494	41,88
Totale Sud-Isole	1.853	16.970.736	12.629.736	27.300.854	46,26
Totale X	6.242	49.259.320	47.020.111	87.454.684	53,77

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato (depurato) del valore del debito finanziario

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 1/P

Debiti di finanziamento 2008 (da conto del patrimonio 2008)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	1/X			2/X			3/X			4/X		
				inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %	inc. %
Piemonte	7	3.856.644	711.746	9,44	70,06	303.427	8,47	29,87	744	0,61	0,07	1.015.916	9,04		
Lombardia	11	9.026.281	1.357.476	18,00	60,53	867.090	24,21	38,66	18.255	14,95	0,81	2.242.820	19,95		
Liguria	4	1.615.986	107.451	1,43	49,21	110.780	3,09	50,73	135	0,11	0,06	218.366	1,94		
Veneto	7	4.912.438	429.739	5,70	40,62	541.204	15,11	51,15	87.066	71,29	8,23	1.058.009	9,41		
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	159.477	2,12	75,41	51.533	1,44	24,37	460	0,38	0,22	211.470	1,88		
Emilia Romagna	9	4.377.435	644.511	8,55	69,19	280.108	7,82	30,07	6.872	5,63	0,74	931.492	8,28		
Totale Nord	42	25.022.863	3.410.399	45,23	60,06	2.154.143	60,14	37,94	113.530	92,95	2,00	5.678.073	50,50		
Toscana	10	3.730.130	600.549	7,96	81,26	135.112	3,77	18,28	3.381	2,77	0,46	739.042	6,57		
Umbria	2	900.790	141.982	1,88	76,62	43.330	1,21	23,38	0	0,00	0,00	185.312	1,65		
Marche	4	1.400.196	217.680	2,89	59,17	149.717	4,18	40,70	482	0,39	0,13	367.879	3,27		
Lazio	4	5.184.019	798.853	10,60	74,89	267.782	7,48	25,11	0	0,00	0,00	1.066.636	9,49		
Totale Centro	20	11.215.135	1.759.065	23,33	74,57	595.942	16,64	25,26	3.863	3,16	0,16	2.358.869	20,98		
Abruzzo	4	1.338.898	188.873	2,50	51,11	180.683	5,04	48,89	0	0,00	0,00	369.556	3,29		
Molise	2	320.229	43.611	0,58	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	43.611	0,39		
Campania	5	5.824.662	358.466	4,75	61,30	226.262	6,32	38,70	0	0,00	0,00	584.728	5,20		
Puglia	5	3.692.529	352.696	4,68	76,10	110.744	3,09	23,90	0	0,00	0,00	463.439	4,12		
Basilicata	2	588.879	55.755	0,74	57,06	41.958	1,17	42,94	0	0,00	0,00	97.713	0,87		
Calabria	5	2.009.330	786.366	10,43	82,87	162.606	4,54	17,13	0	0,00	0,00	948.973	8,44		
Sicilia	9	5.042.992	372.949	4,95	77,13	105.827	2,95	21,89	4.736	3,88	0,98	483.513	4,30		
Sardegna	7	1.614.398	211.703	2,81	98,37	3.498	0,10	1,63	6	0,00	0,00	215.207	1,91		
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	2.370.420	31,44	73,92	831.578	23,22	25,93	4.742	3,88	0,15	3.206.740	28,52		
Totale X	101	56.669.915	7.539.883	100,00	67,06	3.581.663	100,00	31,85	122.135	100,00	1,09	11.243.682	100,00		

(in migliaia di euro)

Tabella n. 2/P

Debiti di finanziamento 2009 (da conto del patrimonio 2009)

(in migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc. %	5/X	inc. %	5/8	obbligazioni	inc. %	6/X	inc. %	6/8	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	7	inc. %	7/X	inc. %	7/8	Totale Stock del debito accertato	8	inc. %	8/X
Piemonte	7	3.856.644	734.932	9,67	71,28	295.492	8,50	28,66	683	0,54	0,07	1.031.106	9,20									
Lombardia	11	9.026.281	1.439.163	18,93	62,04	865.645	24,90	37,32	14.770	11,74	0,64	2.319.578	20,70									
Liguria	4	1.615.986	123.001	1,62	54,79	101.372	2,92	45,16	106	0,08	0,05	224.480	2,00									
Veneto	7	4.912.438	397.609	5,23	39,84	512.496	14,74	51,36	87.796	69,79	8,80	997.901	8,91									
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	174.958	2,30	77,19	51.317	1,48	22,64	391	0,31	0,17	226.666	2,02									
Emilia Romagna	9	4.377.435	641.614	8,44	68,21	284.980	8,20	30,29	14.105	11,21	1,50	940.699	8,40									
Totale Nord	42	25.022.863	3.511.278	46,19	61,17	2.111.301	60,74	36,78	117.852	93,68	2,05	5.740.431	51,23									
Toscana	10	3.730.130	597.518	7,86	82,30	125.348	3,61	17,27	3.132	2,49	0,43	725.998	6,48									
Umbria	2	900.790	145.878	1,92	77,53	42.285	1,22	22,47	0	0,00	0,00	188.163	1,68									
Marche	4	1.400.196	220.680	2,90	58,86	153.794	4,42	41,02	443	0,35	0,12	374.918	3,35									
Lazio	4	5.184.019	780.623	10,27	75,29	256.178	7,37	24,71	0	0,00	0,00	1.036.801	9,25									
Totale Centro	20	11.215.135	1.744.699	22,95	75,01	577.606	16,62	24,83	3.575	2,84	0,15	2.325.880	20,76									
Abruzzo	4	1.338.898	194.808	2,56	52,73	174.608	5,02	47,27	0	0,00	0,00	369.417	3,30									
Molise	2	320.229	40.874	0,54	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	40.874	0,36									
Campania	5	5.824.662	380.094	5,00	64,45	209.651	6,03	35,55	0	0,00	0,00	589.745	5,26									
Puglia	5	3.692.529	356.793	4,69	77,13	105.771	3,04	22,87	0	0,00	0,00	462.564	4,13									
Basilicata	2	588.879	55.364	0,73	58,27	39.649	1,14	41,73	0	0,00	0,00	95.013	0,85									
Calabria	5	2.009.330	801.468	10,54	83,95	153.241	4,41	16,05	0	0,00	0,00	954.709	8,52									
Sicilia	9	5.042.992	318.087	4,18	75,13	100.945	2,90	23,84	4.367	3,47	1,03	423.399	3,78									
Sardegna	7	1.614.398	199.150	2,62	98,35	3.342	0,10	1,65	3	0,00	0,00	202.495	1,81									
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	2.346.638	30,87	74,78	787.207	22,65	25,08	4.370	3,47	0,14	3.138.215	28,01									
Totale X	101	56.669.915	7.602.615	100,00	67,85	3.476.114	100,00	31,02	125.797	100,00	1,12	11.204.526	100,00									

Tabella n. 3/P

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2008 - 2009

Incidenza per abitante

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. stock deb. acc (8-4)/4	Rapporto stock deb. 2008 e pop.		Rapporto stock deb. 2009 e pop.	
							(a)	(b)		
Piemonte	7	3.856.644	1,03	0,97	0,92	1,01	263,42	267,36		
Lombardia	11	9.026.281	1,06	1,00	0,81	1,03	248,48	256,98		
Liguria	4	1.615.986	1,14	0,92	0,79	1,03	135,13	138,91		
Veneto	7	4.912.438	0,93	0,95	1,01	0,94	215,37	203,14		
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	1,10	1,00	0,85	1,07	171,36	183,67		
Emilia Romagna	9	4.377.435	1,00	1,02	2,05	1,01	212,79	214,90		
Totale Nord	42	25.022.863	1,03	0,98	1,04	1,01	226,92	229,41		
Toscana	10	3.730.130	0,99	0,93	0,93	0,98	198,13	194,63		
Umbria	2	900.790	1,03	0,98	0,00	1,02	205,72	208,89		
Marche	4	1.400.196	1,01	1,03	0,92	1,02	262,73	267,76		
Lazio	4	5.184.019	0,98	0,96	0,00	0,97	205,75	200,00		
Totale Centro	20	11.215.135	0,99	0,97	0,93	0,99	210,33	207,39		
Abruzzo	4	1.338.898	1,03	0,97	0,00	1,00	276,02	275,91		
Molise	2	320.229	0,94	0,00	0,00	0,94	136,19	127,64		
Campania	5	5.824.662	1,06	0,93	0,00	1,01	100,39	101,25		
Puglia	5	3.692.529	1,01	0,96	0,00	1,00	125,51	125,27		
Basilicata	2	588.879	0,99	0,94	0,00	0,97	165,93	161,35		
Calabria	5	2.009.330	1,02	0,94	0,00	1,01	472,28	475,14		
Sicilia	9	5.042.992	0,85	0,95	0,92	0,88	95,88	83,96		
Sardegna	7	1.614.398	0,94	0,96	0,50	0,94	133,30	125,43		
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	0,99	0,95	0,92	0,98	156,95	153,59		
Totale X	101	56.669.915	1,01	0,97	1,03	1,00	198,41	197,72		

(in migliaia di euro)

Tabella n. 4/P

Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità finanziaria

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale stock debito accertato (8) 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	(in migliaia di euro)			
							Inc. % 3/1	Inc. % 3/2	Inc. % 2/1	Inc. % 4/1
Piemonte	7	3.856.644	822.731	1.031.106	33.023	72.021,88	4,01	3,20	125,33	8,75
Lombardia	11	9.026.281	1.394.497	2.319.578	88.036	175.992,62	6,31	3,80	166,34	12,62
Liguria	4	1.615.986	371.673	224.480	9.043	27.047,57	2,43	4,03	60,40	7,28
Veneto	7	4.912.438	701.957	997.901	41.262	102.323	5,88	4,13	142,16	14,58
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	332.075	226.666	7.353	20.402	2,21	3,24	68,26	6,14
Emilia Romagna	9	4.377.435	712.976	940.699	34.656	112.424	4,86	3,68	131,94	15,77
Totale Nord	42	25.022.863	4.335.908	5.740.431	213.374	510.212	4,92	3,72	132,39	11,77
Toscana	10	3.730.130	857.931	725.998	29.701	81.872	3,46	4,09	84,62	9,54
Umbria	2	900.790	188.182	188.163	9.502	17.626	5,05	5,05	99,99	9,37
Marche	4	1.400.196	363.280	374.918	14.182	31.495	3,90	3,78	103,20	8,67
Lazio	4	5.184.019	758.730	1.036.801	42.124	103.172	5,55	4,06	136,65	13,60
Totale Centro	20	11.215.135	2.168.124	2.325.880	95.509	234.165	4,41	4,11	107,28	10,80
Abruzzo	4	1.338.898	213.572	369.417	17.385	38.020	8,14	4,71	172,97	17,80
Molise	2	320.229	54.023	40.874	2.175	6.006	4,03	5,32	75,66	11,12
Campania	5	5.824.662	898.007	589.745	25.581	43.274	2,85	4,34	65,67	4,82
Puglia	5	3.692.529	548.412	462.564	22.965	47.630	4,19	4,96	84,35	8,69
Basilicata	2	588.879	179.182	95.013	4.652	11.371	2,60	4,90	53,03	6,35
Calabria	5	2.009.330	450.790	954.709	40.842	85.713	9,06	4,28	211,79	19,01
Sicilia	9	5.042.992	595.311	423.399	17.529	92.855	2,94	4,14	71,12	15,60
Sardegna	7	1.614.398	304.073	202.495	9.106	22.212	2,99	4,50	66,59	7,30
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	3.243.371	3.138.215	140.233	347.082	4,32	4,47	96,76	10,70
Totale X	101	56.669.915	9.747.403	11.204.526	449.115	1.091.459	4,61	4,01	114,95	11,20

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa depurato dall'intervento I (anticipazioni di cassa).

Tabella n. 5 / P 1

Debiti di finanziamento 2009 - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale Stock debito stimato*	Prodotto interno lordo (PIL)**	Inc. %
			1	2	1/2
Piemonte	7	3.856.644	1.188.737	96.325.554	1,23
Lombardia	11	9.026.281	2.525.127	247.359.288	1,02
Liguria	4	1.615.986	224.480	34.049.308	0,66
Veneto	7	4.912.438	997.901	113.725.462	0,88
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	226.666	27.354.286	0,83
Emilia Romagna	9	4.377.435	940.699	106.435.938	0,88
Totale Nord	42	25.022.863	6.059.180	625.249.837	0,97
Toscana	10	3.730.130	725.998	82.157.294	0,88
Umbria	2	900.790	188.163	16.603.199	1,13
Marche	4	1.400.196	422.440	32.277.274	1,31
Lazio	4	5.184.019	1.136.371	134.757.562	0,84
Totale Centro	20	11.215.135	2.465.935	265.795.330	0,93
Abruzzo	4	1.338.898	369.417	21.829.189	1,69
Molise	2	320.229	40.874	5.117.772	0,80
Campania	5	5.824.662	589.745	74.430.099	0,79
Puglia	5	3.692.529	511.608	54.078.081	0,95
Basilicata	2	588.879	95.013	8.634.859	1,10
Calabria	5	2.009.330	954.709	26.509.083	3,60
Sicilia	9	5.042.992	423.399	68.785.356	0,62
Sardegna	7	1.614.398	209.771	26.602.741	0,79
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	3.207.257	285.987.180	1,12
Totale X	101	56.669.915	11.701.640	1.177.032.347	0,99

* equivale al valore del totale dello stock debito accertato per gli enti dell'insieme in esame, (tabella n. 2/P, col. 8), proiettato alla totalità degli enti che rappresentino il 100% della popolazione (eccetto la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige)

**Dati ISTAT - PIL: sono stralciati Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige ed extra regio

Tabella n. 5 / P 2 Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità economico-finanziaria

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Interessi passivi + quota capitale in ammortamento 1	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi 2	Inc. % 1/2
Piemonte	7	3.856.644	72.022	73.531	97,95
Lombardia	11	9.026.281	175.993	196.286	89,66
Liguria	4	1.615.986	27.048	29.960	90,28
Veneto	7	4.912.438	102.323	113.683	90,01
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	20.402	31.139	65,52
Emilia Romagna	9	4.377.435	112.424	103.182	108,96
Totale Nord	42	25.022.863	510.212	547.782	93,14
Toscana	10	3.730.130	81.872	108.970	75,13
Umbria	2	900.790	17.626	20.104	87,67
Marche	4	1.400.196	31.495	33.400	94,30
Lazio	4	5.184.019	103.172	105.151	98,12
Totale Centro	20	11.215.135	234.165	267.625	87,50
Abruzzo	4	1.338.898	38.020	36.439	104,34
Molise	2	320.229	6.006	6.354	94,52
Campania	5	5.824.662	43.274	132.684	32,61
Puglia	5	3.692.529	47.630	84.701	56,23
Basilicata	2	588.879	11.371	14.203	80,06
Calabria	5	2.009.330	85.713	101.183	84,71
Sicilia	9	5.042.992	92.855	33.570	276,60
Sardegna	7	1.614.398	22.212	50.960	43,59
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	347.082	460.094	75,44
Totale X	101	56.669.915	1.091.459	1.275.501	85,57

Tabella n. 6 /P Debiti di finanziamento 2009 - Sostenibilità patrimoniale (da conto del patrimonio)

(In migliaia di euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale stock debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc. % 1/2
Piemonte	7	3.856.644	1.031.106	794.094	129,85
Lombardia	11	9.026.281	2.319.578	3.363.836	68,96
Liguria	4	1.615.986	224.480	195.502	114,82
Veneto	7	4.912.438	997.901	1.075.188	92,81
Friuli Venezia Giulia	4	1.234.079	226.666	519.258	43,65
Emilia Romagna	9	4.377.435	940.699	745.454	126,19
Totale Nord	42	25.022.863	5.740.431	6.693.332	85,76
Toscana	10	3.730.130	725.998	1.126.184	64,47
Umbria	2	900.790	188.163	82.365	228,45
Marche	4	1.400.196	374.918	243.196	154,16
Lazio	4	5.184.019	1.036.801	1.230.961	84,23
Totale Centro	20	11.215.135	2.325.880	2.682.706	86,70
Abruzzo	4	1.338.898	369.417	334.258	110,52
Molise	2	320.229	40.874	194.692	20,99
Campania	5	5.824.662	589.745	1.631.622	36,14
Puglia	5	3.692.529	462.564	1.125.953	41,08
Basilicata	2	588.879	95.013	61.830	153,67
Calabria	5	2.009.330	954.709	1.203.538	79,33
Sicilia	9	5.042.992	423.399	2.761.738	15,33
Sardegna	7	1.614.398	202.495	765.574	26,45
Totale Sud-Isole	39	20.431.917	3.138.215	8.079.206	38,84
Totale X	101	56.669.915	11.204.526	17.455.244	64,19

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali ed aumentato (depurato) del valore del debito finanziario

PARTE III

FENOMENI INCIDENTI SUGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

10 Debiti fuori bilancio

Cons. Teresa Bica

10.1 Nozione e disciplina normativa

Il debito fuori bilancio consiste in una obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di denaro propria dell'Ente, o comunque riconducibile allo stesso, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano e disciplinano il processo finanziario della spesa: non è stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza e quindi il debito non appare nelle scritture contabili dell'Ente.

Il TUEL disciplina l'ambito e le procedure attraverso le quali ricondurre nell'alveo del bilancio queste obbligazioni individuando le fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, la procedura per il riconoscimento degli stessi, i mezzi finanziari per la copertura degli oneri relativi e la possibilità di ripartire tali oneri in più esercizi finanziari.

Le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli Enti locali possono riconoscere, con delibera dell'organo consiliare, sono cinque ed elencate nell'art. 194, 1° comma:

- sentenze esecutive;
- copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'art.191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi indicati dalla norma e, per quelli di cui alla lettera e) che la spesa abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e la sua entità sia nei limiti del valore acquisito al patrimonio.

Per la spesa, o la parte di essa, non riconoscibile, il rapporto di obbligazione intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore finanziario o dipendente dell'Ente, 4° comma dell'art. 191 TUEL.

Per la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due anni successivi, secondo un piano di rateizzazione convenuto con i creditori, 2° comma dell'art. 194, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, 3° comma dell'art. 193. In via eccezionale, il 3° comma dell'art. 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'art. 5, ultimo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ora ha stabilito che gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento elusivamente per finanziare spese di investimento.

In attuazione al nuovo dettato costituzionale:

- l'art. 27, 14° comma, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) riconosce la possibilità agli Enti locali di contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, solamente per i disavanzi risultanti dai bilanci relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- l'art. 41, 4° comma, della legge sopraccitata limita la possibilità di accendere mutui per finanziare debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente a quelli maturati prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001;
- l'art. 23, 5° comma, della legge 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) obbliga gli Enti locali a trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debiti alla competente Procura regionale della Corte dei conti;
- l'art. 30, 15° comma, della legge finanziaria per il 2003 stabilisce la nullità dei contratti di mutuo stipulati dagli Enti locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento e prevede conseguenze sanzionatorie nelle ipotesi di violazione del dettato costituzionale;
- l'art. 3, 18° comma, della legge 350 del 2003 (legge finanziaria del 2004) ha definito univocamente i concetti di indebitamento e di spesa di investimento.

Il quadro normativo si è, così, stabilizzato imponendo maggiori limiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non più finanziabili attraverso l'indebitamento se relativi a spesa corrente.

10.2 L'indagine della Sezione

L'indagine svolta dalla Sezione si è proposta di verificare l'andamento del fenomeno nelle Amministrazioni provinciali e comunali, negli anni 2009 e 2010, analizzando i dati riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio di esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti, dalle amministrazioni con popolazione sia superiore che inferiore agli 8.000 abitanti, sulle entrate correnti sia degli stessi enti della rispettiva regione, ed, infine, il numero degli stessi enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nell'ultimo biennio e negli ultimi sette anni con gli importi relativi. È stato utilizzato un questionario che, inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province con l'obbligo di compilarlo e restituirlo anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie ed i dati necessari.

Nel 2010 il livello di adempimento all'obbligo di compilare il modello è risultato, come negli anni precedenti, totale per le province ma non per i comuni; le maggiori difficoltà ed inadempienze si registrano presso i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti; per quanto riguarda gli enti con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, nell'ultimo anno considerato, a differenza dell'anno precedente risultano inadempienti un comune della 9^a classe (in Calabria) e tre della 8^a classe (due in Campania ed uno in Puglia), nei comuni di tutte le altre classi di popolazione le percentuali di enti adempienti sono diminuite con un minimo di 89,69% nella 2^a classe; la media totale è diminuita dal 99,20% nell'anno 2009 all'90,92% nell'ultimo anno considerato (prospetto n 1.1 e n 3.1).

Gli enti coinvolti nel fenomeno, nel 2010, sono 1873, 75 province e 1798 comuni, con un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 655.595.517 euro (93.107.362 euro dalle province e 562.488.154 euro dai comuni) e una variazione in diminuzione del 15,45%, rispetto all'importo di 775.402.365 euro del 2009 riferito ai 1978 enti interessati (55.206.320 euro dalle 68 province e 720.196.045 euro dai 1.910 comuni), mentre gli enti coinvolti sono numericamente inferiore solo dell'1,98%, ma i comuni che hanno risposto alla richiesta di informazioni sui debiti fuori bilancio nell'ultimo anno sono 670 in meno rispetto all'anno precedente.

Tabella riepilogativa numero enti adempienti esercizio 2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010

Anno	Province		Comuni		Totali	
	Enti di compet	Adempienti	Enti di compet	Adempienti	Enti di compet	Adempienti
2004	100	100	8.100	7.934	8.200	8.034
2005	104	104	8.101	7.967	8.205	8.071
2006	104	104	8.101	7.937	8.205	8.041
2007	104	104	8.101	7.463	8.205	7.567
2008	104	104	8.101	7.788	8.205	7.892
2009	104	104	8.100	8.035	8.204	8.139
2010	107	107	8.094	7.359	8.201	7.466

10.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009

Nell'anno 2009, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1978 ed il totale dei debiti ammonta a 775,402 milioni di euro, hanno risposto al questionario il 99,20% dei comuni contro il 96,14% dell'anno precedente; le province risultano, sempre, tutte adempienti (prospetto n. 3 e n.3.1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 68 Province, che presentano il fenomeno, circa il 25,6% in più rispetto all'anno precedente, è stato di 55.206.320 milioni di euro (prospetti n.3 n.3.1).

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2008 che nel 2009, appare evidente un aumento sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, 14,70%, che del numero degli enti interessati al fenomeno (nell'anno 2008: 54 province per un importo complessivo di 48,130 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Campania (5 province con 14,543 milioni di euro), la Calabria (4 province con 8,315 milioni di euro), la Sicilia (8 province con 6,573 milioni di euro), l'Abruzzo (4 province con 6,517 milioni di euro) ed il Lazio (3 province con 4,227 milioni di euro) prospetto n.11.

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,37 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è la Calabria con 6,52 euro/abitante, seguita dal Molise con 5,69 euro/abitante e dall'Abruzzo con 4,88 euro/abitante. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008, nel 2009 e nel 2010 (prospetti n.2 e n.4).

Tipologia Nel prospetto n.5.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2009 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 33,661 milioni di euro pari al 60,97% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti).

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza ammontano a 18,111 milioni di euro pari al 32,81% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 1,888 milioni di euro pari al 3,42%, per gli espropri è 1,369 milioni di euro pari allo 2,48% la quota per i disavanzi di aziende è minima: 0,178 milioni di euro, equivalente allo 0,32% del totale.

Strumenti di copertura Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.6.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2009 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2009 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 14,776 milioni di euro (26,77%), avanzo di amministrazione per 25,412 milioni di euro (46,03%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 7,651 milioni di euro (13,86%), alienazioni di beni per 3,474 milioni di euro (6,29%)

Il ripiano L'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Tutti i debiti fuori bilancio sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi (prospetto n. 7.1.)

Il 95,36% dei debiti riconosciuti, 52,644 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2009; il 3,48% pari a 1,920 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010 ed l'1,16% pari a 0,643 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011.

Comuni

Nel 2009 i 1.910 comuni interessati al fenomeno, su 8100 enti adempienti, il 99,20 di tutti i comuni italiani, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 720,196 milioni di euro (prospetto n. 1 e n.1.1).

I Comuni della 7[^] ed 11[^] classe demografica coprono circa il 57% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 Comuni della 11[^] classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 255,079 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 1,493 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti dei 30 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di Comuni coinvolti sono della 5[^] classe demografica (409), della 6[^] (331) e della 4[^] (281).

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2009: il Lazio con 120 Comuni e 195,584 milioni di euro, la Campania con 255 Comuni e 167,257 milioni di euro e la Sicilia con 280 comuni e 109,638 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 6 comuni, ed il più basso importo complessivo, 1,424 milioni di euro; segue le Marche, 33 comuni, 3,223 milioni di euro.

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per Regioni, fin ora esposta, per meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti, deve considerare la popolazione residente negli enti stessi.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti (popolazione Istat anno 2009), per Regione (prospetto n. 2), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: il Lazio con 43,49 euro/ab., la Campania, con 38,34 euro/ab, la Sardegna, con 37,35 euro/ab. ed il Molise, con 33,38 euro/ab.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 22,33 euro, la Regione, con più basso valore inferiore a 5 euro/abitante, è: il Veneto con 4,74 euro/ab.

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 2), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 159,56 euro, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9[^] classe, 9,36 euro.

Tipologia Nel prospetto n.5.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2009 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 415,201 milioni di euro pari al 57,65% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2008 erano 308,015 milioni di euro, pari al 49,39% dei debiti riconosciuti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 2451,075 milioni di euro pari al 33,47% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri 49,835 milioni di euro pari al 6,92%, per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 8,218 milioni di euro pari all'1,14%, e la quota per i disavanzi di aziende è di 5,867 milioni di euro equivalente allo 0,81% .

Strumenti di copertura Nel prospetto n.6.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2009 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2009 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 343,764 milioni di euro (47,73%) e l'avanzo di amministrazione per 140,314 milioni di euro (19,48%), seguono i mutui presso la Cassa dd.pp. per 111,625 milioni di euro (15,50%) e le disponibilità del bilancio degli investimenti per 40,784 milioni di euro (5,66%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 698,900 milioni di euro, il 97,04% dei riconoscimenti; per 670 mila euro, lo 0,09% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per 24,626 milioni di euro, il 2,86%, non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 7.2).

L'89,22% dei debiti riconosciuti, 642,581 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2009; il 5,51% pari a 39,652 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010 ed il 2,31% pari a 16,667 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011.

10.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010

Nell'anno 2010, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.873 ed il totale dei debiti ammonta a 655,596 milioni di euro, hanno risposto al questionario solo il 90,92% dei comuni contro il 99,20% dell'anno precedente; le province, anche nell'ultimo anno di riferimento risultano tutte adempienti (prospetto n.3 e n 3.1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 75 Province, che presentano il fenomeno, il 10,29% in più rispetto all'anno precedente, è stato di 93.107.362 milioni di euro (prospetti n3,).

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2009 che nel 2010, appare evidente un aumento sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, 68,65%, che del numero degli enti interessati al fenomeno, oltre il 10%, nell'anno 2009: 68 province per un importo complessivo di 55.206.320 milioni euro (prospetto n 11.1).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Puglia (6 province con 14,987 milioni di euro), la Campania (5 province con 18,054 milioni di euro), le Marche (4 province con 11,515 milioni di euro) la Calabria (4 province con 9,035 milioni di euro), la Sicilia (8 province con 9,699 milioni di euro), il Piemonte (2 province con 6,806 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 2,20 euro, circa 1 euro in più rispetto all'esercizio precedente; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è le Marche con 8,27 euro/abitante, seguita dalla Calabria con 7,09 euro/abitante e dalla Puglia con 3,67 euro/abitante. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008, nel 2009 e nel 2010 (prospetti n3 e n4).

Tipologia Nel prospetto n.8.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2010 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 64,906 milioni di euro pari al 69,71% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti e nel 2009 erano 33,661 milioni di euro, pari alla 60,97% dei debiti riconosciuti).

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza ammontano a 19,840 milioni di euro pari al 21,31% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri è 4,825 milioni di euro pari allo 5,18%, per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 2,544 milioni di euro pari al 2,73%, la quota per i disavanzi di aziende è la minore: 0,992 milioni di euro, equivalente all'1,07% del totale.

Strumenti di copertura Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.9.1 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2010 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2010 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 24.808 milioni di euro (26,64%), avanzo di amministrazione per 29,363 milioni di euro (31,53%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 4,538 milioni di euro (4,87%); il 22,09% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, pari a 20,564 milioni di euro, è stato coperto utilizzando stanziamenti già previsti nel bilancio per far fronte a debiti presunti ma non definiti e non ancora riconosciuti.

Il ripiano L'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Quasi tutti i debiti fuori bilancio sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi, ad eccezione di una Provincia della Sardegna, che non ripiana circa 3 mila euro (prospetto n. 10.1).

Il 93,68% dei debiti riconosciuti, 87,228 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2010; il 4,75% pari a 4,423 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011 ed l'1,56% pari a 1,454 milioni di euro a carico dell'esercizio 2012.

La provincia di Bologna, dei 15,301 milioni di debiti fuori bilancio, riconosciuti prima del 31 dicembre 2009 e non ripianati, ne impegna il 5,49%, 840 mila euro, nel 2010 e prevede il ripiano di 695 mila euro nel 2011 e di 702 mila euro nel 2012; 13,064 milioni di euro restano da ripianare oltre il triennio.

Comuni

Nel 2010 i 1.798 comuni interessati al fenomeno, circa il 6% in meno del 2009, hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 562,488 milioni di euro, con una diminuzione dell'importo del -21,90%, pari a 157,707 milioni di euro, rispetto all'anno precedente, il numero dei comuni che hanno comunicato i dati richiesti diminuisce dell'8,28%, da 8.035 a 7.359 enti (prospetto n. 3 e n.3.1).

I comuni della 7^a ed 11^a classe demografica coprono circa il 41,62% dell'intero importo, i 5 comuni della 11^a classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 98,033 milioni di euro, il comune di Napoli ha riconosciuto debiti fuori bilancio per quasi 50 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 953 mila euro, rappresenta il totale dei debiti dei 29 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di comuni coinvolti, anche nel 2010, sono della 5^a classe demografica (371).

Le Regioni con maggiori importi sono: la Sicilia con 252 comuni e 126,016 milioni di euro e la Campania con 239 comuni coinvolti e 117,124 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 2 comuni, ed il più basso importo complessivo, 361 mila euro.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 4), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: il Molise con 41,66 euro/abitante e la Sardegna, con 40,49 euro/abitante.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 18,19, diminuito di oltre 4 euro rispetto al 2009, la Regione, con il più basso valore medio è il Friuli Venezia Giulia con 4,49 euro/abitante.

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 4), anche nell'anno 2010, il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 104,88 euro, anche se diminuito di circa 55 euro rispetto all'anno precedente, il dato evidenzia le persistenti difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 6^a classe, 15,32 euro/abitante.

Tipologia Nel prospetto n.8.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2010 secondo la diversa causa generica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 418,750 milioni di euro pari al 63,87% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, in aumento rispetto all'anno precedente sia nell'importo che nella percentuale sul totale dei debiti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 174,787 milioni di euro pari al 26,66% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri 39,421 milioni di euro pari al 6,01%, per la ricapitalizzazione di società 11,132 milioni di euro pari all'1,70%, la quota per i disavanzi di aziende è di 11,505 milioni di euro equivalente allo 1,75% .

Strumenti di copertura Nel prospetto n.9.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2010 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2010 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 141,265 milioni di euro (25,11%), l'avanzo di amministrazione per 129,786 milioni di euro (23,07%), gli stanziamenti previsti in bilancio per far fronte a debiti fuori bilancio da riconoscere per 76,133 milioni di euro (13,53%),

l'alienazione di beni per 52,788 milioni di euro (9,38%), i mutui presso la Cassa dd.pp. per 32,328 milioni di euro (5,75%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 631,700 milioni di euro, il 96,36% dei riconoscimenti; per 23,895 mila di euro (prospetto n. 10.2).

Il 77,29% dei debiti riconosciuti, 506,723 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2010; l'11,88% pari a 77,853 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011 e il 7,19% pari a 47,123 milioni di euro a carico dell'esercizio 2012.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 23,895 milioni di euro, il 3,64%.

10.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009 e nel 2010. Raffronti

Un perfetto raffronto può essere fatto, solo, tra i dati che riguardano i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Amministrazioni provinciali, in quanto tutte e 107 le Province, di competenza, presenti sul territorio nazionale, nel biennio considerato, hanno risposto al questionario, inviato a tutti i comuni ed a tutte le province, per raccogliere i dati relativi al fenomeno; mentre i dati riguardanti i comuni scontano la mancata risposta, che potrebbe essere sia negativa che positiva, nel 2009 da parte di 65 enti e nel 2010 da parte di 735 enti.

Mentre il numero complessivo degli enti interessati dal fenomeno diminuisce solo del 5,31%, da 1873 nel 2009 a 1873 nel 2010, l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti diminuisce del 15,45%, da 775,402 milioni di euro a 655,596 milioni di euro (prospetto n.11).

Nel comparto Amministrazioni provinciali, il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio è aumentato, nel biennio considerato, del 10,29%, da 68 a 75 unità; ma l'importo totale dei debiti riconosciuti è aumentato dell'68,65%, da 55,260 milioni di euro a 93,107 milioni di euro (prospetto n. 11).

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province è aumentato di oltre il 60% da 1,37 euro a 2,20.

Nelle regioni della Liguria, delle Marche e della Puglia l'importo dei debiti riconosciuti registra un aumento percentuale molto consistente.

Nel biennio 2009-2010, sono 58, il 54,20% dell'intero comparto, le Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli anni: 52,954 milioni di euro nel 2009 e 87,111 milioni di euro nel 2010 (prospetto n. 11. 3).

Nel prospetto n.11.4 sono riportate le 35 province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio negli ultimi sei anni; rappresentano nel 2005 l'87,06%, 38,781 milioni di euro, dell'importo totale riconosciuto nell'anno, nel 2006 il 24,51%, 26,784 milioni di euro, nel

2007 il 77,82%, 42,188 milioni di euro, nel 2008 il 76,64%, 36,886 milioni di euro, nel 2009 il 70,78%, 39,073 milioni di euro e nel 2010 il 76,38%, 71,765 milioni di euro.

Nel comparto Amministrazioni comunali, dai dati trasmessi da 8.035 enti nel 2009, pari al 99,20% di tutti i comuni italiani, e da 7359 enti nel 2010, il 90,92% degli interpellati, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio, è diminuito da 720,196 a 562,488 milioni di euro, con un decremento del -21,90%, in corrispondenza ad una limitata diminuzione del numero degli enti coinvolti nel fenomeno, da 1.910 a 1.798, solo del -5,86%.

Con riferimento alla classe demografica, permangono, nel biennio, molto elevati gli importi del complesso dei Comuni della 7^a ed 11^a classe.

Nel biennio 2009-2010, sono 1.108, più del 61,62% degli enti interessati dal fenomeno nell'ultimo anno di riferimento, i Comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli esercizi: 571,180 milioni di euro nel 2009 e 447,804 milioni di euro nel 2010, gli importi più significativi, anche tra questi enti, riguardano la 7^a ed 11^a classe demografica. (prospetto n. 11.3).

7322 comuni hanno inviato i dati per la rilevazione in oggetto riferiti ad entrambi gli esercizi 2009-2010, pertanto costituiscono due insiemi perfettamente confrontabili e dai quali si evidenzia la diminuzione, del -13,2%, degli importi totali dei debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio, da 647,944 a 562,353 milioni di euro, pur essendo aumentato il numero dei comuni interessati dal fenomeno, 1.723 nell'esercizio 2009 e 1795 nell'esercizio 2010 (prospetto n. 11.5).

Nell'esercizio 2009, viene previsto il ripiano nel triennio, come prescritto dal TUEL, per il 97,04% dei debiti riconosciuti nell'anno dai Comuni e per il 100% dalle Province, mentre per i debiti riconosciuti nell'anno successivo, il ripiano triennale è previsto, rispettivamente per il 96,36% dai comuni e per circa il 100% dell'importo complessivo dalle province: una provincia della Sardegna non prevede alcun ripiano per circa 3 mila euro; i debiti riconosciuti per i quali non è prevista alcuna copertura aumentano, nel biennio, per i comuni dal 2,86% al 3,64% del totale.

In entrambi gli anni i debiti per far fronte agli oneri conseguenti a sentenze esecutive rappresentano la tipologia più importante rispettivamente, il 57,65% ed il 63,87% dell'intero importo dei debiti riconosciuti nei comuni, il 60,97% ed il 69,71% nelle province; seguono i debiti contratti per l'acquisizione di beni e servizi di pubblica utilità.

Gli strumenti di copertura più importanti sono, in tutti e due gli anni, le disponibilità del bilancio di parte corrente e l'avanzo di amministrazione.

10.2.4 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 e nel 2009 dalle Province e dai Comuni. Incidenza sulla finanza locale

Anche in questo referto, come in quelli degli anni precedenti, si verifica l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti, costituendo questa voce, insieme all'avanzo di amministrazione, lo strumento più significativo per la copertura dei debiti stessi.

La Sezione riferisce, quest'anno, sull'andamento della finanza locale delle province e dei comuni, per il biennio 2008-2009, mediante l'elaborazione dei dati tratti dai rendiconti approvati.

Tale confronto ha maggiore significatività nel comparto delle Province, i cui dati dei debiti fuori bilancio riconosciuti sono tutti a disposizione e non sono disponibili i relativi rendiconti di solo una provincia nel 2008 e di due nell'anno successivo; mentre il comparto dei Comuni sconta la mancata risposta al questionario informativo sui debiti da parte 313 enti, nel 2008, e di 65 enti, nel successivo 2009; inoltre, dei 1828 enti che, nel 2008, presentavano debiti fuori bilancio solo 1511 hanno inviato il conto consuntivo e, pertanto, il raffronto tra debiti ed entrate correnti viene effettuato soltanto per questi ultimi; nel 2009, i comuni con debiti fuori bilancio sono 1910, ma il raffronto riguarda i 1575 enti che hanno inviato sia il questionario sui debiti che il conto consuntivo.

Nel comparto delle amministrazioni provinciali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2008, sulle entrate correnti delle sole 53 Province, interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio e per le quali si dispone del rendiconto, è dello 0,82%, ma del 10,69% nel Molise, del 3,39% in Liguria e del 2,96% nella Calabria (prospetto n.12.1).

Nell'esercizio 2009 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti delle 66 Province con debiti fuori bilancio e rendiconti inviati, resta dello 0,82%, invariata, sale al 3,38% nel Molise, al 3,05% nell'Abruzzo e del 2,80% nella Calabria (prospetto n.12.2).

Nel comparto delle amministrazioni comunali l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2008, sulle entrate correnti dei soli Comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio e che hanno inviato il conto consuntivo, è del 2,10%, ma sale al 4,99% nella Campania, al 3,22% nella Puglia, al 3,14% nel Lazio ed al 3,08% nella Basilicata (prospetto n. 13.1).

Nell'esercizio 2009 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti dei Comuni è dell'1,93%, ma raggiunge il 4,27% nella Campania, il 4,18% nel Molise ed il 3,15 nella Puglia (prospetto n. 13.2).

10.3 Considerazioni d'insieme

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, da indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti.

Il legislatore che, con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno, con la legge finanziaria per il 2006, al 142° comma dell'art. 1, aveva previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, nei calcoli per determinare la congruità della gestione dell'ente locale con il patto di stabilità, la detrazione, dal complesso delle spese correnti, delle "spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

A seguito di ciò nel 2006 si è avuto un notevole sviluppo della quota di debiti derivanti da sentenze, mentre negli esercizi successivi non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto la quota di debiti da sentenze si è ridotta.

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive rappresentano, sia per le province che per i comuni e nei diversi anni, sempre una tipologia rilevante nei debiti riconosciuti.

Più Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'espletamento della loro funzione consultiva attribuita dalla legge 131 del 2003, ed il Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo presso la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, visto l'art. 194 del TUEL e richiamato il principio contabile n. 81 approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali in data 8 gennaio 2004 riguardante la "Gestione nel sistema di bilancio", hanno affermato che la competenza consiliare al riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio permane anche nel caso in cui in bilancio siano stati previsti stanziamenti generici o specifici accantonati per sopperire a tali fattispecie debitorie.

Tuttavia va segnalata una possibile diversa interpretazione che ritiene non obbligatorio il riconoscimento di debiti derivanti da sentenze se già siano stati stabiliti in bilancio stanziamenti finalizzati alle spese per soccombenza.

Tale impostazione appare meritevole di attenzione in quanto il debito fuori bilancio, seppure ammesso dall'ordinamento, costituisce un comportamento irritale che configge con i principi del bilancio, i debiti fuori bilancio sono costituiti da obbligazioni pecuniarie che, pur rispondendo alle finalità istituzionali dell'Ente ed essendo giuridicamente valide, non risultino perfezionate contabilmente. Il riconoscimento da parte del consiglio comunale dei debiti fuori

bilancio, previsto dal citato articolo 194 del TUEL, è diretto dunque a far coincidere l'aspetto contabile con quello giuridico, con contestuale finanziamento dei debiti riconosciuti tramite risorse nuove ovvero la rimodulazione delle risorse programmate in bilancio, affinché vengano salvaguardati gli equilibri di bilancio.

La tipologia dei debiti fuori bilancio è dunque da ricondursi al concetto di "sopravvenienza passiva", trattandosi di debiti sorti al di fuori dell'impegno di spesa costituito secondo le prescrizioni dell'art. 191 del TUEL ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui i debiti si manifestano, pertanto non sembra opportuno invocare l'applicazione della procedura dell'art. 194 del TUEL nei casi in cui nel bilancio sono già previsti sufficienti stanziamenti per le spese in esame.

Gli amministratori maggiormente accorti e che hanno risorse sufficienti allo scopo prevedono in bilancio stanziamenti per la soccombenza in giudizio. Ciò risulta possibile in quanto, se è vero che l'esatto contenuto delle decisioni non è prevedibile, tuttavia è possibile effettuare una stima ragionevole degli oneri che possono derivare dal contenzioso in atto.

In questi casi sembra possibile procedere all'impegno e al pagamento senza far ricorso alla procedura del riconoscimento che si prefigge lo scopo di riportare un'obbligazione assunta extra bilancio negli ordinari strumenti di gestione, assicurando anche la permanenza degli equilibri generali, in quanto il riconoscimento dell'obbligazione riposa nell'autorità della pronuncia stessa e la copertura è già stata stanziata nel bilancio approvato dal Consiglio.

Non può ritenersi appropriato imporre una procedura straordinaria ed eccezionale laddove può procedersi attraverso la programmazione; anzi andrebbe incoraggiata la modalità di esecuzione delle sentenze attraverso la previsione di stanziamenti in bilancio; in questi casi, al fine di rispettare l'esigenza della massima trasparenza nei rapporti istituzionali, tra Giunta e Consiglio, si può considerare utile la comunicazione al Consiglio di queste sentenze esecutive.

Tanto premesso, nella rilevazione dei debiti fuori bilancio dell'anno 2010, è stato chiesto di indicare negli strumenti di copertura utilizzati, anche, l'importo degli stanziamenti previsti in bilancio per debiti da riconoscere prevedibili, come quelli relativi alla soccombenza in giudizio; nelle tabelle 9.1 e 9.2 sono indicate le somme relative a tali stanziamenti utilizzate per la copertura dei debiti riconosciuti nell'anno, 20,564 milioni di euro nelle province, 76,133 milioni di euro nei comuni, e le percentuali sul totale degli strumenti di copertura, rispettivamente il 22,08% ed il 13,53% (prospetto n 9.1 e n 9.2).

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, avendo tutte le Province inviato i dati richiesti.

**Tabella debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province
esercizi 2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010**

Province	In milioni di euro						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enti di comp	100	104	104	104	104	104	107
Enti ademp	100	104	104	104	104	104	107
Enti con dfb	39	53	58	54	54	68	75
TotaleDFB	44,759	44,546	109,286	54,212	48,130	55,206	93,107

Le Province riconoscono, nel 2009, debiti fuori bilancio per 55,206 milioni di euro, il 14,70% di aumento rispetto all'anno precedente; gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 60,97%, quelli da acquisto di beni e servizi il 32,81% del totale dei riconoscimenti.

Nell'esercizio 2010 sia il numero delle Province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti aumentano, rispettivamente da 68 a 75 Enti, il 10,29% in più il numero degli enti, ed il 68,65% in più l'importo totale, 92,107 milioni di euro, di cui 64,906 milioni di euro, per oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 69,71%, per acquisto di beni e servizi il 21,31% del totale dei riconoscimenti, per oltre il 99,99% dei debiti riconosciuti è previsto il ripiano nel triennio.

Al riequilibrio dei bilanci si fa fronte, per il 31,54% con l'avanzo di amministrazione, per il 26,64% con disponibilità del bilancio di parte corrente, per il 22,09 con stanziamenti previsti in bilancio e per il 4,87% con disponibilità del bilancio degli investimenti (prospetti n.5.2, n.6.2, n.7.2, n.8.2, n.9.2 e n.10.2).

L'importo dei debiti fuori bilancio delle 35 province, che hanno denunciato il fenomeno in ciascuno degli ultimi cinque anni, rappresenta, nel 2005, l'87,06% dell'importo totale dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'anno, nel 2006, il 24,51%, nel 2007, il 77,82%, nel 2008, il 76,64%, nel 2009, il 70,78% e nel 2010 il 76,38% (prospetto n.11.4).

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 di 623,674 milioni di euro, aumenta, nel 2009, a 720,196 milioni di euro, ma, in controtendenza con l'andamento rilevato negli anni precedenti, nell'ultimo anno di riferimento, diminuisce sia l'importo, 562,488 milioni di euro, sia il numero dei comuni interessati dal fenomeno, n. 1.798. Tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabile alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 Comuni hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2009, 8053 Comuni, il 99,20%; mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2010 riguardano soltanto 7359 Comuni, 90,92% del totale; tuttavia se si considerano solo i 7322 comuni, che hanno

inviato il questionario compilato, sia nel 2009 che nel 2010, e che, pertanto costituiscono due insiemi perfettamente confrontabili, si conferma la diminuzione dell'importo complessivo dei debiti riconosciuti, -13,2%, da 647,944 milioni di euro a 562,353 milioni di euro nell'ultimo anno di riferimento, nonostante un lieve incremento del numero degli enti interessati al fenomeno, da 1.723 a 1.795 (prospetto n 11.5).

I comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli ultimi due anni sono 1.108, con un importo complessivo di 447,804 milioni di euro nel 2010, il -21,60% in meno rispetto all'anno precedente (prospetto n 11.3).

Nella tabella sono riportati: il numero dei Comuni di competenza, il numero di quelli che hanno inviato il questionario compilato, il numero degli enti interessati dal fenomeno e gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti, negli ultimi otto esercizi²⁵¹.

**Tabella dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni
Esercizi 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010**

In milioni di euro

Comuni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Enti comp.	8100	8100	8101	8101	8101	8101	8101	8094
Enti ademp.	7280	7934	7967	7937	7463	7788	8035	7359
Enti con dfb	1592	1670	1873	1899	1777	1828	1910	1798
Tot. dfb	494,642	588,004	659,642	592,101	518,538	623,674	720,196	562,488

²⁵¹ Le tabelle non presenti nel testo sono pubblicate nel II volume

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica															Comuni	Province	Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11						
Piemonte	N. Enti DFB ric.li 2009	3 35.718	6 189.020	10 283.198	11 388.326	11 446.392	10 282.124	10 448.364	6 1.538.282	12 2.131.245	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	70 5.742.668	3 1.242.115	3 6.984.783
Valle d'Aosta	N. Enti DFB ric.li 2009		2 38.280	1 2189	1 48.910	1 1.321.047	1 1	1 1	1 13.927	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	6 1.424.352	6 1.424.352	6 1.424.352
Lombardia	N. Enti DFB ric.li 2009	3 98.369	6 118.210	14 493.208	10 1.024.773	28 1.328.940	53 4.459.181	32 4.232.750	3 2.807.547	3 332.497	2 2.433.250	1 1.546.151	1 1	1 1	1 1	1 1	171 18.874.875	5 3.081.437	5 21.956.313
Liguria	N. Enti DFB ric.li 2009	3 16.412	8 255.487	8 96.739	4 1.358.610	3 99.378	5 785.127	11 1.358.610	4 1.378.209	3 1	2 1.593.865	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2	39 11.311.990	23.993	11.335.984
Trentino A. A.	N. Enti DFB ric.li 2009	3 19.364	10 210.526	9 1.495.039	6 294.658	2 31.633	4 234.218	3 347.808	3 648.341	3 135.510	2 1.593.865	2 2	2 2	2 2	2 2	2 2	42 4.875.453	42 4.875.453	42 4.875.453
Veneto	N. Enti DFB ric.li 2009	1 9.326	5 38.658	10 604.256	8 1.096.925	6 1.096.925	16 2.601.183	10 2.333.903	3 862.563	3 135.510	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	101 8.391.335	4 818.820	4 9.210.155
Friuli V. Giulia	N. Enti DFB ric.li 2009	5 38.831	3 72.087	8 197.988	8 88.296	6 949.687	16 300.574	10 147.386	3 2.442.412	1 614.098	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	53 4.852.339	4 656.616	57 5.508.955
E. Romagna	N. Enti DFB ric.li 2009	1 2.657	6 263.389	2 77.289	7 138.786	7 138.786	19 599.519	12 1.615.577	2 1.437.890	1 978	4 3.962.135	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	63 8.068.220	3 253.816	66 8.322.036
Toscana	N. Enti DFB ric.li 2009		6 949.913	5 327.799	5 133.050	15 562.342	9 3.850.954	20 2.526.919	11 4.168.470	7 3.725.832	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	75 21.425.977	8 1.581.135	83 23.007.111
Umbria	N. Enti DFB ric.li 2009	2 33.224	1 6.645	2 15.521	2 133.050	4 142.672	4 13.624	5 624.245	1 2.807.291	7 22.902	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	25 3.799.174	25 3.799.174	25 3.799.174
Marche	N. Enti DFB ric.li 2009	1 9.632	1 36.887	2 89.252	3 222.906	5 216.794	6 444.349	6 1.667.713	8 535.731	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	33 3.223.284	3 514.392	36 3.737.656
Lazio	N. Enti DFB ric.li 2009	3 592.500	3 1.289.187	11 455.404	14 768.411	14 4.359.032	23 2.970.770	19 23.428.862	19 8.162.588	4 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	120 195.583.564	3 4.226.509	123 199.810.073
Abruzzo	N. Enti DFB ric.li 2009	3 212.217	9 222.084	16 296.934	10 379.239	11 983.651	21 3.004.098	12 4.665.803	7 3.661.432	1 26.675	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	90 13.452.131	4 6.516.738	94 19.968.869
Molise	N. Enti DFB ric.li 2009		13 930.566	5 453.318	7 614.070	3 38.941	3 1.985.612	3 489.767	2 568.797	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	34 5.091.071	2 1.826.072	36 6.917.144
Campania	N. Enti DFB ric.li 2009	12 369.824	36 1.862.131	26 1.362.023	30 5.615.192	30 10.020.070	53 12.771.716	43 40.420.453	46 18.578.135	7 443.677	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	255 167.256.623	5 14.543.157	260 181.799.779
Puglia	N. Enti DFB ric.li 2009		6 742.370	6 686.110	5 3.948.141	12 6.080.049	12 13.419.278	45 16.022.280	31 7.964.707	4 9.369.581	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	144 60.639.960	4 1.469.667	148 62.109.626
Basilicata	N. Enti DFB ric.li 2009	1 14.964	4 61.314	6 100.711	1 66.840	9 948.155	6 227.163	7 1.897.212	7 485.491	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	36 3.801.860	2 594.866	38 4.386.716
Calabria	N. Enti DFB ric.li 2009	3 33.625	8 407.088	33 1.644.186	29 2.956.744	29 2.978.679	32 5.403.120	15 4.265.236	4 2.477.791	4 3.260.225	4 7.000.689	4 1	4 1	4 1	4 1	4 1	151 30.427.383	4 8.315.309	155 38.742.693
Sicilia	N. Enti DFB ric.li 2009	2 119.869	8 457.214	29 2.626.611	57 1.959.619	57 5.423.257	64 11.486.356	43 17.919.293	43 35.428.412	5 6.104.304	2 2.452.267	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	280 109.637.862	8 6.572.948	288 116.210.800
Sardegna	N. Enti DFB ric.li 2009	6 323.167	9 430.933	22 527.895	22 7.397.347	20 4.393.630	22 5.937.650	10 3.997.686	10 15.172.882	10 784.578	1 3.350.197	2 1	2 1	2 1	2 1	2 1	122 42.315.965	2 2.978.728	126 45.294.693
Totali enti		30 1.492.650	101 3.868.233	234 19.158.417	191 19.158.417	281 30.578.374	409 62.475.560	331 76.629.849	260 154.658.517	43 54.644.233	20 28.764.109	5 19.378.168	5 255.079.014	5 55.206.320	5 775.402.365	5 775.402.365	720 720.196.045	68 68	68 68
Totale DFB ric.li 2009		1.492.650	3.868.233	19.158.417	19.158.417	30.578.374	62.475.560	76.629.849	154.658.517	54.644.233	28.764.109	19.378.168	255.079.014	55.206.320	775.402.365	775.402.365	720.196.045	68	68

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 2 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2009 per abitante negli enti coinvolti

REGIONE	Dati	Classe demografica														Comuni	Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11				
Piemonte	N. abitanti	364.00	4.258.00	13.425.00	26.290.00	44.664.00	67.034.00	89.443.00	395.429.00	75.298.00					716.205.00	2.658.415	
	DFB ric.ti 2009	35.718	189.020	283.198	388.326	446.392	282.124	448.364	1.538.282	2.131.245					5.742.668	1.242.115	
	Debito medio / ab	98.13	44.39	21.09	14.77	9.99	4.21	5.01	3.89	28.30	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	8.02	0.47	
Valle d'Aosta	N. abitanti		1.822	1.337	2.970	4.881			34.979					45.989			
	DFB ric.ti 2009		38.280	2.189	48.910	1.321.047			13.927					1.424.352			
	Debito medio / ab	#DIV/0!	21.01	1.64	16.47	270.65	#DIV/0!	0.40	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	30.97	#DIV/0!	#DIV/0!	
Lombardia	N. abitanti	694	4.427	22.878	25.119	114.344	387.807	458.009	580.134	232.979	307.521	1.295.705	1.546.151	3.429.617	18.874.875	3.586.156	
	DFB ric.ti 2009	98.369	118.210	493.208	1.024.773	1.328.940	4.459.181	4.232.750	2.807.547	332.497	2.433.250			18.874.875			
	Debito medio per abitante	141.74	26.70	21.56	40.80	11.62	11.50	9.24	4.84	1.43	7.91	#DIV/0!	1.19	5.50	0.86	0.86	
Liguria	N. abitanti		2.337	11.841	10.619	12.347	33.520	136.262	136.381					954.478	507.358		
	DFB ric.ti 2009		16.412	255.487	95.739	99.378	785.127	1.358.610	1.378.209					11.311.990	23.993		
	Debito medio / ab	#DIV/0!	7.02	21.58	9.02	8.05	23.42	9.97	10.11	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	11.85	0.05		
Trentino Alto Adige	N. abitanti	1.065	7.986	11.769	14.777	6.971	29.112	48.904	94.884					431.423			
	DFB ric.ti 2009	19.364	210.526	1.495.039	294.658	31.633	234.218	347.808	648.341					4.875.453			
	Debito medio / ab	18.18	26.36	127.03	19.94	4.54	8.05	7.11	6.85	#DIV/0!	7.37	#DIV/0!	#DIV/0!	11.30	#DIV/0!	#DIV/0!	
Veneto	N. abitanti		518	7.146	24.452	60.894	175.199	423.624	461.526	82.206				1.771.031	3.570.571		
	DFB ric.ti 2009		9.326	38.658	604.256	1.096.925	2.601.183	2.333.903	862.563	135.510				8.391.335	818.820		
	Debito medio / ab	#DIV/0!	18.00	5.41	24.71	18.01	14.85	5.51	1.87	1.65	#DIV/0!	1.32	#DIV/0!	4.74	0.23		
Friuli Venezia Giulia	N. abitanti		3.343	4.569	19.686	24.373	115.690	131.336	99.677	99.071	205.341			703.086	1.230.936		
	DFB ric.ti 2009		38.851	72.087	197.968	89.296	949.687	300.574	147.386	2.442.412	614.098			4.852.339	656.616		
	Debito medio / ab	#DIV/0!	11.62	15.78	10.06	3.66	8.21	2.29	1.48	24.65	2.99	#DIV/0!	#DIV/0!	6.90	0.53		
Emilia Romagna	N. abitanti		833	10.404	5.618	28.451	140.643	168.892	286.893	68.019	604.237			1.313.990	1.620.077		
	DFB ric.ti 2009		2.657	263.389	77.289	138.786	569.519	1.615.577	1.437.890	978	3.962.135			8.068.220	253.816		
	Debito medio / ab	#DIV/0!	3.19	25.32	13.76	4.88	4.05	9.57	5.01	0.01	6.56	#DIV/0!	#DIV/0!	6.14	0.16		
Toscana	N. abitanti			9.435	12.538	60.178	71.497	282.693	341.431	550.844	185.091			1.879.366	3.028.067		
	DFB ric.ti 2009			949.913	327.799	562.342	3.850.954	2.526.919	4.168.470	3.725.832	3.697.145			21.425.977	1.581.135		
	Debito medio / ab	#DIV/0!	#DIV/0!	100.68	26.14	9.34	53.86	8.94	12.21	6.76	19.97	4.42	#DIV/0!	11.40	0.52		
Umbria	N. abitanti		585	2.249	5.804	15.844	6.170	77.038	239.464					512.931			
	DFB ric.ti 2009		33.224	6.645	15.521	133.050	142.672	13.524	624.245	2.807.291				3.799.174			
	Debito medio / ab		11.36	6.90	22.92	9.00	2.21	8.10	#DIV/0!	0.14	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	7.41	#DIV/0!	#DIV/0!	
Marche	N. abitanti		171	2.938	6.770	18.558	46.246	95.766	286.282	157.931				614.562	1.070.592		
	DFB ric.ti 2009		9.632	36.887	89.252	222.906	216.794	444.349	1.667.713	535.731				3.223.264	514.392		
	Debito medio / ab		56.33	13.00	13.18	12.01	4.69	4.64	5.83	3.39	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	5.24	0.48		
Lazio	N. abitanti		692	26.430	27.699	55.895	161.504	289.465	832.941	279.034	117.149			4.497.377	4.765.970		
	DFB ric.ti 2009		592.500	1.289.187	465.404	768.411	4.359.032	2.970.770	23.428.852	8.162.588	759.677			195.583.564	4.226.509		
	Debito medio / ab		856.21	175.73	48.78	16.44	13.75	26.99	11.02	28.13	29.25	6.49	#DIV/0!	43.49	0.89		
Abruzzo	N. abitanti		1.259	7.641	25.077	41.241	145.428	159.833	253.988					780.033	1.334.675		
	DFB ric.ti 2009		212.217	222.084	296.934	379.239	983.651	3.004.098	4.665.803	3.661.432	26.675			13.452.131	6.516.738		
	Debito medio / ab		168.56	29.06	13.47	14.83	23.85	20.66	29.19	14.42	#DIV/0!	0.22	#DIV/0!	17.25	4.88		
Molise	N. abitanti		10.297	7.243	17.504	10.730	22.173	11.532	73.017					152.496	320.795		
	DFB ric.ti 2009		930.566	453.318	614.070	38.941	1.995.612	489.767	568.797					5.091.071	1.826.072		
	Debito medio / ab	#DIV/0!	90.37	62.59	35.08	3.63	90.00	42.47	7.79	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	33.38	5.69		

Segue

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10		
Campania	N. abitanti		8.945	57.844	64.680	119.293	383.801	595.531	1.533.304	521.094	113.811	963.661	4.361.964	5.812.962
	DFB ric.ti 2009		358.824	1.862.131	1.362.023	5.615.192	10.020.070	12.771.716	40.420.453	18.578.135	443.677	75.824.402	167.256.623	14.543.157
	Debito medio / ab	#DIV/0!	40,11	32,19	21,06	47,07	26,11	21,45	26,36	35,66	3,90	#DIV/0!	38,34	2,50
Puglia	N. abitanti		9.297	12.663	50.269	279.401	638.291	1.096.272	351.694	194.021	320.677	2.952.585	3.285.886	
	DFB ric.ti 2009		742.370	686.110	3.948.141	6.080.049	13.419.278	16.022.280	7.964.707	2.407.442	9.369.581	60.639.960	1.469.667	
	Debito medio per abitante	#DIV/0!	79,85	54,18	78,54	21,76	21,02	14,62	22,66	12,41	29,22	#DIV/0!	0,45	
Basilicata	N. abitanti	468	2.883	8.370	2.894	33.393	36.713	99.057	128.977	485.491		312.755	590.601	
	DFB ric.ti 2009	14.964	61.314	100.711	66.840	948.155	227.163	1.897.212	485.491			3.801.850	584.866	
	Debito medio / ab.	31,97	21,27	12,03	23,10	28,39	6,19	19,15	3,76	#DIV/0!	#DIV/0!	12,16	0,99	
Calabria	N. abitanti	1.129	6.224	47.855	51.940	112.868	226.389	194.423	135.631	295.096	185.621	1.257.175	1.275.201	
	DFB ric.ti 2009	33.625	407.088	1.644.186	2.956.744	2.978.679	5.403.120	4.265.236	2.477.791	3.260.225	7.000.689	30.427.383	8.315.309	
	Debito medio / ab	29,78	65,41	34,36	56,93	26,39	23,87	21,94	18,27	11,05	37,71	#DIV/0!	24,20	6,52
Sicilia	N. abitanti	855	5.916	42.430	62.551	215.795	459.747	562.603	1.413.487	348.506	367.464	659.433	4.435.255	
	DFB ric.ti 2009	119.869	457.214	2.626.611	1.958.619	5.423.257	11.486.356	17.919.283	35.428.412	6.104.304	2.452.267	17.978.687	109.637.852	
	Debito medio / ab	140,20	77,28	61,90	31,31	25,13	24,98	31,85	25,06	17,52	6,67	27,26	24,72	1,50
Sardegna	N. abitanti	2.088	6.483	27.903	54.576	77.635	152.688	131.532	321.112	71.253	287.603	1.132.873	1.121.663	
	DFB ric.ti 2009	323.167	430.933	527.895	7.397.347	4.393.630	5.937.650	3.997.686	15.172.882	784.578	3.350.197	42.315.965	2.978.728	
	Debito medio / ab	154,77	66,47	18,92	135,54	56,59	38,89	30,39	47,25	11,01	11,65	#DIV/0!	37,35	2,66
Totale abitanti		9.355	76.719	347.310	474.724	1.108.624	2.940.762	4.574.234	8.616.632	3.262.000	3.072.243	1.518.271	32.255.191	40.163.123
Totale DFB ric.ti 2009		1.492.650	3.888.233	13.448.920	19.158.417	30.578.374	62.475.560	75.629.849	154.658.517	54.644.233	28.764.109	19.378.168	255.079.014	55.206.320
Debito medio per abitante		159,56	50,68	38,72	40,36	27,58	21,24	16,75	17,95	9,36	12,76	40,78	22,33	1,37

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.3 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	Totale complessivo		
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11	
Piemonte	N. Enti	1	5	10	7	7	9	8	9	2				58		2	60
	DFB ric. ti 2010	4.000	40.349	215.456	149.578	365.667	488.333	1.243.459	2.468.365	7.767.488				12.772.695	6.805.645		19.528.340
Valle d'Aosta	N. Enti				1									2			2
	DFB ric. ti 2010				87.849								272.677	360.526			360.526
Lombardia	N. Enti	2	4	14	12	32	49	29	19	4	2		168	7		175	
	DFB ric. ti 2010	189.447	78.287	744.541	173.091	2.090.578	2.439.716	1.185.379	2.403.900	1.718.890	511.653	4.081.187	15.616.768	3.477.280			19.094.048
Liguria	N. Enti	1	3	2	5	2	8	4	1				35	2		37	
	DFB ric. ti 2010	18.836	14.344	37.525	328.195	37.653	511.416	1.718.917	389.556	124.428		2.514.684	5.695.555	819.926			6.515.481
Trentino Alto Adige	N. Enti	3	4	5	3	4	5	1	3				30			30	
	DFB ric. ti 2010	22.754	55.891	40.522	11.945	236.861	73.429	42.939	631.380		720.466		1.836.178				1.836.178
Veneto	N. Enti		1	4	10	15	21	33	16	1			102	4		106	
	DFB ric. ti 2010		2.168	49.801	250.860	348.743	962.000	1.509.817	6.989.251	30.139		574.838	10.717.617	2.373.544			13.091.161
Friuli Venezia Giulia	N. Enti		3	6	14	13	17	7	3	1			65	2		67	
	DFB ric. ti 2010		40.482	48.172	123.865	139.729	1.144.745	868.289	666.270	84.134	103.074		3.208.761	278.817			3.487.578
Emilia Romagna	N. Enti		3	2	3	8	14	12	10	5			58	6		64	
	DFB ric. ti 2010		435.005	218.678	153.954	339.830	728.382	1.087.907	1.269.092	702	8.585.503		12.819.052	437.590			13.256.642
Toscana	N. Enti		1	10	4	11	17	15	9	6			75	7		82	
	DFB ric. ti 2010		2.280	257.584	217.462	1.492.220	1.822.328	6.757.277	3.018.710	1.712.150	440.768	8.716.857	24.437.635	5.227.538			29.665.173
Umbria	N. Enti				1	4	3	2	2				13			13	
	DFB ric. ti 2010				225.668		913.653	359.203	345.619		766.649		2.766.742				2.766.742
Marche	N. Enti		3	3	4	8	5	9	8	2			43	4		47	
	DFB ric. ti 2010		54.774	77.398	50.898	157.474	292.969	1.658.919	1.680.194	815.763	4.046.366		8.834.775	11.514.542			20.349.317
Lazio	N. Enti	5	4	14	16	12	27	18	23	4			125	4		129	
	DFB ric. ti 2010	141.912	152.370	663.628	485.991	261.513	8.377.519	3.998.499	13.729.298	11.965.780	3.543.658	10.318.618	53.638.786	2.045.539			55.684.326
Abruzzo	N. Enti	4	9	17	11	16	14	11	7				90	4		94	
	DFB ric. ti 2010	74.706	477.573	1.042.499	415.199	1.074.874	2.804.724	1.879.627	4.029.323		135.737		11.934.261	3.444.596			15.378.857
Molise	N. Enti	1	7	3	4	2	2	1	2				22	2		24	
	DFB ric. ti 2010	40.438	340.754	88.265	205.914	47.727	165.711	97.733	4.568.888				5.545.430	89.770			5.635.200
Campania	N. Enti	1	16	32	25	27	44	43	44	5			239	5		244	
	DFB ric. ti 2010	13.000	1.355.130	1.775.539	1.607.326	2.046.855	7.585.173	11.008.243	33.118.359	8.718.264	429.472	49.466.744	117.124.106	18.054.500			135.178.606
Puglia	N. Enti	1	1	3	7	18	37	36	29	4			139	6		145	
	DFB ric. ti 2010	4.800	103.000	140.280	1.005.308	2.067.132	5.546.047	10.714.452	22.822.673	22.310.140	16.585.401	2.234.410	83.533.642	14.986.995			98.520.637
Basilicata	N. Enti		4	9	4	6	5	9		2			39	2		41	
	DFB ric. ti 2010		1.028.183	261.250	325.655	443.750	274.022	2.037.807		1.235.086			5.605.753	27.337			5.633.090
Calabria	N. Enti	2	8	23	24	29	25	12	3	4			130	4		134	
	DFB ric. ti 2010	27.710	230.859	1.434.502	1.637.122	3.174.437	3.743.306	4.258.987	620.317	3.930.578			19.057.818	9.034.821			28.092.639
Sicilia	N. Enti	1	10	29	23	50	53	42	35	5			252	8		260	
	DFB ric. ti 2010	20.419	1.137.814	3.544.376	1.143.371	5.741.730	11.166.700	13.393.807	23.910.221	5.349.544	11.539.268	17.416.811	126.016.079	9.699.414			135.715.493
Sardegna	N. Enti	7	12	21	17	19	16	10	8	1			113	6		119	
	DFB ric. ti 2010	395.228	839.173	1.333.349	842.209	707.365	2.329.127	1.614.956	13.205.685	747.678	19.001.205		41.015.975	4.789.507			45.805.483
Totali Enti		29	98	208	194	283	371	306	235	43			1.798	75		1.873	
	Totale DFB ric. ti 2010	953.250	6.388.435	12.199.032	9.215.795	21.687.882	50.794.868	65.202.964	136.129.777	66.510.766	66.429.220	28.942.916	98.033.250	93.107.362			655.595.517

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 4 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2010 per abitante negli enti coinvolti

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11
Piemonte	N. abitanti	287	3.875	13.163	16.103	28.809	64.659	120.399	339.919	168.974				756.168	2.877.010
	DFB ric.ti 2010	4.000	40.349	215.456	149.578	365.667	468.333	1.243.459	2.468.365	7.767.488				12.722.695	6.805.645
	Media / abitante	14,98	10,41	16,37	9,29	12,69	7,24	10,33	7,26	45,97	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	16,83	2,37
Valle d'Aosta	N. abitanti			2.970					34.979					37.949	
	DFB ric.ti 2010			87.849					272.677					360.526	
	Media / abitante	#DIV/0!	#DIV/0!	29,58	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	7,80	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	9,50	#DIV/0!
Lombardia	N. abitanti	553	3.147	22.379	27.458	130.139	358.658	390.565	591.285	295.014	307.521		1.295.705	3.422.424	3.528.640
	DFB ric.ti 2010	189.447	78.287	744.541	173.091	2.090.678	2.439.716	1.185.379	2.403.900	1.718.890	511.653		4.081.187	15.616.768	3.477.280
	Media / abitante	342,58	24,88	33,27	6,30	16,06	6,80	3,04	4,07	5,83	1,66	#DIV/0!	3,15	4,56	0,99
Liguria	N. abitanti	355	1.933	2.646	12.615	7.498	56.560	98.703	156.711	62.356			611.171	1.010.548	507.358
	DFB ric.ti 2010	18.836	14.344	37.526	328.195	37.653	511.416	1.718.917	389.556	124.428			2.514.684	5.695.555	819.926
	Media / abitante	53,06	7,42	14,18	26,02	5,02	9,04	17,42	2,49	2,00	#DIV/0!	#DIV/0!	4,11	5,64	1,62
Trentino Alto Adige	N. abitanti	893	3.191	8.063	7.948	15.299	31.747	16.364	94.684		216.155			394.304	
	DFB ric.ti 2010	22.754	55.891	40.522	11.945	236.851	73.429	42.939	631.380		720.466			1.836.178	
	Media / abitante	25,48	17,52	5,03	1,50	15,52	2,31	2,62	6,67	#DIV/0!	3,33	#DIV/0!	#DIV/0!	4,66	#DIV/0!
Veneto	N. abitanti		519	6.665	25.249	62.022	151.103	438.353	493.059	82.206			265.368	1.524.544	2.871.211
	DFB ric.ti 2010		2.168	49.801	250.860	348.743	962.000	1.509.817	6.989.251	30.139			574.888	10.717.617	2.373.544
	Media / abitante	#DIV/0!	4,18	7,47	9,94	5,62	6,37	3,44	14,18	0,37	#DIV/0!	2,17	#DIV/0!	7,03	0,83
Friuli Venezia Giulia	N. abitanti		2.193	8.858	34.167	50.548	119.866	94.539	99.677	99.071	205.341			714.260	776.116
	DFB ric.ti 2010		40.482	48.172	123.865	139.729	1.144.745	858.289	666.270	84.134	103.074			3.208.761	278.817
	Media / abitante	#DIV/0!	18,46	5,44	3,63	2,76	9,55	9,08	6,68	0,85	0,50	#DIV/0!	#DIV/0!	4,49	0,36
Emilia Romagna	N. abitanti		2.748	3.125	8.470	31.695	108.236	174.614	320.476	68.019	760.234			1.477.617	3.213.550
	DFB ric.ti 2010		435.005	218.678	153.954	339.830	728.382	1.087.907	1.269.092	702	8.585.503			12.819.052	437.590
	Media / abitante	#DIV/0!	158,30	69,98	18,18	10,72	6,73	6,23	3,96	0,01	11,29	#DIV/0!	#DIV/0!	8,68	0,14
Toscana	N. abitanti		696	15.358	10.466	44.916	126.379	222.227	293.245	470.879	185.091	365.659		1.734.916	2.767.596
	DFB ric.ti 2010		2.280	257.594	217.462	1.492.220	1.822.328	6.757.277	3.018.710	1.712.150	440.768	8.716.857		24.437.635	5.227.538
	Media / abitante	#DIV/0!	3,28	16,77	20,78	33,22	14,42	30,41	10,29	3,64	2,38	23,84	#DIV/0!	14,09	1,89
Umbria	N. abitanti			1.950		17.437	20.580	35.462	73.206		165.207			313.842	
	DFB ric.ti 2010			225.668		913.653	369.203	135.951	345.619		786.649			2.766.742	
	Media / abitante	#DIV/0!	#DIV/0!	115,73	#DIV/0!	52,40	17,45	3,83	4,72	#DIV/0!	4,76	#DIV/0!	#DIV/0!	8,82	#DIV/0!
Marche	N. abitanti		2.195	4.621	9.364	30.873	36.428	130.053	275.572	157.931	102.047			749.084	1.393.090
	DFB ric.ti 2010		54.774	77.398	50.898	157.474	292.989	1.658.919	1.680.194	815.763	4.046.366			8.834.775	11.514.542
	Media / abitante	#DIV/0!	24,95	16,75	5,44	5,10	8,04	12,76	6,10	5,17	39,65	#DIV/0!	#DIV/0!	11,79	8,27
Lazio	N. abitanti		3.080	21.077	40.948	46.187	193.357	259.022	786.963	279.034	117.149			4.472.410	5.081.493
	DFB ric.ti 2010		1.246	141.912	663.628	485.991	8.377.519	3.998.489	13.729.298	11.965.780	3.543.658			53.638.786	2.045.539
	Media / abitante	113,89	49,47	31,49	11,87	5,66	43,33	15,44	17,45	42,88	30,25	#DIV/0!	3,79	11,99	0,40

Segue

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11
Abruzzo	N. abitanti	1.215	7.451	26.399	27.341	62.616	93.173	154.551	272.971	123.022				768.739	1.334.675
	DFB ric.ti 2010	74.706	477.573	1.042.499	415.199	1.074.874	2.804.724	1.879.627	4.029.323	135.737				11.934.261	3.444.596
	Media / abitante	61,49	64,10	39,49	15,19	17,17	30,10	12,16	14,76	#DIV/0!	1,10			15,52	2,58
Molise	N. abitanti	461	5.723	4.081	9.207	7.392	11.001	11.532	83.702					133.099	320.795
	DFB ric.ti 2010	40.438	340.754	88.265	205.914	47.727	165.711	97.733	4.558.888					5.545.430	89.770
	Media / abitante	87,72	59,54	21,63	22,36	6,46	15,06	8,47	54,47	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	41,66	0,28
Campania	N. abitanti	344	11.836	50.561	62.544	105.119	317.776	602.746	1.528.051	358.794	113.811			4.115.243	5.812.962
	DFB ric.ti 2010	13.000	1.355.130	1.775.539	1.607.326	2.046.865	7.585.173	11.008.243	33.119.359	8.718.264	429.472			117.124.106	18.054.500
	Media / abitante	37,79	114,49	35,12	25,70	19,47	23,87	18,26	21,67	24,30	3,77	#DIV/0!	#DIV/0!	28,46	3,11
Puglia	N. abitanti	193	506	5.052	17.966	72.906	257.119	529.974	1.012.062	356.778	347.260			2.920.493	4.079.702
	DFB ric.ti 2010	4.800	103.000	140.280	1.005.308	2.067.132	5.546.047	10.714.452	22.822.673	22.310.140	16.585.401			83.533.642	14.986.995
	Media / abitante	24,87	203,56	27,77	55,96	28,35	21,57	20,22	22,55	62,53	47,76			28,60	3,67
Basilicata	N. abitanti		3.275	12.896	11.230	24.630	30.560	126.595						338.163	590.601
	DFB ric.ti 2010		1.028.183	261.250	325.655	443.750	274.022	2.037.807						5.605.753	27.337
	Media / abitante	#DIV/0!	313,95	20,26	29,00	18,02	8,97	16,10	#DIV/0!	9,58	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	16,58	0,05
Calabria	N. abitanti	787	6.446	32.304	56.230	116.867	170.585	167.938	100.396	295.095				946.648	1.275.201
	DFB ric.ti 2010	27.710	230.859	1.434.502	1.637.122	3.174.437	3.743.306	4.258.987	620.317	3.930.578				19.057.818	9.034.821
	Media / abitante	35,21	35,81	44,41	29,11	27,16	21,94	25,36	6,18	13,32	#DIV/0!	#DIV/0!	#DIV/0!	20,13	7,09
Sicilia	N. abitanti	471	7.809	43.298	58.894	189.821	387.257	549.627	1.158.960	365.377	367.454			4.084.880	4.383.198
	DFB ric.ti 2010	20.419	1.137.814	3.544.376	1.143.371	5.741.730	11.166.700	13.393.807	23.910.221	5.349.544	11.539.268			126.016.079	9.699.414
	Media / abitante	43,35	145,71	81,86	19,41	30,25	28,84	24,37	20,63	14,64	31,40	58,75	48,00	30,85	2,21
Sardegna	N. abitanti	2.304	8.605	30.023	41.992	75.940	115.505	133.753	245.989	71.253	287.603			1.012.967	1.437.426
	DFB ric.ti 2010	395.228	839.173	1.333.349	842.209	707.365	2.329.127	1.614.956	13.205.685	747.678	19.001.205			41.015.975	4.789.507
	Media / abitante	171,54	97,52	44,41	20,06	9,31	20,16	12,07	53,68	10,49	66,07	#DIV/0!	#DIV/0!	40,49	3,33
Totale abitanti		9.089	75.228	312.519	481.162	1.120.674	2.650.549	4.257.017	7.961.907	3.259.758	3.297.905	1.248.173	6.254.317	30.928.298	42.250.624
Totale DFB ric.ti 2010		953.250	6.388.435	12.199.032	9.215.795	21.687.882	50.794.868	65.202.964	136.129.777	66.510.766	66.429.220	28.942.916	98.033.250	562.488.154	93.107.362
Debito medio per abitante		104,88	84,92	39,03	19,15	19,35	19,16	15,32	17,10	20,40	20,14	23,19	15,67	18,19	2,20

Prospetto n. 5.1 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazioni di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1.242.115	69.366	-	-	-	1.172.749
Lombardia	3.081.437	3.028.222	-	-	-	53.216
Liguria	23.993	23.993	-	-	-	-
Veneto	818.820	797.615	-	-	21.205	-
Friuli Venezia Giulia	656.616	148.987	101.377	406.252	-	-
Emilia Romagna	253.816	53.816	-	-	-	200.000
Toscana	1.581.135	740.436	-	-	-	840.698
Umbria	-	-	-	-	-	-
Marche	514.392	413.985	29.597	-	-	70.810
Lazio	4.226.509	3.574.512	-	-	-	651.997
Abruzzo	6.516.738	2.336.724	46.571	-	62.657	4.070.786
Molise	1.826.072	72.010	-	-	-	1.754.063
Campania	14.543.157	8.114.668	-	-	-	6.428.489
Puglia	1.469.667	663.977	-	-	362.156	443.533
Basilicata	584.866	190.066	-	-	-	394.800
Calabria	8.315.309	6.747.084	-	687.349	32.000	848.876
Sicilia	6.572.948	5.560.531	-	29.041	-	983.377
Sardegna	2.978.728	1.125.264	-	764.913	890.554	197.997
Totale complessivo	55.206.320	33.661.257	177.545	1.887.555	1.368.572	18.111.390
Rapporto percentuale	100%	60,97%	0,32%	3,42%	2,48%	32,81%

Prospetto n. 5.2 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazioni di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	5.742.668	1.813.107	191.353	-	101.947	3.636.261
V. d'Aosta	1.424.352	1.375.442	-	-	-	48.910
Lombardia	18.874.875	10.250.160	632.285	1.274.623	200.000	6.517.807
Liguria	11.311.990	9.028.955	18.889	8.500	-	2.255.647
Trentino A. A.	4.875.453	3.419.749	45.923	801.388	-	608.393
Veneto	8.391.335	5.184.596	154	157.521	959.846	2.089.218
Friuli V. Giulia	4.852.339	3.263.713	274.096	141.276	176.710	996.544
E. Romagna	8.068.220	4.282.243	10.483	2.201.785	-	1.573.708
Toscana	21.425.977	9.760.824	493.931	48.000	705.301	10.417.921
Umbria	3.799.174	3.539.569	45.658	21.891	-	192.056
Marche	3.223.264	1.267.907	846	38.349	-	1.916.162
Lazio	195.583.564	96.883.155	626.947	137.379	31.648.165	66.287.918
Abruzzo	13.452.131	5.155.164	971.698	359.138	990.216	5.975.915
Molise	5.091.071	4.707.892	-	-	27.150	356.029
Campania	167.256.623	86.291.312	447.031	545.004	2.587.141	77.386.134
Puglia	60.639.960	42.788.578	141.851	516	1.984.164	15.724.850
Basilicata	3.801.850	2.785.819	-	-	500.786	515.245
Calabria	30.427.383	19.833.687	162.645	129.375	998.035	9.303.641
Sicilia	109.637.852	75.423.718	1.781.145	1.446.835	4.752.422	26.233.731
Sardegna	42.315.965	28.145.416	22.284	906.583	4.202.832	9.038.850
Totale complessivo	720.196.045	415.201.006	5.867.219	8.218.163	49.834.717	241.074.940
Rapporto percentuale	100%	57,65%	0,81%	1,14%	6,92%	33,47%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 6.1 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009. Strumenti di copertura.

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	1.242.115	1.242.115	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	3.081.437	175.633	2.212.936	692.868	-	-	-	-	-
Liguria	23.993	23.993	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	818.820	149.695	-	669.125	-	-	-	-	-
Friuli Venezia Giulia	656.616	22.053	230.692	403.871	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	253.816	253.816	-	-	-	-	-	-	-
Toscana	1.581.135	499.928	258.090	480.357	-	-	-	342.759	-
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	514.392	110.938	403.454	-	-	-	-	-	-
Lazio	4.226.509	2.123.145	1.540.000	563.364	-	-	-	-	-
Abruzzo	6.516.738	96.964	87.413	2.858.383	3.473.978	-	-	-	-
Molise	1.826.072	66.626	1.694.361	65.086	-	-	-	-	-
Campania	14.543.157	1.840.640	123.286	9.198.307	-	-	-	3.380.923	-
Puglia	1.469.667	670.844	2.156	627.138	-	-	-	169.529	-
Basilicata	584.866	255.866	-	329.000	-	-	-	-	-
Calabria	8.315.309	6.906.676	32.108	1.376.525	-	-	-	-	-
Sicilia	6.572.948	265.502	24.920	6.282.527	-	-	-	-	-
Sardegna	2.978.728	71.752	1.041.488	1.865.489	-	-	-	-	-
Totale complessivo	55.206.320	14.776.187	7.650.905	25.412.039	3.473.978	0,00%	0,00%	3.893.211	-
Rapporto percentuale	100%	26,77%	13,86%	46,03%	6,29%	0,00%	0,00%	7,05%	0,00%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 6.2 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009. Strumenti di copertura

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	5.742.668	2.489.280	62.077	2.417.845	-	-	587.545	185.921	-
Valle d'Aosta	1.424.352	1.393.333	-	31.019	-	-	-	-	-
Lombardia	18.874.875	4.593.242	3.775.410	7.022.741	1.307.417	901.088	941.977	291.182	41.818
Liguria	11.311.990	4.500.990	4.448.044	1.403.369	628.454	-	-	331.134	-
Trentino A. A.	4.875.453	1.230.176	1.233.481	966.645	90.015	-	-	1.355.135	-
Veneto	8.391.335	2.704.010	2.457.725	1.742.344	-	-	-	70.800	1.416.455
Friuli V. Giulia	4.852.339	1.108.038	248.533	3.291.433	6.720	150.000	-	7.625	39.990
Emilia Romagna	8.068.220	3.624.552	795.013	2.350.464	764.818	-	-	533.373	-
Toscana	21.425.977	5.237.365	2.043.038	7.860.609	2.673.067	510.325	1.272.665	1.238.319	590.589
Umbria	3.799.174	2.276.048	62.334	704.227	685.856	-	70.710	-	-
Marche	3.223.264	1.521.928	295.830	1.335.645	-	-	-	38.212	31.649
Lazio	195.583.564	116.930.076	7.255.657	4.197.464	4.242.336	60.144.462	167.209	146.928	2.499.430
Abruzzo	13.452.131	7.505.220	898.900	2.172.145	34.836	553.623	693.279	409.346	1.184.782
Molise	5.091.071	1.319.788	1.509.301	1.718.985	-	-	-	-	542.997
Campania	167.256.623	115.260.120	2.952.932	25.997.006	5.803.955	9.674.157	4.553.208	1.157.571	1.857.673
Puglia	60.639.960	16.547.693	2.774.171	25.274.282	1.465.267	10.254.638	521.867	1.496.130	2.305.912
Basilicata	3.801.850	1.402.827	637.379	507.608	541.651	231.484	-	433.917	46.985
Calabria	30.427.383	8.712.950	5.531.507	8.225.623	1.991.639	4.725.836	302.104	882.738	54.986
Sicilia	109.637.852	36.765.928	2.860.257	34.638.309	2.424.694	11.470.585	1.019.290	13.429.435	7.029.353
Sardegna	42.315.965	8.640.383	942.709	8.456.731	1.111.876	13.009.189	1.628.748	5.542.901	2.983.428
Totale complessivo	720.196.045	343.763.947	40.784.299	140.314.495	23.772.601	111.625.387	11.758.602	27.550.665	20.626.049
Rapporto percentuale	100%	47,73%	5,66%	19,48%	3,30%	15,50%	1,63%	3,83%	2,86%

(in euro senza decimali)

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n.7.1 - Province di competenza- Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2010	Ripiano 2009 (impegno cont.le)	Ripiano 2010	Ripiano 2011	Totale ripianati	Non ripianati
Piemonte	1.242.115	526.640	344.425	371.050	1.242.115	-
Lombardia	3.081.437	3.081.437	-	-	3.081.437	-
Liguria	23.993	23.993	-	-	23.993	-
Veneto	818.820	818.820	-	-	818.820	-
Friuli V Giulia	656.616	656.616	-	-	656.616	-
E Romagna	253.816	253.816	-	-	253.816	-
Toscana	1.581.135	1.581.135	-	-	1.581.135	-
Marche	514.392	514.392	-	-	514.392	-
Lazio	4.226.509	4.226.509	-	-	4.226.509	-
Abruzzo	6.516.738	5.858.133	658.605	-	6.516.738	-
Molise	1.826.072	1.826.072	-	-	1.826.072	-
Campania	14.543.157	14.543.157	-	-	14.543.157	-
Puglia	1.469.667	1.469.667	-	-	1.469.667	-
Basilicata	584.866	519.066	65.800	-	584.866	-
Calabria	8.315.309	7.549.994	493.708	271.607	8.315.309	-
Sicilia	6.572.948	6.572.948	-	-	6.572.948	-
Sardegna	2.978.728	2.621.731	356.998	-	2.978.728	-
Totale complessivo	55.206.320	52.644.127	1.919.536	642.657	55.206.320	-
Rapporto percentuale	100%	95,36%	3,48%	1,16%	100,00%	0,00%

Prospetto n. 7.2 - Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2009	Ripiano 2009 (impegno cont.le)	Ripiano 2010	Ripiano 2011	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
Piemonte	5.742.668	5.569.785	92.000	80.883	5.742.668	-	-
Valle d'Aosta	1.424.352	303.305	500.000	621.047	1.424.352	-	-
Lombardia	18.874.875	18.421.260	321.199	90.598	18.833.057	-	41.818
Liguria	11.311.990	11.201.990	110.000	-	11.311.990	-	-
Trentino A. A.	4.875.453	4.875.453	-	-	4.875.453	-	-
Veneto	8.391.335	6.714.260	175.077	85.542	6.974.879	-	1.416.455
Friuli V. Giulia	4.852.339	4.812.350	-	-	4.812.350	-	39.990
E. Romagna	8.068.220	7.189.377	835.331	43.511	8.068.220	-	-
Toscana	21.425.977	19.013.532	1.350.237	471.619	20.835.388	-	590.589
Umbria	3.799.174	3.585.777	213.397	-	3.799.174	-	-
Marche	3.223.264	2.803.584	257.817	130.214	3.191.615	-	31.649
Lazio	195.583.564	186.022.075	4.556.437	2.255.621	192.834.133	250.000	2.499.430
Abruzzo	13.452.131	10.136.747	1.544.022	493.523	12.174.292	93.057	1.184.782
Molise	5.091.071	4.087.185	195.216	265.674	4.548.074	-	542.997
Campania	167.256.623	152.071.134	9.461.519	3.801.295	165.333.949	65.000	1.857.673
Puglia	60.639.960	50.354.963	4.974.364	2.945.531	58.274.858	59.189	2.305.912
Basilicata	3.801.850	3.610.606	119.009	25.250	3.754.865	-	46.985
Calabria	30.427.383	24.157.967	4.667.933	1.525.941	30.351.840	20.557	54.986
Sicilia	109.637.852	93.381.945	6.735.256	2.309.107	102.426.307	182.191	7.029.353
Sardegna	42.315.965	34.267.257	3.543.446	1.521.833	39.332.537	-	2.983.428
Totale complessivo	720.196.045	642.580.552	39.652.261	16.667.188	698.900.001	669.994	20.626.049
Rapporto percentuale	100%	89,22%	5,51%	2,31%	97,04%	0,09%	2,86%

Prospetto n. 8.1- Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazioni di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	6.805.645	28.778	-	-	4.044.425	2.732.442
Lombardia	3.477.280	1.609.468	-	-	-	1.867.812
Liguria	819.926	8.424	-	-	-	811.502
Veneto	2.373.544	2.130.626	-	-	-	242.918
Friuli V. Giulia	278.817	278.817	-	-	-	-
E. Romagna	437.590	437.590	-	-	-	-
Toscana	5.227.538	5.148.590	-	-	-	78.948
Umbria	-	-	-	-	-	-
Marche	11.514.542	10.705.616	29.373	-	-	779.553
Lazio	2.045.539	1.775.524	-	-	240.000	30.015
Abruzzo	3.444.596	1.976.448	13.823	15.253	-	1.439.072
Molise	89.770	89.770	-	-	-	-
Campania	18.054.500	11.986.213	-	1.775.529	-	4.292.759
Puglia	14.986.995	9.754.599	162.366	-	540.453	4.529.577
Basilicata	27.337	27.337	-	-	-	-
Calabria	9.034.821	6.795.637	-	303.576	-	1.935.607
Sicilia	9.699.414	7.872.520	786.376	450.000	-	590.519
Sardegna	4.789.507	4.279.986	-	-	-	509.521
Totale complessivo	93.107.362	64.905.943	991.937	2.544.358	4.824.878	19.840.245
Rapporto percentuale	100%	69,71%	1,07%	2,73%	5,18%	21,31%

Prospetto n. 8.2 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Tipologia.

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	19.528.340	9.278.558	403.286	27.101	4.464.425	5.354.970
Valle d'Aosta	360.526	281.344	-	-	-	79.182
Lombardia	19.094.048	12.047.861	558.743	958.749	140.264	5.388.431
Liguria	6.515.481	3.628.232	17.530	-	287.651	2.582.067
Trentino A.A.	1.836.178	676.358	-	549.568	391.201	219.051
Veneto	13.091.161	5.475.906	-	384.460	131.240	7.099.555
Friuli V. Giulia	3.487.578	2.515.938	-	-	-	971.640
E. Romagna	13.256.642	3.123.106	5.318.112	3.134.134	-	1.681.290
Toscana	29.665.173	21.826.602	-	-	136.273	7.702.299
Umbria	2.766.742	2.212.402	-	69.970	-	484.371
Marche	20.349.317	17.588.096	34.943	338.113	-	2.388.165
Lazio	55.684.326	23.785.720	352.480	838.266	4.522.567	26.185.292
Abruzzo	15.378.857	9.646.347	583.432	328.283	277.300	4.543.495
Molise	5.635.200	3.426.296	-	1.872.699	-	336.205
Campania	135.178.606	94.722.677	370.606	1.775.529	914.307	37.395.487
Puglia	98.520.637	60.414.493	181.163	-	1.700.566	36.224.415
Basilicata	5.633.090	3.724.198	-	-	992.421	916.471
Calabria	28.092.639	18.678.868	33.671	371.986	363.824	8.644.289
Sicilia	135.715.493	100.004.506	3.566.334	460.384	8.747.238	22.937.031
Sardegna	45.805.483	25.692.930	85.194	22.262	16.351.732	3.653.366
Totale complessivo	655.595.517	418.750.436	11.505.496	11.131.502	39.421.008	174.787.075
Rapporto percentuale	100%	63,87%	1,75%	1,70%	6,01%	26,66%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 9.1 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Strumenti di copertura

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Stanzamenti previsti in bilancio...	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	6.805.645	-	2.760.159	624.958	-	-	-	3.420.528	-	-
Lombardia	3.477.280	395.546	1.391.014	1.001.444	689.277	-	-	-	-	-
Liguria	819.926	-	38.023	-	672.125	-	-	109.778	-	-
Veneto	2.373.544	2.106	3.520	-	2.125.000	-	-	-	242.918	-
Friuli V. Giulia	278.817	18.645	260.172	-	-	-	-	-	-	-
E. Romagna	437.590	214.642	76.759	-	146.188	-	-	-	-	-
Toscana	5.227.538	995.058	2.413.593	-	1.454.887	-	-	364.000	-	-
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	11.514.542	7.276	603.306	1.112.617	269.761	-	1.448.751	8.072.829	-	-
Lazio	2.045.539	504.390	657.297	-	876.290	-	-	-	7.563	-
Abruzzo	3.444.596	-	1.536.522	-	1.908.074	-	-	-	-	-
Molise	89.770	-	19.000	-	70.770	-	-	-	-	-
Campania	18.054.500	9.187.217	4.643.335	8.501	4.051.607	-	-	-	163.840	-
Puglia	14.986.995	4.618.906	1.998.651	622.529	7.746.909	-	-	-	-	-
Basilicata	27.337	17.573	9.764	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	9.034.821	4.438.533	3.228.261	1.166.863	201.164	-	-	-	-	-
Sicilia	9.699.414	75.438	951.929	-	8.672.047	-	-	-	-	-
Sardegna	4.789.507	89.048	4.217.107	1.256	479.212	-	-	-	-	2.884
Totale complessivo	93.107.362	20.564.379	24.808.412	4.538.167	29.363.313	0,00%	1.448.751	11.967.135	414.321	2.884
Rapporto percentuale	100,00%	22,0867%	26,6450%	4,8741%	31,5370%	0,00%	1,5560%	12,8530%	0,4450%	0,0031%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 9.2 - Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010. Strumenti di copertura.

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Stanziamenti previsti in bilancio...	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni i di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	12.722.695	116.450	1.933.321	530.372	2.134.613	57.501	-	7.700.000	250.057	382
Valle d'Aosta	360.526	197.677	8.667	79.182	75.000	-	-	-	-	-
Lombardia	15.616.768	1.012.873	7.201.701	1.103.892	5.287.926	689.489	150.886	-	170.000	-
Liguria	5.695.555	527.069	1.776.650	2.709.747	682.089	-	-	-	-	-
Trentino A.Adige	1.836.178	252.449	950.173	343.574	273.059	-	-	-	-	16.922
Veneto	10.717.617	812.144	2.171.646	1.957.836	5.775.991	-	-	-	-	12.000
Friuli V. Giulia	3.208.761	601.416	571.997	426.328	1.603.702	-	-	-	5.318	-
Emilia Romagna	12.819.052	6.541	1.796.245	798.116	7.489.976	537.512	389.162	-	1.768.559	32.942
Toscana	24.437.635	457.453	12.503.881	1.784.871	3.916.024	786.420	2.300.895	192.469	2.495.621	-
Umbria	2.766.742	185.671	758.530	611.920	777.767	8.647	198.539	-	-	225.668
Marche	8.834.775	998.669	1.492.644	2.289.470	3.936.960	-	43.313	-	73.720	-
Lazio	53.638.786	7.349.055	15.035.953	2.390.170	18.094.882	4.984.967	2.490.840	95.000	1.385.653	1.812.266
Abruzzo	11.934.261	3.682.047	3.578.606	1.309.786	1.380.081	283.938	1.554.443	-	145.361	-
Molise	5.545.430	381.833	1.106.667	-	2.686.498	7.806	-	-	1.272.699	89.928
Campania	117.124.106	13.815.016	38.949.189	4.355.973	12.830.865	26.199.369	7.538.680	-	8.692.981	4.742.033
Puglia	83.533.642	12.495.854	18.200.497	1.901.765	16.605.800	13.510.790	4.569.192	-	4.346.739	11.903.005
Basilicata	5.605.753	374.572	956.707	42.901	669.633	294.519	1.237.711	-	1.679.449	350.261
Calabria	19.057.818	2.894.269	5.917.999	642.550	5.393.989	331.499	2.105.481	-	1.594.252	177.779
Sicilia	126.016.079	27.467.935	19.353.665	9.049.944	22.724.615	5.095.494	7.532.006	1.056.758	29.206.294	4.529.369
Sardegna	41.015.975	2.503.740	7.000.304	11.848.931	17.446.520	-	2.216.480	-	-	-
Totale complessivo	562.488.154	76.132.734	141.265.043	44.177.327	129.785.989	52.787.949	32.327.627	9.044.227	53.086.703	23.892.556
Rapporto percentuale	100%	13,53%	25,11%	7,85%	23,07%	9,38%	5,75%	1,61%	9,44%	4,25%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto n. 10.1 - Province di competenza- Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2010	Ripiano 2010 (impegno cont.le)	Ripiano 2011	Ripiano 2012	Totale ripianati	Non ripianati
Piemonte	6.805.645	6.805.645	-	-	6.805.645	-
Lombardia	3.477.280	2.580.053	733.227	164.000	3.477.280	-
Liguria	819.926	819.926	-	-	819.926	-
Veneto	2.373.544	2.373.544	-	-	2.373.544	-
Friuli V. Giulia	278.817	278.817	-	-	278.817	-
Emilia Romagna	437.590	437.590	-	-	437.590	-
Toscana	5.227.538	5.227.538	-	-	5.227.538	-
Umbria	-	-	-	-	-	-
Marche	11.514.542	11.170.966	171.448	172.128	11.514.542	-
Lazio	2.045.539	2.045.539	-	-	2.045.539	-
Abruzzo	3.444.596	2.921.755	522.841	-	3.444.596	-
Molise	89.770	89.770	-	-	89.770	-
Campania	18.054.500	16.354.500	850.000	850.000	18.054.500	-
Puglia	14.986.995	13.128.525	1.858.470	-	14.986.995	-
Basilicata	27.337	27.337	-	-	27.337	-
Calabria	9.034.821	8.480.153	286.808	267.860	9.034.821	-
Sicilia	9.699.414	9.699.414	-	-	9.699.414	-
Sardegna	4.789.507	4.786.623	-	-	4.786.623	2.884
Totale complessivo	93.107.362	87.227.697	4.422.794	1.453.988	93.104.478	2.884
Rapporto percentuale	100%	93,6851%	4,7502%	1,5616%	99,9969%	0,0031%

Prospetto n. 10.2 - Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010.

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2010	Ripiano 2010 (impegno cont.le)	Ripiano 2011	Ripiano 2012	Totale ripianati	Non ripianati nessuna copertura
Piemonte	19.528.340	18.796.355	381.205	350.399	19.527.959	382
Valle d'Aosta	360.526	360.526	-	-	360.526	-
Lombardia	19.094.048	17.525.041	1.239.259	329.749	19.094.048	-
Liguria	6.515.481	6.491.100	16.254	8.127	6.515.481	-
Trentino Alto Adige	1.836.178	1.819.256	-	-	1.819.256	16.922
Veneto	13.091.161	9.625.518	1.151.940	2.301.703	13.079.161	12.000
Friuli Venezia Giulia	3.487.578	3.487.578	-	-	3.487.578	-
Emilia Romagna	13.256.642	12.502.254	414.069	307.376	13.223.700	32.942
Toscana	29.665.173	22.231.517	5.011.328	2.422.328	29.665.173	-
Umbria	2.766.742	2.083.802	316.035	141.238	2.541.074	225.668
Marche	20.349.317	19.867.049	299.348	182.919	20.349.317	-
Lazio	55.684.326	37.669.350	8.176.126	8.026.584	53.872.059	1.812.266
Abruzzo	15.378.857	11.227.079	3.694.091	457.687	15.378.857	-
Molise	5.635.200	5.315.393	153.412	76.467	5.545.272	89.928
Campania	135.178.606	106.898.101	13.875.551	9.662.920	130.436.573	4.742.033
Puglia	98.520.637	58.385.709	18.310.802	9.921.121	86.617.632	11.903.005
Basilicata	5.633.090	3.191.349	1.696.719	394.761	5.282.829	350.261
Calabria	28.092.639	22.491.659	3.528.852	1.894.349	27.914.860	177.779
Sicilia	135.715.493	105.946.057	17.164.038	8.076.028	131.186.124	4.529.369
Sardegna	45.805.483	40.808.527	2.424.385	2.569.686	45.802.599	2.884
Totale complessivo	655.595.517	506.723.221	77.853.415	47.123.442	631.700.077	23.895.440
Rapporto percentuale	100%	77,29%	11,88%	7,19%	96,36%	3,64%

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 11.4. N. 35 province con Dfb riconosciuti negli esercizi. 2005-2006-2007-2008-2009-2010

(in euro senza decimali)

Regione	Ente	DFB2005	DFB2006	DFB2007	DFB2008	DFB2009	DFB2010
Lombardia	A.P. DI BERGAMO	131.214	219.457	3.520	16.156	1.418.844	1.053.535
Toscana	A.P. DI FIRENZE	1.425.624	454.888	662.215	1.296.065	577.030	2.781.028
Toscana	A.P. DI GROSSETO	1.192.812	1.788	13.453	46.220	42.703	1.873
Marche	A.P. DI ANCONA	831.251	1.304.075	93.125	6.361	10.531	71.418
Marche	A.P. DI ASCOLI PICENO	217.890	441.104	1.281.653	237.577	433.051	10.913.571
Marche	A.P. DI PESARO URBINO	1.936.756	178.337	1.239.856	348.119	70.810	192.261
Lazio	A.P. DI RIETI	1.559.033	1.986.028	1.164.175	495.769	37.517	326.533
Lazio	A.P. DI ROMA	1.924.465	774.447	512.022	5.180.981	3.536.995	1.057.156
Abruzzo	A.P. DI L'AQUILA	726.630	2.282.971	998.207	3.066.757	610.249	998.164
Abruzzo	A.P. DI PESCARA	664.344	584.619	1.187.402	323.745	180.686	112.740
Abruzzo	A.P. DI TERAMO	2.394.926	331.880	870.010	56.844	1.263.219	2.040.075
Molise	A.P. DI ISERNIA	354.195	425.796	1.219.872	350.901	10.131	70.770
Campania	A.P. DI AVELLINO	249.170	242.871	786.530	675.857	1.042.916	1.892.383
Campania	A.P. DI BENEVENTO	739.355	950.314	498.113	99.701	837.251	139.885
Campania	A.P. DI NAPOLI	7.257.312	1.693.886	5.891.847	6.061.078	3.763.600	8.092.535
Campania	A.P. DI SALERNO	532.164	898.816	5.784.654	77.295	5.653.995	7.386.835
Puglia	A.P. DI FOGGIA	297.000	865.950	860.889	256.491	69.565	858.100
Puglia	A.P. DI LECCE	2.942.103	609.917	1.489.438	670.620	763.150	3.820.472
Puglia	A.P. DI TARANTO	477.237	714.419	2.063.745	550.248	624.215	6.691.130
Basilicata	A.P. DI POTENZA	233.383	386.943	245.114	211.543	400.135	9.764
Calabria	A.P. DI CATANZARO	2.959.358	1.203.608	3.620.434	2.244.271	3.136.524	3.357.728
Calabria	A.P. DI CROTONE	98.411	141.332	780.726	163.971	1.477.385	2.583.320
Calabria	A.P. DI R. DI CALABRIA	1.622.503	2.754.000	3.247.966	5.861.419	2.825.796	2.826.805
Calabria	A.P. DI VIBO VALENTIA	39.780	256.531	146.289	1.003.738	875.604	266.968
Sicilia	A.P. DI AGRIGENTO	893.981	401.502	447.885	195.521	1.382.351	299.903
Sicilia	A.P. DI CALTANISSETTA	1.081.631	159.612	324.498	2.951.214	542.248	28.331
Sicilia	A.P. DI CATANIA	1.795.654	127.012	2.999.685	661.537	1.616.195	3.519.182
Sicilia	A.P. DI ENNA	615.657	2.506.134	372.075	1.055.963	1.044.641	595.543
Sicilia	A.P. DI PALERMO	464.331	266.451	712.073	103.145	1.093.402	3.638.880
Sicilia	A.P. DI RAGUSA	186.980	364.723	36.090	49.146	5.220	156.438
Sicilia	A.P. DI SIRACUSA	197.426	929.811	310.829	61.919	230.266	171.965
Sicilia	A.P. DI TRAPANI	741.674	240.992	157.204	115.713	658.626	1.289.172
Sardegna	A.P. DI CAGLIARI	871.283	761.249	462.301	943.721	1.959.519	4.256.927
Sardegna	A.P. DI ORISTANO	107.803	704.515	810.076	650.880	850.211	262.691
Sardegna	A.P. DI SASSARI	1.017.745	617.525	893.797	795.752	28.430	1.188
Totali Province con DFB 6 anni consecutivi (a)		38.781.081	26.783.506	42.187.767	36.886.238	39.073.012	71.765.270
Totali di tutte le Province con DFB riconosciuti (b)		44.545.551	109.285.990	54.211.860	48.130.489	55.206.320	93.961.174
Inc. % a/b		87,06%	24,51%	77,82%	76,64%	70,78%	76,38%

11 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Cons. Andrea Liotta

11.1 Disavanzo e squilibrio effettivo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre agli Enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni²⁵². Oggi, con le ultime disposizioni relative alla trasmissione telematica, tutti gli Enti, indipendentemente dal numero degli abitanti, sono tenuti all'adempimento.

L'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti. (artt. 162, comma 6 e 193).

Le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione, ovviamente, non hanno tutte la stessa gravità: questa varia in relazione non solo all'entità dello squilibrio –con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante– ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali –i c.d. debiti fuori bilancio– siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti²⁵³.

A questo dato composito non può non legarsi, poi, una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 TUEL individua, quale parte distintiva dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

La presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo così come, peraltro, in quelli con avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi, rende il

²⁵² Negli ultimi anni, il numero degli Enti che chiudono il conto in disavanzo ha oscillato, per esercizio, tra i trenta e i novanta. Quello degli Enti che riconoscono debiti fuori bilancio tra i 1.500 e i 2.000.

²⁵³ Qui il dato è costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti ma non impegnati sull'esercizio 2009 e da quelli riconosciuti successivamente nel 2010. Viene così rappresentata la situazione debitoria sicuramente esistente al 31/12/2009 e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio.

quadro finanziario dell'Ente non assicurante, per cui appare necessario sommare anch'essi ai disavanzi.

Infatti, il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri delle stesse con le relative destinazioni.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse vincolate, confluite nel risultato complessivo, perdano la connotazione originaria.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento così negativo delle restanti partite di bilancio che, a fine esercizio, non trovino "adeguata copertura" nel risultato di amministrazione o, addirittura, come nei casi di disavanzo, nessuna copertura.

L'obbligo di dover ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, incide fortemente sulla gestione futura del bilancio. Il prospetto n. 6 elenca 30 enti che, pur manifestando un avanzo di amministrazione in senso tecnico, mostrano dati che evidenziano un chiaro squilibrio per essere quel valore di importo inferiore alla sommatoria dei fondi vincolati.

Si è ritenuto, pertanto, di sommare detti fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile "Squilibrio effettivo", per la cui significatività l'analisi procede a rapportarlo al dato degli accertamenti correnti e della popolazione residente. Ci si è, poi, preoccupati di indagare in che misura il costo del debito finanziario abbia contribuito a determinare lo stato di disavanzo e, comunque, quanto esso pesi sul mancato equilibrio.

11.2 I dati della rilevazione

Per l'esercizio 2009 è emerso che i Comuni che hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione sono stati 102 (82 nel 2008) di cui 60 per il primo anno, 21 con persistenza biennale, 6 triennale, 4 quadriennale, 6 quinquennale, 3 con persistenza di 6 anni e uno, Comune di Giarre, addirittura da ben 9 anni in disavanzo. (prospetto n. 4).

L'ente Provincia è presente nel fenomeno con tre enti.

L'ammontare complessivo dello squilibrio effettivo dei Comuni è di 198,247 milioni di euro a fronte dei 158 milioni di euro dell'anno precedente. L'incidenza media sulle entrate correnti di competenza è del 15,15%, con punte di oltre il 250% (Comune di Apice). (Prospetto n. 1).

Per le Province lo squilibrio effettivo è pari a 11,836 milioni di euro (nel 2008 nessuna provincia era in disavanzo) e l'incidenza media sulle entrate correnti è del 5,69%.

Per i Comuni, le classi demografiche più presenti sono la 4^a con 21 enti, la 5^a con 16 enti e la 2^a e la 3^a con 14 enti ciascuna. Quella con il maggiore squilibrio, 50,531 milioni di euro, pari al 25% del totale, è la 9^a classe con il Comune di Foggia che rivela il dato in assoluto di maggior rilievo (46,088 milioni di euro).

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo sono la Campania con 17 enti e la Calabria con 13.

Per una valutazione sulla diffusione del fenomeno del disavanzo è da tenere presente che nell'area meridionale, nel periodo 1989-2009, ben 357 Enti su 435 in totale hanno dichiarato lo stato di dissesto. In questo modo hanno potuto riprendere *ex novo* la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio riequilibrato, accollando alla gestione commissariale di liquidazione i debiti pregressi²⁵⁴.

Un primo modo di valutare la significatività dello squilibrio sta nel rapportarlo alla popolazione residente. (prospetto n. 2).

I dati, che indicano per i Comuni un valore medio di 131,13 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 1.411,50 euro a 1,20 euro. La distribuzione interna alla forbice (sub prospetto) rivela il massimo affollamento (45 Enti) nell'ambito che va da 60 a 200 euro di incidenza pro-capite.

Il peso del servizio del debito –rata del mutuo (interessi + quota capitale)- è stato determinante per lo stato di crisi²⁵⁵ in quasi tutte le realtà. Per 13 di esse il saldo di parte corrente, depurato dagli interessi passivi, era addirittura già negativo prima dell'incidenza del debito. Anche l'importo dello stock del debito, rapportato alle entrate correnti –che nella specie possono essere assimilate ad una sorta di prodotto interno lordo dell'ente- evidenzia valori percentuali nella generalità dei casi molto significativi e, per oltre il 65% degli enti comunali, particolarmente elevati. (prospetto n. 5).

Per le Province, l'incidenza pro-capite dello squilibrio è di euro 8,50 con una punta di euro 13,81.

Anche per questi Enti il costo del debito ha avuto un ruolo non secondario nell'esito della gestione in disavanzo e ciò, soprattutto, per una delle tre Province che mostra, nei rapporti di misurazione dell'intensità del deficit, valori particolarmente significativi.

Anche per l'esercizio 2010 è emerso che tre Province e 102 Enti comunali hanno chiuso i conti con un disavanzo di amministrazione. Corre l'obbligo, peraltro, di avvisare che si tratta, in questo caso, di dati del tutto provvisori comunicati prima dell'approvazione formale dei rendiconti da parte del Consiglio (prospetto n. 7).

²⁵⁴ Fino al 2001 con oneri soprattutto a carico dello Stato. Dopo questa data con oneri a carico dell'ente dissestato e con interventi straordinari a carico dello Stato e, in alcuni casi, dell'ente Regione.

²⁵⁵ Valori percentuali oltre il 100% segnalano che il saldo della parte corrente non è in grado di offrire risorse per la copertura del costo del debito.

11.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati dei conti consuntivi, nel confronto 2009-2008, si rileva un andamento in aumento, per numero di Comuni coinvolti, pari ad oltre il 24%: da 82 a 102 enti.

Fra le Province, che nel 2008 erano assenti, nel 2009 tre sono in disavanzo.

In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente, per i Comuni, un andamento crescente di quasi il 33% e l'incidenza media dello squilibrio sulle entrate correnti passa dal 14,22% al 15,15%.

Per le Province l'incidenza è del 5,69%.

Si tratta di un *trend* sicuramente non incoraggiante riguardante quasi l'1,26% del totale dei Comuni e il 2,88% delle Province. Presumibilmente, però, il dato è ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli Enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo e che altri enti, nel 2009 in numero di 30, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra risultato di amministrazione e fondi vincolati.

Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio e l'ammontare dello *stock*, rispetto alle entrate correnti, evidenzia valori molto significativi che in alcuni casi vanno oltre il 200%.

È di rilievo che lo stesso *stock* si è prodotto con accumuli di indebitamento contratto nell'osservanza dei limiti posti dalla disciplina di settore (art. 204, comma 1 novellato, TUEL)²⁵⁶.

²⁵⁶ A riguardo vedasi le considerazioni d'insieme del capitolo "Il debito finanziario di Comuni e Province" e del Capitolo "Andamenti ed equilibri complessivi di Comuni e Province".

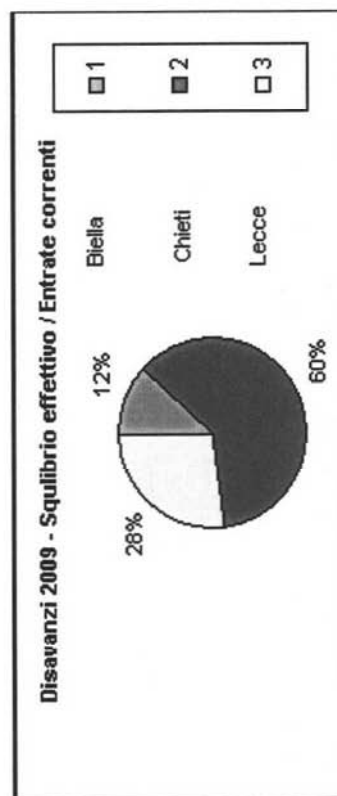
Province

PROSPETTO N. 1

Elenco delle Province con disavanzo di amministrazione al 31-12-2009 più debiti f. b. e fondi vincolati. rapporto % con le entrate correnti competenza

REGIONE	Provincia	DISAVANZO 2009	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
PIEMONTE	BIELLA	247.487,37	0,00	676.188,91	923.676,28	43.054.374,11	2,15
ABRUZZO	CHIETI	5.240.651,65	235.748,06	0,00	5.476.399,71	52.126.326,72	10,51
PUGLIA	LECCE	1.095.747,65	3.820.471,62	520.678,67	5.436.897,94	112.763.380,77	4,82
Totale	N. 3 enti	6.583.886,67	4.056.219,68	1.196.867,58	11.836.973,93	207.944.081,60	5,69

	%
BIELLA	12,00
CHIETI	60,00
LECCE	28,00
Totale	100,00

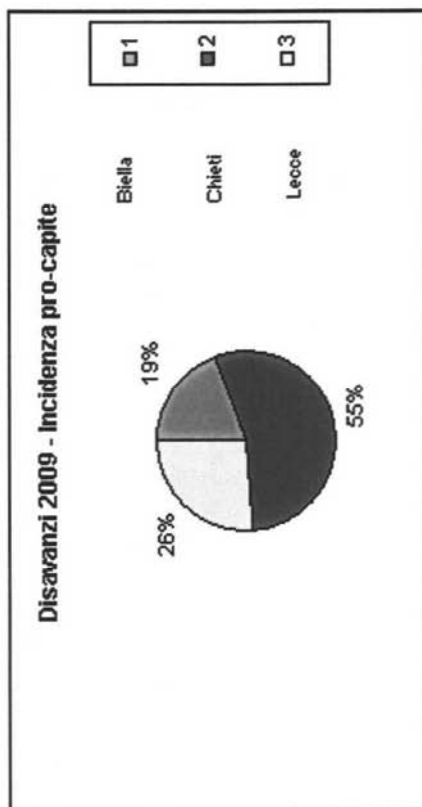


PROSPETTO N. 2

Elenco degli Enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2009, rapporto squilibrio effettivo / popolazione

REGIONE	Provincia	DISAVANZO 2009	sbilibrato effettivo	POPOLAZIONE	incidenza pro-capite
PIEMONTE	BIELLA	247.487,37	923.676,28	186.938	4,94
ABRUZZO	CHIETI	5.240.651,65	5.476.399,71	396.497	13,81
PUGLIA	LECCE	1.095.747,65	5.436.897,94	808.939	6,72
Totale	N. 3 enti	6.583.886,67	11.836.973,93	1.392.374	8,50

	%
BIELLA	19,00
CHIETI	55,00
LECCE	26,00
Totale	100,00



PROSPETTO N. 3

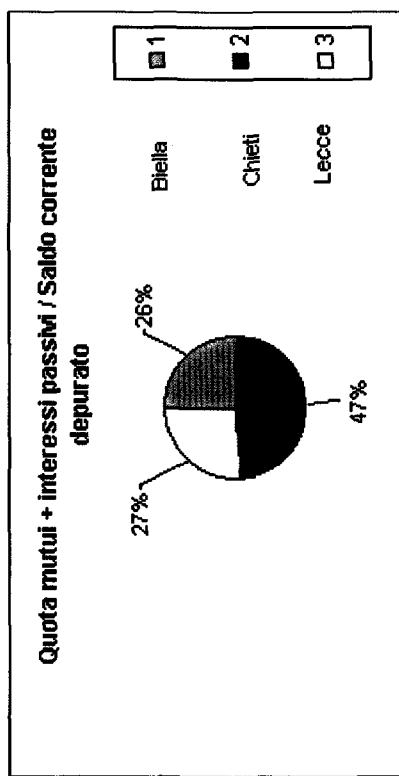
Elenco degli Enti in squilibrio al 31-12-2009 persistenza temporale 2000 al 2009

REGIONE	Provincia	Squilibrio effettivo 2009	Persistenza temporale
PIEMONTE	BIELLA	923.676,28	2009
ABRUZZO	CHIETI	5.476.399,71	2009
PUGLIA	LECCE	5.436.897,94	2009
Totale	N. 3 enti		

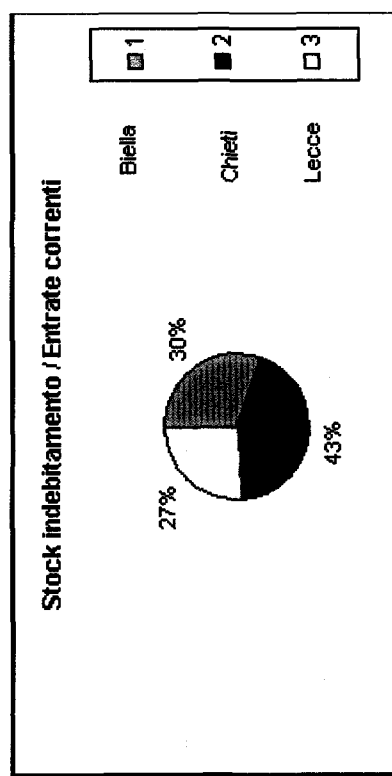
PROSPETTO N. 4

REGIONE	Provincia	Stock 2009	L'indebitamento			rapporto	rapporto
			Saldo corrente depurato	Int. Passivi + quota cap. amm.to	Entrate correnti		
		1	2	3	4	1/4	
PIEMONTE	BIELLA	76.638.442,10	6.794.651,62	7.595.825,47	43.054.374,11	111,79	178,00
ABRUZZO	CHIETI	132.417.706,32	6.640.219,62	13.403.111,07	52.126.326,72	201,85	254,03
PUGLIA	LECCE	176.442.720,96	14.920.967,78	17.188.844,84	112.763.380,77	115,20	156,47
Totale	N. 3 enti	385.498.869,38	28.355.839,02	38.187.781,38	207.944.081,60	134,67	185,39

	%
BIELLA	26,00
CHIETI	47,00
LECCE	27,00
Totale	100,00



	%
BIELLA	30,00
CHIETI	43,00
LECCE	27,00
Totale	100,00



XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 1

Elenco degli Enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2009 più debiti f. b. e fondi vincolati. rapporto % con le entrate correnti competenza

REGIONE	ENTI	PR	CLAS. DEM.	DISAVANZO 2009	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rap. % con ent. Cor.
PIEMONTE	Rocchetta Ligure	AL	00	195.044,97	0,00	0,00	195.044,97	258.623,80	75,42
PIEMONTE	Alessandria	AL	08	4.756.740,07	7.700.000,00	0,00	12.456.740,07	97.498.807,95	12,78
PIEMONTE	Torona	AT	07	470.960,18	786.300,00	0,00	1.257.260,18	24.510.935,84	5,13
PIEMONTE	Coconato	AT	02	151.347,22	0,00	0,00	151.347,22	1.084.894,37	13,95
PIEMONTE	Ponderano	BI	04	5.621,60	0,00	60.052,97	65.674,57	3.051.431,31	2,15
PIEMONTE	Grignasco	NO	04	763.699,16	0,00	0,00	763.699,16	3.254.886,71	23,46
LOMBARDIA	San Giovanni Bianco	BG	04	2.353.086,88	116.496,64	0,00	2.469.583,52	3.388.087,81	72,89
LOMBARDIA	Cremona	CR	08	1.020.448,01	0,00	107.088,98	1.127.536,99	70.542.141,39	1,60
LOMBARDIA	Secugnago	LO	03	656.752,42	0,00	0,00	656.752,42	1.102.387,35	59,58
LOMBARDIA	Romagnese	PV	01	194.576,14	0,00	0,00	194.576,14	831.977,60	23,39
LIGURIA	Davagna	GE	02	188.995,19	0,00	0,00	188.995,19	2.063.044,37	9,16
LIGURIA	Levanto	SP	05	667.879,97	0,00	0,00	667.879,97	7.619.765,90	8,77
VENETO	Badia Polesine	RO	06	101.782,02	28.530,00	0,00	130.312,02	7.311.583,00	1,78
VENETO	Teglio Veneto	VE	03	80.314,62	0,00	0,00	80.314,62	1.577.022,38	5,09
VENETO	Villa Bartolomea	VR	05	192.716,55	0,00	0,00	192.716,55	5.623.451,97	3,43
EMILIA ROMAGNA	Pianello Val Tidone	PC	03	80.127,42	0,00	0,00	80.127,42	1.669.713,92	4,80
EMILIA ROMAGNA	San Pietro In Cerro	PC	01	56.465,64	57.074,96	0,00	113.540,60	927.941,81	12,24
EMILIA ROMAGNA	Luzzara	RE	05	120.847,89	0,00	0,00	120.847,89	5.260.818,98	2,30
EMILIA ROMAGNA	Coriano	RN	05	1.016.618,32	23.283,71	0,00	1.039.902,03	8.312.067,94	12,51
EMILIA ROMAGNA	Pennabilli	RN	04	160.902,08	0,00	0,00	160.902,08	2.729.315,82	5,90
TOSCANA	Campi Bisenzio	FI	07	1.871.798,14	23.279,81	0,00	1.895.077,95	34.473.206,20	5,50
TOSCANA	Fiesole	FI	06	147.412,36	0,00	1.523.103,09	1.670.515,45	11.433.653,59	14,61
TOSCANA	Viareggio	LU	08	5.842.409,43	274.850,40	0,00	6.117.259,83	100.452.236,30	6,09
TOSCANA	Mulazzo	MS	03	336.117,82	0,00	0,00	336.117,82	2.175.162,99	15,45
TOSCANA	Villafraanca in Lunigiana	MS	04	2.014.776,28	4.662,47	0,00	2.019.438,75	4.371.323,03	46,20
TOSCANA	Fivizzano	MS	05	2.659.331,56	628.166,94	0,00	3.287.498,50	7.768.934,51	42,32
TOSCANA	Prato	PO	09	1.187.000,00	440.767,74	2.815.283,00	4.443.050,74	146.741.939,70	3,03
TOSCANA	Cutigliano	PT	02	162.678,83	132,52	0,00	162.811,35	2.441.405,69	6,67
TOSCANA	Pistola	PT	08	3.479.658,95	0,00	1.379.027,59	4.858.686,54	80.744.826,77	6,02
UMBRIA	Arrone	TR	03	1.215.850,91	0,00	12.154,39	1.228.005,30	2.421.773,28	50,71
UMBRIA	Orvieto	TR	07	8.515.113,73	0,00	39.800,00	8.554.913,73	21.528.690,74	39,74
MARCHE	Jesi	AN	07	114.951,71	162.064,64	423.507,14	700.523,49	40.897.508,66	1,71
MARCHE	Gagliole	MC	01	132.900,00	0,00	0,00	132.900,00	975.601,67	13,62
MARCHE	Penna San Giovanni	MC	02	100.788,50	0,00	0,00	100.788,50	1.494.835,63	6,74
MARCHE	San Ginesio	MC	04	22.400,06	63.631,91	0,00	86.031,97	3.611.570,84	2,38
MARCHE	San Giorgio Di Pesaro	PU	02	78.556,92	0,00	0,00	78.556,92	1.400.997,19	5,61
LAZIO	Sant'Apollinare	FR	02	408.640,15	1.786,26	0,00	410.426,41	1.222.813,47	33,56
LAZIO	Acuto	FR	02	52.637,93	0,00	0,00	52.637,93	1.334.296,02	3,94
LAZIO	Aquino	FR	05	243.870,00	0,00	0,00	243.870,00	2.488.648,22	9,80
LAZIO	Arpino	FR	05	83.119,15	0,00	0,00	83.119,15	5.814.616,50	1,43
LAZIO	Picinisco	FR	02	89.111,48	0,00	0,00	89.111,48	1.291.457,44	6,90
LAZIO	San Giovanni Incarico	FR	04	272.271,03	311.256,70	0,00	583.527,73	1.856.070,45	31,44

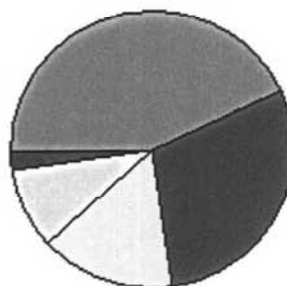
XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	ENTI	PR	CLAS. DEM.	DISAVANZO 2009	DFB *	Fondi vincolati da riconsituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rap. % con ent. Cor.
LAZIO	Filacciano	RM	01	189.880,71	119.894,51	0,00	309.775,22	391.203,71	79,19
LAZIO	Mentana	RM	06	422.154,00	171.456,46	633.610,43	1.227.220,89	14.801.819,45	8,29
LAZIO	Nettuno	RM	07	14.067.569,77	0,00	0,00	14.067.569,77	33.222.389,11	42,34
LAZIO	Rocca Priora	RM	06	54.206,12	69.817,37	0,00	124.023,49	7.062.180,07	1,76
LAZIO	Aprilia	LT	08	651.343,41	5.905.258,68	0,00	6.556.602,09	44.500.164,78	14,73
LAZIO	Montefiascone	VT	06	1.414.268,09	0,00	0,00	1.414.268,09	11.574.026,40	12,22
ABRUZZO	San Benedetto Dei Marsi	AQ	04	34.804,16	0,00	41.385,85	76.190,01	2.057.566,78	3,70
ABRUZZO	Loreto Aprutino	PE	05	292.969,05	0,00	0,00	292.969,05	5.272.753,80	5,56
ABRUZZO	Civitaquana	PE	02	168.367,47	0,00	0,00	168.367,47	847.459,49	19,87
ABRUZZO	Bisenti	TE	02	40.712,72	98.810,75	0,00	139.523,47	1.359.762,58	10,26
ABRUZZO	Castelli	TE	02	224.113,45	0,00	0,00	224.113,45	1.354.403,58	16,55
MOLISE	Civitacampomariano	CB	01	38.890,26	24.158,55	0,00	63.048,81	731.844,96	8,62
CAMPANIA	Atripalda	AV	06	1.161.511,11	0,00	0,00	1.161.511,11	8.573.144,90	13,55
CAMPANIA	Lauro	AV	04	1.121.092,61	2.450.215,23	0,00	3.571.307,84	3.353.666,72	106,49
CAMPANIA	Pietrastornina	AV	02	124.537,82	18.000,00	77.355,42	219.893,24	1.303.108,88	16,87
CAMPANIA	Prata Di Principato Ultra	AV	03	99.655,55	249.539,96	0,00	349.195,51	2.209.069,87	15,81
CAMPANIA	Montemarano	AV	04	3.830,68	0,00	0,00	3.830,68	1.792.636,26	0,21
CAMPANIA	Apice	BN	05	8.198.002,42	0,00	0,00	8.198.002,42	3.229.969,46	253,81
CAMPANIA	Calvi	BN	03	179.224,83	0,00	0,00	179.224,83	1.358.308,59	13,19
CAMPANIA	San Salvatore Telesino	BN	04	153.042,13	77.069,00	333.024,93	563.136,06	2.625.624,38	21,45
CAMPANIA	San Nicola Manfredi	BN	04	55.293,41	0,00	0,00	55.293,41	2.093.022,42	2,64
CAMPANIA	Castel Volturno	CE	07	3.714.447,68	25.822,64	0,00	3.740.270,32	19.718.608,75	18,97
CAMPANIA	Roccamandola	CE	04	712.663,87	145.279,78	0,00	857.943,65	2.625.257,35	32,68
CAMPANIA	Roccarainola	NA	05	318.681,94	74.500,00	0,00	393.181,94	4.123.062,84	9,54
CAMPANIA	Battipaglia	SA	07	7.390.120,62	339.681,38	0,00	7.729.802,00	39.020.629,19	19,81
CAMPANIA	Mercato San Severino	SA	07	414.872,32	0,00	235.432,26	650.304,58	16.226.924,13	4,01
CAMPANIA	Giffoni Sei Casali	SA	04	119.905,99	78.139,72	8.073,84	206.119,55	3.147.299,56	6,55
CAMPANIA	Polla	SA	05	335.126,38	231.516,70	3.160,42	569.803,50	4.045.038,56	14,09
CAMPANIA	Sassano	SA	05	306.981,26	0,00	0,00	306.981,26	3.054.336,52	10,05
BASILICATA	Lagonegro	PZ	05	515.966,74	66.742,85	0,00	582.709,59	5.358.298,36	10,87
BASILICATA	Montemilone	PZ	02	545.909,23	0,00	0,00	545.909,23	1.827.439,74	29,87
CALABRIA	Domanico	CS	01	209.032,65	0,00	0,00	209.032,65	725.911,77	28,80
CALABRIA	Santa Caterina Albanese	CS	02	46.442,45	0,00	0,00	46.442,45	893.059,57	5,20
CALABRIA	Firmo	CS	03	140.774,38	22.070,00	0,00	162.844,38	1.838.296,04	8,86
CALABRIA	Lago	CS	03	514.889,57	0,00	6.909,83	521.799,40	1.740.133,36	29,99
CALABRIA	Mandatoriccio	CS	03	56.702,42	0,00	0,00	56.702,42	2.702.258,95	2,10
CALABRIA	Fiumefreddo Bruzio	CS	04	125.296,71	179.871,32	0,00	305.168,03	2.697.563,30	11,31
CALABRIA	San Lorenzo Del Vallo	CS	04	115.264,52	5.202,36	0,00	120.466,88	2.487.974,35	4,84
CALABRIA	Cropani	CZ	04	879.851,96	172.212,67	0,00	1.052.064,63	2.858.609,04	36,80
CALABRIA	Castelsilano	KR	02	224.249,99	0,00	0,00	224.249,99	907.198,14	24,72
CALABRIA	Casabona	KR	03	361.623,31	0,00	0,00	361.623,31	2.115.606,95	17,09
CALABRIA	Santa Severina	KR	03	111.967,23	24.728,10	0,00	136.695,33	2.457.214,31	5,56
CALABRIA	Monasterace	RC	04	143.304,27	314.147,45	0,00	457.451,72	2.717.591,54	16,83
CALABRIA	Gerocarne	VV	03	169.339,51	19.290,41	0,00	188.629,92	1.507.067,80	12,52
PUGLIA	Sammichele Di Bari	BA	05	440.998,22	101.321,12	0,00	542.319,34	3.568.349,85	15,20

REGIONE	ENTI	PR	CLAS. DEM.	DISAVANZO 2009	D.F.B. *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rap. % con ent. Cor.
PUGLIA	Deliceto	FG	04	273.894,15	77.886,45	0,00	351.780,60	2.818.721,58	12,48
PUGLIA	Foggia	FG	09	34.612.659,28	11.475.619,00	0,00	46.088.278,28	139.629.016,30	33,01
PUGLIA	Peschici	FG	04	1.555.061,95	249.513,53	0,00	1.804.575,48	4.474.189,15	40,33
PUGLIA	San Nicandro Garganico	FG	06	3.749.260,53	75.716,41	0,00	3.824.976,94	8.630.538,90	44,32
PUGLIA	Parabita	LE	05	188.506,80	37.850,75	0,00	226.357,55	4.599.054,30	4,92
PUGLIA	Racale	LE	06	300.124,81	664.679,71	0,00	964.804,52	6.218.428,66	15,52
PUGLIA	Montemesola	TA	04	82.186,42	369.000,00	0,00	451.186,42	2.349.993,54	19,20
SICILIA	Acì Castello	CT	06	2.558.837,55	85.789,47	0,00	2.644.627,02	12.787.125,27	20,68
SICILIA	Giarre	CT	07	1.642.983,88	1.198.898,62	0,00	2.841.882,50	25.580.593,52	11,11
SICILIA	Leonforte	EN	06	1.232,01	560.670,05	0,00	561.902,06	9.476.217,18	5,93
SICILIA	Furci Siculo	ME	04	294.941,09	32.184,18	0,00	327.125,27	3.879.873,29	8,43
SICILIA	Scaletta Zandrea	ME	03	387.807,53	198.993,48	0,00	586.801,01	2.768.438,65	21,20
SICILIA	Bisacquino	PA	05	79.236,58	11.725,92	0,00	90.962,50	5.198.108,40	1,75
SICILIA	Monreale	PA	07	803.735,20	168,00	0,00	803.903,20	29.602.355,88	2,72
SICILIA	Modica	RG	07	18.297.994,03	197.656,21	0,00	18.495.650,24	47.301.024,27	39,10
Totale generale	N. 102 enti			153.704.666,09	36.843.383,49	7.698.970,14	198.247.019,72	1.308.952.004,16	15,15

*D.F.B. (debiti fuori bilancio) = riconosciuti 2009 e non impegnati + riconosciuti 2010

Disavanzi 2009 - Squilibrio effettivo / Entrate correnti



ambito	%	n. enti
> 0 < 10	43,14	44
> 10 < 20	29,41	30
> 20 < 40	15,69	16
> 40 < 100	9,80	10
> 100	1,96	2
totale	100,00	102

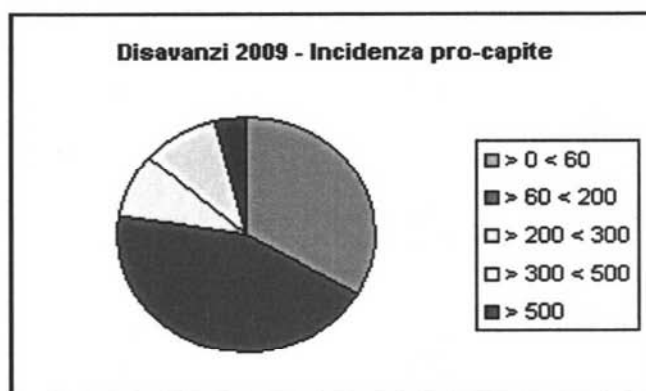
PROSPETTO N.2**Elenco degli Enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2009. rapporto squilibrio effettivo / popolazione**

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2009	squilibrio effettivo	POP.	incidenza pro-capite
Piemonte	Rocchetta Ligure	AL	00	195.044,97	195.044,97	217	898,82
Piemonte	Alessandria	AL	08	4.756.740,07	12.456.740,07	94.191	132,25
Piemonte	Tortona	AL	07	470.960,18	1.257.260,18	27.476	45,76
Piemonte	Cocconato	AT	02	151.347,22	151.347,22	1.626	93,08
Piemonte	Ponderano	BI	04	5.621,60	65.674,57	4.035	16,28
Piemonte	Grignasco	NO	04	763.699,16	763.699,16	4.838	157,85
Lombardia	San Giovanni Bianco	BG	04	2.353.086,88	2.469.583,52	5.126	481,78
Lombardia	Cremona	CR	08	1.020.448,01	1.127.536,99	72.248	15,61
Lombardia	Secugnago	LO	03	656.752,42	656.752,42	2.048	320,68
Lombardia	Romagnese	PV	01	194.576,14	194.576,14	754	258,06
Liguria	Davagna	GE	02	188.995,19	188.995,19	1.982	95,36
Liguria	Levanto	SP	05	667.879,97	667.879,97	5.597	119,33
Veneto	Badia Polesine	RO	06	101.782,02	130.312,02	10.896	11,96
Veneto	Teglio Veneto	VE	03	80.314,62	80.314,62	2.297	34,97
Veneto	Villa Bartolomea	VR	05	192.716,55	192.716,55	5.368	35,90
E. Romagna	Pianello Val Tidone	PC	03	80.127,42	80.127,42	2.291	34,97
E. Romagna	San Pietro In Cerro	PC	01	56.465,64	113.540,60	944	120,28
E. Romagna	Luzzara	RE	05	120.847,89	120.847,89	9.167	13,18
E. Romagna	Coriano	RN	05	1.016.618,32	1.039.902,03	9.971	104,29
E. Romagna	Pennabilli	RN	04	160.902,08	160.902,08	3.063	52,53
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	1.871.798,14	1.895.077,95	42.740	44,34
Toscana	Fiesole	FI	06	147.412,36	1.670.515,45	14.264	117,11
Toscana	Viareggio	LU	08	5.842.409,43	6.117.259,83	63.373	96,53
Toscana	Mulazzo	MS	03	336.117,82	336.117,82	2.647	126,98
Toscana	Villafranca In Lunigiana	MS	04	2.014.776,28	2.019.438,75	4.705	429,21
Toscana	Fivizzano	MS	05	2.659.331,56	3.287.498,50	8.548	384,59
Toscana	Prato	PO	09	1.187.000,00	4.443.050,74	186.798	23,79
Toscana	Cutigliano	PT	02	162.678,83	162.811,35	1.587	102,59
Toscana	Pistoia	PT	08	3.479.658,95	4.858.686,54	86.514	56,16
Umbria	Arrone	TR	03	1.215.850,91	1.228.005,30	2.906	422,58
Umbria	Orvieto	TR	07	8.515.113,73	8.554.913,73	20.865	410,01
Marche	Jesi	AN	07	114.951,71	700.523,49	40.399	17,34
Marche	Gagliole	MC	01	132.900,00	132.900,00	657	202,28
Marche	Penna San Giovanni	MC	02	100.788,50	100.788,50	1.185	85,05
Marche	San Ginesio	MC	04	22.400,06	86.031,97	3.841	22,40
Marche	San Giorgio Di Pesaro	PU	02	78.556,92	78.556,92	1.441	54,52
Lazio	Sant'Apollinare	FR	02	408.640,15	410.426,41	1.970	208,34
Lazio	Acuto	FR	02	52.637,93	52.637,93	1.879	28,01
Lazio	Aquino	FR	05	243.870,00	243.870,00	5.301	46,00
Lazio	Arpino	FR	05	83.119,15	83.119,15	7.569	10,98
Lazio	Picinisco	FR	02	89.111,48	89.111,48	1.243	71,69
Lazio	San Giovanni Incarico	FR	04	272.271,03	583.527,73	3.453	168,99
Lazio	Filacciano	RM	01	189.880,71	309.775,22	523	592,30
Lazio	Mentana	RM	06	422.154,00	1.227.220,89	19.245	63,77
Lazio	Nettuno	RM	07	14.067.569,77	14.067.569,77	42.370	332,02
Lazio	Rocca Priora	RM	06	54.206,12	124.023,49	11.783	10,53
Lazio	Aprilia	LT	08	651.343,41	6.556.602,09	69.126	94,85
Lazio	Montefiascone	VT	06	1.414.268,09	1.414.268,09	13.676	103,41
Abruzzo	San Benedetto Dei Marsi	AQ	04	34.804,16	76.190,01	3.962	19,23
Abruzzo	Loreto Aprutino	PE	05	292.969,05	292.969,05	7.749	37,81
Abruzzo	Civitaquana	PE	02	168.367,47	168.367,47	1.380	122,01
Abruzzo	Bisenti	TE	02	40.712,72	139.523,47	1.976	70,61
Abruzzo	Castelli	TE	02	224.113,45	224.113,45	1.274	175,91
Molise	Civitacampomariano	CB	01	38.890,26	63.048,81	569	110,81
Campania	Atripalda	AV	06	1.161.511,11	1.161.511,11	11.149	104,18
Campania	Lauro	AV	04	1.121.092,61	3.571.307,84	3.608	989,83
Campania	Pietrastornina	AV	02	124.537,82	219.893,24	1.580	139,17
Campania	Prata Di Principato Ultra	AV	03	99.655,55	349.195,51	2.873	121,54
Campania	Montemarano	AV	04	3.830,68	3.830,68	3.194	1,20
Campania	Apice	BN	05	8.198.002,42	8.198.002,42	5.808	1.411,50
Campania	Calvi	BN	03	179.224,83	179.224,83	2.424	73,94
Campania	San Salvatore Telesino	BN	04	153.042,13	563.136,06	4.038	139,46

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	DISAVANZO 2009	squilibrio effettivo	POP.	incidenza pro-capite
Campania	San Nicola Manfredi	BN	04	55.293,41	55.293,41	3.569	15,49
Campania	Castel Volturno	CE	07	3.714.447,68	3.740.270,32	22.415	166,86
Campania	Roccamonfina	CE	04	712.663,87	857.943,65	3.686	232,76
Campania	Roccarainola	NA	05	318.681,94	393.181,94	7.278	54,02
Campania	Battipaglia	SA	07	7.390.120,62	7.729.802,00	50.963	151,67
Campania	Mercato San Severino	SA	07	414.872,32	650.304,58	21.590	30,12
Campania	Giffoni Sei Casali	SA	05	119.905,99	206.119,55	5.271	39,10
Campania	Polla	SA	05	335.126,38	569.803,50	5.338	106,74
Campania	Sassano	SA	05	306.981,26	306.981,26	5.103	60,16
Basilicata	Lagonegro	PZ	05	515.966,74	582.709,59	5.926	98,33
Basilicata	Montemilone	PZ	02	545.909,23	545.909,23	1.827	298,80
Calabria	Domanico	CS	01	209.032,65	209.032,65	979	213,52
Calabria	Santa Caterina Albanese	CS	02	46.442,45	46.442,45	1.328	34,97
Calabria	Firno	CS	03	140.774,38	162.844,38	2.365	56,45
Calabria	Lago	CS	03	514.889,57	521.799,40	2.885	146,78
Calabria	Mandatoriccio	CS	03	56.702,42	56.702,42	2.898	19,57
Calabria	Fiumefreddo Bruzio	CS	04	125.296,71	305.168,03	3.174	96,15
Calabria	San Lorenzo Del Vallo	CS	04	115.264,52	120.466,88	3.511	34,31
Calabria	Cropani	CZ	04	879.851,96	1.052.064,63	4.326	243,20
Calabria	Castelsilano	KR	02	224.249,99	224.249,99	1.160	193,32
Calabria	Casabona	KR	03	361.623,31	361.623,31	2.950	122,58
Calabria	Santa Severina	KR	03	111.967,23	136.695,33	2.226	61,41
Calabria	Monasterace	RC	04	143.304,27	457.451,72	3.555	128,68
Calabria	Gerocarne	VV	03	169.339,51	188.629,92	2.394	78,79
Puglia	Sammichele Di Bari	BA	05	440.998,22	542.319,34	6.800	79,75
Puglia	Deliceto	FG	04	273.894,15	351.780,60	4.002	87,90
Puglia	Foggia	FG	09	34.612.659,28	46.088.278,28	153.529	300,19
Puglia	Peschici	FG	04	1.555.061,95	1.804.575,48	4.293	420,35
Puglia	San Nicandro Garganico	FG	06	3.749.260,53	3.824.976,94	16.470	232,24
Puglia	Parabita	LE	05	188.506,80	226.357,55	9.424	24,02
Puglia	Racale	LE	06	300.124,81	964.804,52	10.696	90,20
Puglia	Montemesola	TA	04	82.186,42	451.186,42	4.162	108,41
Sicilia	Aci Castello	CT	06	2.558.837,55	2.644.627,02	18.006	146,87
Sicilia	Giarre	CT	07	1.642.983,88	2.841.882,50	26.941	105,49
Sicilia	Leonforte	EN	06	1.232,01	561.902,06	14.028	40,06
Sicilia	Furci Siculo	ME	04	294.941,09	327.125,27	3.290	99,43
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	387.807,53	586.801,01	2.435	240,99
Sicilia	Bisacchino	PA	05	79.236,58	90.962,50	5.038	18,06
Sicilia	Monreale	PA	07	803.735,20	803.903,20	35.765	22,48
Sicilia	Modica	RG	07	18.297.994,03	18.495.650,24	53.869	343,34
Totale	N. 102 enti			153.704.666,09	198.247.019,72	1.511.792	131,13

ambito	%	nu. enti
> 0 < 60	33,34	34
> 60 < 200	44,12	45
> 200 < 300	8,82	9
> 300 < 500	9,80	10
> 500	3,92	4
totale	100,00	102



XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 3
Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2009 - squilibrio effettivo - per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA										Squilibrio effettivo			
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09		10		
PIEMONTE	n. enti squilibrio effettivo	1 195.044,97	1 151.347,22	2 829.373,73	1 1.257.260,18	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	1 1.127.536,99	14.889.766,17
LOMBARDIA	n. enti squilibrio effettivo	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	1 194.576,14	4.448.449,07
LIGURIA	n. enti squilibrio effettivo	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	1 188.995,19	856.875,16
VENETO	n. enti squilibrio effettivo	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	1 80.314,62	403.343,19
EMILIA ROMAGNA	n. enti squilibrio effettivo	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1 113.540,60	1.515.320,02
TOSCANA	n. enti squilibrio effettivo	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	1 162.811,35	24.790.456,93
UMBRIA	n. enti squilibrio effettivo	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	1 1.228.005,30	9.782.919,03
MARCHE	n. enti squilibrio effettivo	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1 132.900,00	1.098.800,88
LAZIO	n. enti squilibrio effettivo	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	1 309.175,22	25.162.152,25
ABRUZZO	n. enti squilibrio effettivo	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	1 532.004,39	901.163,45
MOLISE	n. enti squilibrio effettivo	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	1 63.048,81	63.048,81
CAMPANIA	n. enti squilibrio effettivo	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	1 219.893,24	28.755.801,90
BASILICATA	n. enti squilibrio effettivo	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1 545.909,23	1.128.618,82
CALABRIA	n. enti squilibrio effettivo	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	1 209.032,65	3.843.171,11
PUGLIA	n. enti squilibrio effettivo	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	1 2.607.542,50	54.254.279,13
SICILIA	n. enti squilibrio effettivo	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	1 586.801,01	26.352.853,80
n. enti		1	6	14	14	21	16	10	11	5	2	0	0	0	198.247.019,72
Squilibrio effettivo		195.044,97	1.022.873,42	2.803.174,30	4.924.833,69	16.146.378,46	17.045.240,79	13.724.161,59	60.737.157,96	31.116.825,52	50.531.329,02	0,00	0,00	0,00	198.247.019,72

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO N. 4

Elenco degli Enti in squilibrio al 31-12-2009 - persistenza temporale 2001 al 2009

REGIONE	ENTITÀ	PR	CLAS. DEM.	Squilibrio effettivo 2009	Persistenza temporale					
Piemonte	ROCCETTA LIGURE	AL	00	195.044,97					2008	2009
Piemonte	ALESSANDRIA	AL	08	12.456.740,07				2007	2008	2009
Piemonte	TORTONA	AL	07	1.257.260,18						2009
Piemonte	COCCONATO	AT	02	151.347,22						2009
Piemonte	PONDERANO	BI	04	65.674,57						2009
Piemonte	GRIGNASCO	NO	04	763.699,16						2009
Lombardia	SAN GIOVANNI BIANCO	BG	04	2.469.583,52					2008	2009
Lombardia	CREMONA	CR	08	1.127.536,99						2009
Lombardia	SECUGNAGO	LO	03	656.752,42			2006			2009
Lombardia	ROMAGNESE	PV	01	194.576,14			2005	2006		2009
Liguria	DAVAGNA	GE	02	188.995,19						2009
Liguria	LEVANTO	SP	05	667.879,97						2009
Veneto	BADIA POLESINE	RO	06	130.312,02					2008	2009
Veneto	TEGLIO VENETO	VE	03	80.314,62						2009
Veneto	VILLA BARTOLOMEA	VR	05	192.716,55			2005	2006	2007	2009
E. Romagna	PIANELLO VAL TIDONE	PC	03	80.127,42						2009
E. Romagna	SAN PIETRO IN CERRO	PC	01	113.540,60						2009
E. Romagna	LUZZARA	RE	05	120.847,89						2009
E. Romagna	CORIANO	RN	05	1.039.902,03						2009
E. Romagna	PENNABILLI	RN	04	160.902,08						2009
Toscana	CAMPI BISENZIO	FI	07	1.895.077,95			2006	2007	2008	2009
Toscana	FIESOLE	FI	06	1.670.515,45						2009
Toscana	VIAREGGIO	LU	08	6.117.259,83			2006		2008	2009
Toscana	MULAZZO	MS	03	336.117,82						2009
Toscana	VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	MS	04	2.019.438,75						2009
Toscana	FIVIZZANO	MS	05	3.287.498,50			2006	2007	2008	2009
Toscana	PRATO	PO	09	4.443.050,74						2009
Toscana	CUTIGLIANO	PT	02	162.811,35					2008	2009
Toscana	PISTOIA	PT	08	4.858.686,54					2008	2009
Umbria	ARRONE	TR	03	1.228.005,30						2009
Umbria	ORVIETO	TR	07	8.554.913,73			2006	2007	2008	2009
Marche	JESI	AN	07	700.523,49						2009
Marche	GAGLIOLE	MC	01	132.900,00						2009
Marche	PENNA SAN GIOVANNI	MC	02	100.788,50						2009
Marche	SAN GINESIO	MC	04	86.031,97			2005	2006	2007	2008
Marche	SAN GIORGIO DI PESARO	PU	02	78.556,92						2009

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'indebitamento

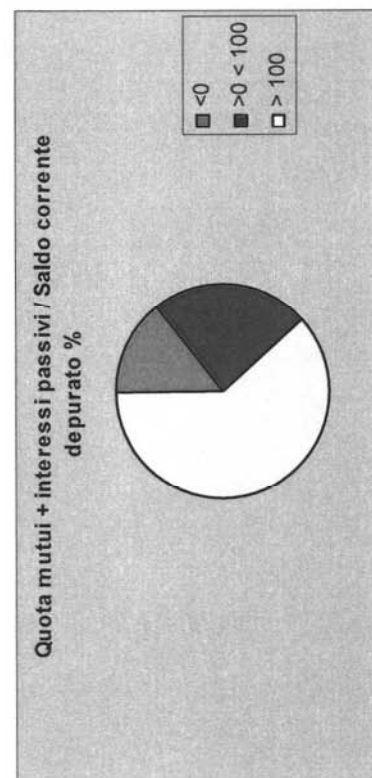
Prospetto n. 5

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	Stock 2009	Saldo corrente depurato		Int. Passivi + quota cap. amm.to	rapporto 3/2	Entrate correnti	rapporto 1/4
					1	2				
Piemonte	ROCHETTA LIGURE	AL	00	623.356,31	36.966,35	56.168,36	151,94	258.623,80	241,03	
Piemonte	ALESSANDRIA	AL	08	148.666.828,09	6.871.803,51	11.223.196,28	163,32	97.498.807,95	152,48	
Piemonte	TORTONA	AL	07	56.578.788,00	4.057.259,88	5.632.150,40	138,82	24.510.935,84	230,83	
Piemonte	COCCONATO	AT	02	745.983,74	119.265,77	68.935,24	57,80	1.084.894,37	68,76	
Piemonte	PONDERANO	BI	04	1.131.920,77	353.060,07	417.412,64	118,23	3.051.431,31	37,09	
Piemonte	GRIGNASCO	NO	04	4.631.289,60	419.429,10	382.239,83	91,13	3.254.886,71	142,29	
Lombardia	SAN GIOVANNI BIANCO	BG	04	10.988.805,71	365.062,14	1.105.011,95	302,69	3.388.087,81	324,34	
Lombardia	CREMONA	CR	08	50.045.658,67	-2.899.328,64	2.227.387,88	-76,82	70.542.141,39	70,94	
Lombardia	SECUGNAGO	LO	03	1.478.980,25	135.294,57	153.042,57	113,12	1.102.387,35	134,16	
Lombardia	ROMAGNESE	PV	01	1.040.172,56	127.262,76	152.760,12	120,04	831.977,60	125,02	
Liguria	DAVAGNA	GE	02	2.806.377,54	-337.628,62	264.703,61	-78,40	2.063.044,37	136,03	
Liguria	LEVANTO	SP	05	10.070.237,44	1.178.021,83	1.495.942,46	126,99	7.619.765,90	132,16	
Veneto	BADIA POLESINE	RO	06	18.017.524,55	1.474.634,39	1.830.015,09	124,10	7.311.583,00	246,42	
Veneto	TEGLIO VENETO	VE	03	1.991.707,92	95.959,66	210.481,37	219,34	1.577.022,38	126,30	
Veneto	VILLA BARTOLOMEA	VR	05	14.031.625,40	489.186,04	752.552,41	153,84	1.669.713,92	249,52	
E. Romagna	PIANELLO VAL TIDONE	PC	03	1.333.715,27	124.860,18	147.252,92	117,93	1.669.713,92	79,88	
E. Romagna	SAN PIETRO IN CERRO	PC	01	464.635,48	-24.943,72	64.588,24	-258,94	927.941,81	50,07	
E. Romagna	LUZZARA	RE	05	6.899.657,96	93.997,97	898.148,35	955,50	5.260.818,98	131,15	
E. Romagna	CORIANO	RN	05	17.814.238,00	-64.586,85	767.372,61	-1.188,13	8.312.067,94	214,32	
E. Romagna	PENNABILLI	RN	04	5.070.956,98	350.238,77	377.162,30	107,69	2.729.315,82	185,80	
Toscana	CAMPI BISENZIO	FI	07	76.440.005,41	9.485.167,85	5.784.187,25	60,98	34.473.206,20	221,74	
Toscana	FIESOLE	FI	06	30.830.677,46	335.936,39	2.785.886,74	829,29	11.433.653,59	269,65	
Toscana	VIAREGGIO	LU	08	119.878.636,34	12.982.248,92	19.494.302,03	150,16	100.452.236,30	119,34	
Toscana	MULAZZO	MS	03	3.174.468,11	-115.421,50	361.207,06	-312,95	2.175.162,99	145,94	
Toscana	VILLAFRANCA IN LUNIGIANA	MS	04	17.653.039,46	106.734,53	1.197.342,02	1.121,79	4.371.323,03	403,84	
Toscana	FIVIZZANO	MS	05	10.202.533,62	1.149.036,09	1.150.776,97	100,15	7.768.934,51	131,32	
Toscana	PRATO	PO	09	125.845.943,93	18.868.921,07	15.051.016,44	79,77	146.741.939,70	85,76	
Toscana	CUTIGLIANO	PT	02	3.896.398,78	226.254,61	383.757,09	169,61	2.441.405,69	159,60	
Toscana	PISTOIA	PT	08	124.057.139,85	5.370.257,18	11.657.142,35	217,07	80.744.826,77	153,64	
Umbria	ARRONE	TR	03	4.548.958,74	265.094,68	437.524,85	165,04	2.421.773,28	187,84	
Umbria	ORVIETO	TR	07	54.783.986,02	-3.755.699,10	4.203.844,95	-111,93	21.528.690,74	254,47	
Marche	JESI	AN	07	33.166.448,93	1.959.447,10	3.931.905,21	200,66	40.897.508,66	81,10	
Marche	GAGLIOLE	MC	01	2.345.758,95	147.271,62	193.824,39	131,61	975.601,67	240,44	
Marche	PENNA SAN GIOVANNI	MC	02	2.279.446,93	99.355,30	229.222,73	230,71	1.494.835,63	152,49	
Marche	SAN GINESIO	MC	04	5.766.316,64	665.515,17	734.081,65	110,30	3.611.570,84	159,66	
Marche	SAN GIORGIO DI PESARO	PU	02	2.808.432,46	158.367,87	220.185,91	139,03	1.400.997,19	200,46	
Lazio	SANT'APOLLINARE	FR	02	896.761,83	25.035,88	74.963,12	299,42	1.222.813,47	73,34	
Lazio	ACUTO	FR	02	1.744.897,49	86.858,32	173.088,97	199,28	1.334.296,02	130,77	
Lazio	AQUINO	FR	05	1.176.667,85	-197.336,84	121.510,74	-61,58	2.488.648,22	47,28	
Lazio	ARPINO	FR	05	6.114.811,08	701.073,80	720.462,95	102,77	5.814.616,50	105,16	
Lazio	PICINISCO	FR	02	1.849.154,09	143.549,95	166.010,46	115,65	1.291.457,44	143,18	
Lazio	SAN GIOVANNI INCARICO	FR	04	6.160.706,14	558.597,38	498.712,31	89,28	1.856.070,45	331,92	

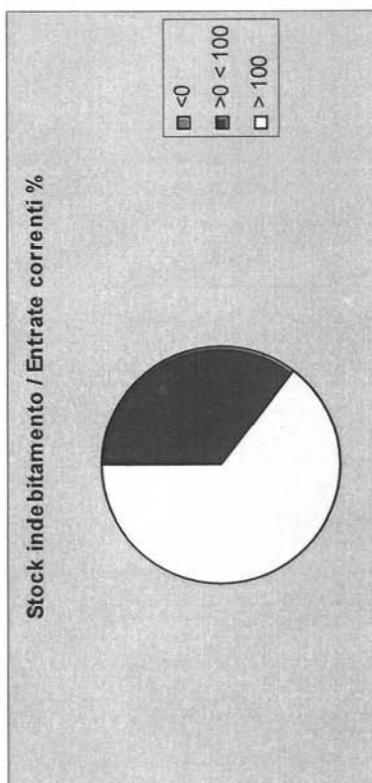
XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	Stock 2009	Saldo corrente depurato		Int. Passivi + quota cap. amm.to	rapporto	Entrate correnti	rapporto
					1	2				
Lazio	FILACCIANO	RM	01	250.527,96	9.919,31	31.314,64	315,69	391.203,71	64,04	
Lazio	MENTANA	RM	06	18.952.067,00	3.321.297,88	3.113.880,12	93,75	14.801.819,45	128,04	
Lazio	NETTUNO	RM	07	52.410.467,94	5.347.111,89	5.772.500,00	107,96	33.222.389,11	157,76	
Lazio	ROCCA PRIORA	RM	06	2.053.643,06	819.354,07	463.629,29	56,58	7.062.180,07	29,08	
Lazio	APRILIA	LT	08	29.556.545,80	8.861.976,02	3.951.272,21	44,59	44.500.164,78	66,42	
Lazio	MONTEFASCONI	VT	06	5.360.612,90	-299.805,20	588.962,13	-196,45	11.574.026,40	46,32	
Abruzzo	SAN BENEDETTO DEI MARSIGLI	AQ	04	4.337.179,68	290.445,68	427.284,78	147,11	2.057.566,78	210,79	
Abruzzo	LORETO APRUTINO	PE	05	6.290.529,98	858.174,65	520.523,37	60,65	5.272.753,80	119,30	
Abruzzo	CIVITAVECCHIA	PE	02	2.271.049,74	147.302,23	249.710,33	169,52	847.459,49	267,98	
Abruzzo	BISENTINI	TE	02	1.937.026,90	124.453,10	233.716,51	187,79	1.359.762,58	142,45	
Abruzzo	CASTELLI	TE	02	1.890.389,77	110.126,37	156,55	0,14	1.354.403,58	139,57	
Molise	CIVITACAMPOMARANO	CB	01	349.803,99	-12.438,82	25.258,19	-203,06	731.844,96	47,80	
Campania	ATRIPALDA	AV	06	12.467.596,82	1.156.138,70	1.330.134,71	115,05	8.573.144,90	145,43	
Campania	LAURO	AV	04	5.348.068,86	345.780,39	626.925,00	181,31	3.353.666,72	159,47	
Campania	PIETRASTORINA	AV	02	2.021.712,07	15.812,74	1.544.733,48	9,768,92	1.303.108,88	155,15	
Campania	PRATA DI PRINCIPATO ULTRA	AV	03	3.595.387,51	408.418,91	402.638,48	98,58	2.209.069,87	162,76	
Campania	MONTEMARANO	AV	04	2.036.546,01	241.354,93	275.033,06	113,95	1.792.636,26	113,61	
Campania	APICE	BN	05	9.054.274,03	70.341,95	1.406.184,72	1.999,07	3.229.969,46	280,32	
Campania	CALVI	BN	03	1.841.533,00	240.784,56	240.751,04	0,00	1.358.308,59	0,00	
Campania	SAN SALVATORE TELESINO	BN	04	9.574.779,70	158.301,74	389.243,44	245,89	2.625.624,38	364,67	
Campania	SAN NICOLA MANFREDI	BN	04	3.746.948,35	-92.329,98	380.064,98	-41,64	2.093.022,42	179,02	
Campania	CASTEL VOLTURNO	CE	07	13.207.613,99	987.350,26	1.600.527,96	162,10	19.718.608,75	66,98	
Campania	ROCCAMONFINA	CE	04	6.328.159,25	425.882,08	524.727,38	123,21	2.625.237,35	241,05	
Campania	ROCCARATONA	NA	05	4.648.434,19	337.152,08	522.419,55	154,95	4.123.062,84	112,74	
Campania	BATTIPAGLIA	SA	07	30.940.653,86	1.897.840,23	2.963.234,60	156,14	39.020.629,19	169,29	
Campania	MERCATO SAN SEVERINO	SA	07	27.535.850,80	2.450.873,79	1.778.813,54	72,58	16.226.924,13	79,69	
Campania	GIFFONI SEI CASALI	SA	05	5.927.738,38	91.460,08	261.215,72	285,61	3.147.299,56	188,34	
Campania	POLLA	SA	05	12.405.849,60	320.106,12	429.266,72	134,10	4.045.038,56	306,69	
Campania	SASSANO	SA	05	6.036.772,13	109.343,15	207.273,98	189,56	3.054.336,52	197,65	
Basilicata	LAGONEGRO	PZ	05	9.659.106,17	985.464,94	1.144.704,45	116,16	5.358.298,36	180,26	
Basilicata	MONTESILONE	PZ	02	891.809,38	180.187,28	173.920,18	96,52	1.827.439,74	48,80	
Calabria	DOMANICO	CS	01	1.006.113,94	83.878,54	122.829,90	146,44	725.911,77	138,60	
Calabria	SANTA CATERINA ALBANESE	CS	02	612.980,17	77.352,97	77.352,97	100,00	893.059,57	68,64	
Calabria	FIRMO	CS	03	1.158.190,00	-1.123,79	169.639,00	-15,095,26	1.838.296,04	63,00	
Calabria	LAGO	CS	03	1.446.935,80	60.505,59	110.049,32	181,88	1.740.133,36	83,15	
Calabria	MANDATORICCIO	CS	03	3.677.966,67	155.067,60	281.333,03	181,43	2.702.258,95	136,11	
Calabria	FIUMEFREDDO BRUZIO	CS	04	2.901.489,74	300.206,94	546.768,91	182,13	2.697.563,30	107,56	
Calabria	SAN LORENZO DEL VALLO	CS	04	2.069.897,93	126.383,08	268.640,78	212,56	2.487.974,35	83,20	
Calabria	CROPANI	CZ	04	3.211.699,56	420.047,61	431.233,47	102,66	2.858.609,04	112,35	
Calabria	CASTELSILANO	KR	02	709.749,58	103.967,34	52.262,74	50,27	907.198,14	78,24	
Calabria	CASABONA	KR	03	3.368.660,36	323.825,75	290.920,35	89,84	2.115.606,95	159,23	
Calabria	SANTA SEVERINA	KR	03	2.618.664,90	271.315,48	270.657,82	99,76	2.457.214,31	106,57	
Calabria	MONASTERACE	RC	04	2.547.035,26	430.205,93	350.058,89	81,37	2.717.591,54	93,72	
Calabria	GEROCARNE	VV	03	1.075.461,42	205.388,97	131.677,84	64,11	1.507.067,80	71,36	
Puglia	SAMMICHELE DI BARI	BA	05	7.687.049,40	394.371,16	762.398,18	193,32	3.568.349,85	215,42	
Puglia	DELICETO	FG	04	1.869.089,08	-894.903,11	190.659,51	-21,31	2.818.721,58	66,31	

REGIONE	ENTI	PR	CL. DEM.	Stock 2009	Saldo corrente depurato		Int. Passivi + quota cap. amm.to	rapporto	Entrate correnti		rapporto
					1	2			3	4	
Puglia	FOGGIA	FG	09	111.598.618,14	20.418.514,08	34.520.964,93	169,07	139.629.016,30	79,93		
Puglia	PESCHICI	FG	04	2.259.235,67	-1.077.968,37	371.298,86	-34,44	4.474.189,15	50,49		
Puglia	SAN NICANDRO GARGANICO	FG	06	3.874.628,70	-294.456,36	607.372,29	-206,27	8.630.538,90	44,89		
Puglia	PARABITA	LE	05	4.220.031,28	455.084,84	649.563,95	142,73	4.599.054,30	91,76		
Puglia	RACALE	LE	06	8.806.063,35	891.046,62	819.352,50	91,95	6.218.428,66	141,61		
Puglia	MONTEMESOLA	TA	04	5.345.420,16	-614.274,22	523.071,54	-85,15	2.349.993,54	227,47		
Sicilia	ACI CASTELLO	CT	06	13.288.285,25	1.182.344,24	3.167.352,20	267,89	12.787.125,27	103,92		
Sicilia	GIARRE	CT	07	27.243.491,91	602.232,31	2.007.305,30	333,31	25.580.593,52	106,50		
Sicilia	LEONFORTE	EN	06	9.194.709,73	1.014.665,16	673.952,15	66,42	9.476.217,18	97,03		
Sicilia	FURCI SICULO	ME	04	2.838.771,19	255.076,08	276.291,21	108,32	3.879.873,29	73,17		
Sicilia	SCALETTA ZANCLEA	ME	03	2.040.264,91	84.072,04	207.811,54	247,18	2.768.438,65	73,70		
Sicilia	BISACQUINO	PA	05	3.764.152,04	432.695,18	270.849,68	62,60	5.198.108,40	72,41		
Sicilia	MONREALE	PA	07	29.485.242,35	2.303.589,27	2.301.879,76	99,93	29.602.355,88	99,60		
Sicilia	MODICA	RG	07	40.359.382,76	1.780.038,25	4.027.741,05	226,27	47.301.024,27	85,32		
Totale	N. 102 enti			1.583.261.610,42	121.629.411,74	183.858.791,60	151,16	1.308.952.004,16	120,96		



ambito	%	nu. enti
< 0	14,71	15
> 0 < 100	23,53	24
> 100	61,76	63
totale	100,00	102



ambito	%	nu. enti
< 0	0,00	0
> 0 < 100	35,29	36
> 100	64,71	66
totale	100,00	102

Disavanzi 2009

Prospetto n. 6

Squilibrio avanzo di Amministrazione - Fondi vincolati

REGIONE	ENTI	PR	CLASS E DEM.	Risultato di Amministrazione 2008	Sommatoria Fondi vincolati	Differenza Ris.Amm.ne- Sommatoria fondi vincolati 2009
Piemonte	VIALFRE'	TO	0	68.623,24	68.859,33	-236,09
Piemonte	ROATTO	AT	0	51.939,58	97.578,32	-45.638,74
Piemonte	DENICE	AL	0	13.946,08	20.416,70	-6.470,62
Piemonte	MORBELLO	AL	0	31.048,87	31.452,89	-404,02
Lombardia	GOMBITO	CR	01	5.238,78	12.599,40	-7.360,62
Lombardia	MALAGNINO	CR	02	1.139.805,97	1.735.353,10	-595.547,13
Veneto	NOGARA	VR	05	1.499,90	13.012,27	-11.512,37
Toscana	SIENA	SI	07	13.518.671,43	15.660.225,12	-2.141.553,69
Marche	FALCONARA MARITTIMA	AN	07	1.950.204,67	3.890.609,36	-1.940.404,69
Lazio	FRASCATI	RM	06	3.649.918,83	6.057.636,95	-2.407.718,12
Campania	CASTEL DI SASSO	CE	02	47.362,12	543.875,10	-496.512,98
Campania	PONTELATONE	CE	02	354,85	22.334,39	-21.979,54
Campania	AIROLA	BN	05	109.666,91	916.623,24	-806.956,33
Campania	SOLOPACA	BN	04	2.263,43	120.119,90	-117.856,47
Campania	CASTELNUOVO DI CONZA	SA	01	40.633,64	49.807,51	-9.173,87
Campania	GIOI	SA	02	91.837,46	118.857,73	-27.020,27
Campania	PALOMONTE	SA	04	114.484,77	135.621,36	-21.136,59
Campania	ROFRANO	SA	03	26.167,63	320.477,56	-294.309,93
Campania	SAN MANGO PIEMONTE	SA	03	15.319,87	26.231,29	-10.911,42
Campania	SCAFATI	SA	07	449.087,09	3.544.783,16	-3.095.696,07
Puglia	CASTELNUOVO DELLA DAUNIA	FG	02	5.324,49	85.119,56	-79.795,07
Puglia	ISCHITELLA	FG	04	139.098,71	174.489,40	-35.390,69
Puglia	SAN DONATO DI LECCE	LE	05	5.837,94	73.624,08	-67.786,14
Puglia	SUPERSANO	LE	04	18.752,38	47.883,74	-29.131,36
Basilicata	BELLA	PZ	05	13.011,27	370833,28	-357.822,01
Basilicata	POMARICO	MT	04	11.486,37	1474179,64	-1.462.693,27
Calabria	BOCCHIGLIERO	CS	02	21.256,97	120083,78	-98.826,81
Calabria	CALOVETO	CS	02	11.209,00	18757,52	-7.548,52
Sicilia	SANTO STEFANO QUISQUINA	AG	05	125.442,63	744970,65	-619.528,02
Sardegna	SORSO	SS	06	296.597,28	946630,2	-650.032,92
Totale				21.976.092,16	37.443.046,53	-15.466.954,37

Prospetto n. 7

Elenco di Enti (Comuni e Province) che hanno dichiarato un disavanzo, in via presuntiva, per l'esercizio 2010

Province

Regione	Ente	Prov
Puglia	A.P. DI LECCE	LE
Toscana	A.P. DI PISTOIA	PT
Calabria	A.P. DI VIBO VALENTIA	VV
Totale	n. enti 3	

Comuni

Regione	Ente	Prov
Piemonte	Rocchetta Ligure	AL
Piemonte	Tortona	AL
Piemonte	Cocconato	AT
Piemonte	Grignasco	NO
Piemonte	Borgone Susa	TO
Piemonte	Castelnuovo Nigra	TO
Piemonte	Mattie	TO
Piemonte	Ghislarengo	VC
Lombardia	Mozzo	BG
Lombardia	San Giovanni Bianco	BG
Lombardia	Bagnolo Mella	BS
Lombardia	Manerbio	BS
Lombardia	Odolo	BS
Lombardia	Ponte Lambro	CO
Lombardia	Soresina	CR
Lombardia	Triuggio	MB
Lombardia	Casalmoro	MN
Lombardia	Pomponesco	MN
Lombardia	Beregardo	PV
Lombardia	Romagnese	PV
Veneto	Mel	BL
Veneto	Pieve di Cadore	BL
Veneto	Casalserugo	PD
Veneto	Concordia Sagittaria	VE
Friuli V.Giulia	Fogliano Redipuglia	GO
Emilia Romagna	Jolanda di Savoia	FE
Emilia Romagna	Goro	FE
Emilia Romagna	San Pietro in Cerro	PC

Regione	Ente	Prov
Emilia Romagna	Salsomaggiore Terme	PR
Emilia Romagna	Coriano	RN
Marche	Gagliole	MC
Marche	San Ginesio	MC
Marche	Fratte Rosa	PU
Marche	San Giorgio di Pesaro	PU
Toscana	Pieve Santo Stefano	AR
Toscana	Montecarlo	LU
Toscana	Villafranca in Lunigiana	MS
Toscana	Cutigiano	PT
Toscana	Pistoia	PT
Umbria	Arrone	TR
Umbria	Orvieto	TR
Lazio	Acuto	FR
Lazio	Arpino	FR
Lazio	Picinisco	FR
Lazio	Filacciano	RM
Lazio	San Gregorio da Sassola	RM
Lazio	Ciampino	RM
Lazio	Cittaducale	RI
Lazio	Caprarola	VT
Campania	Atripalda	AV
Campania	Castelfranci	AV
Campania	Rotondi	AV
Campania	Sant'Andrea di Conza	AV
Campania	San Giorgio La Molara	BN
Campania	San Nicola Manfredi	BN
Campania	Castel Campagnano	CE
Campania	Castel Volturno	CE
Campania	San Nicola la Strada	CE
Campania	Arzano	NA
Campania	Roccarainola	NA
Campania	Battipaglia	SA
Campania	Petina	SA
Campania	Roccagloriosa	SA
Campania	Sant'Arsenio	SA
Abruzzo	Colledimezzo	CH
Abruzzo	Civitaquana	PE
Abruzzo	Moscufo	PE
Abruzzo	Castelli	TE
Abruzzo	Silvi	TE

Regione	Ente	Prov
Molise	Castellino del Biferno	CB
Molise	Rocchetta a Volturno	IS
Puglia	Sammichele di Bari	BA
Puglia	Foggia	FG
Puglia	Peschici	FG
Puglia	San Nicandro Garganico	FG
Puglia	San Paolo di Civitate	FG
Puglia	Campi Salentina	LE
Puglia	Cursi	LE
Puglia	Lecce	LE
Puglia	Racale	LE
Basilicata	Miglionico	MT
Basilicata	Pomarico	MT
Basilicata	Montemilone	PZ
Basilicata	Rotonda	PZ
Calabria	Aprigliano	CS
Calabria	Domanico	CS
Calabria	Firmo	CS
Calabria	Fiumefreddo Bruzio	CS
Calabria	Lago	CS
Calabria	Castelsilano	KR
Calabria	Santa Severina	KR
Calabria	Polistena	RC
Calabria	Soriano Calabro	VV
Sicilia	Cerami	EN
Sicilia	Aci Castello	CT
Sicilia	Giarre	CT
Sicilia	Caccamo	PA
Sicilia	Campofelice di Roccella	PA
Sicilia	Monreale	PA
Sicilia	Ali Terme	ME
Sicilia	Furci Siculo	ME
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME
Totale	n.102 enti	

Totale Province e Comuni n. 105 enti

12 Il dissesto finanziario degli enti locali

Cons. Teresa Bica

12.1 Il sistema normativo vigente

L'istituto giuridico del dissesto finanziario degli Enti locali, che si ha se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte, è stato introdotto nell'ordinamento con il d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito, con modificazioni, nella l. 25 aprile 1989, n.144 e, dopo varie modifiche, compiutamente disciplinato nel titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La modifica dell'art. 119 della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che disegna una finanza pubblica non più accentrata ed una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli Enti locali, ma non ancora completamente attuata, ha determinato un periodo transitorio nel quale, il legislatore ordinario è intervenuto sulla parte dell'istituto del dissesto relativa al risanamento, modificando il sistema previsto nel TUEL, e, con l'art.31, comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e con l'art. 5 della legge 28 maggio 2004 n. 140, ha ridisegnato un nuovo sistema del risanamento:

- 1)** per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'8 novembre 2001, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al titolo VIII della parte II del T. U. 267 del 2000, che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;
- 2)** per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale sopra richiamata, ogni altro onere deve essere coperto con risorse proprie dell'Ente non provenienti dall'indebitamento. Gli Enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003 hanno beneficiato di un contributo da attingere allo stanziamento annuo di 600.000 euro per il triennio 2004-2006. La Regione Sicilia, con legge n.8 del 6 febbraio 2006, ha previsto per gli esercizi finanziari 2006-2007 e 2008 l'erogazione di contributi straordinari per i comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005. Il legislatore statale è ancora intervenuto, con il D.L. n. 159/2007 convertito nella legge n. 222/2007 e con il D.L.

n.248/2007 convertito nella legge n. 31/2008, prorogando precedenti termini ed estendendo il sostegno straordinario a molti dissesti successivi alla riforma costituzionale;

3) devono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giudiziale, successivamente a tale data, ma non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'art. 256, comma 11, del T.U.

Per tutti gli Enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente, costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario ed al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali, sono disponibili in misura inferiore alla media nazionale ed a quella della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'Interno assicura, dall'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'adeguamento dei contributi statali.

Il ministero dell'Interno, inoltre, assegna, per il personale posto in disponibilità, un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso.

Il Ministero dell'Interno, con decreto 24 settembre 2009, ha aggiornato, per il triennio 2010-2012, i parametri obiettivi per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari, parametri che trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione esercizio 2009 e al bilancio di previsione esercizio 2011; la condizione di difficoltà di molte amministrazioni locali, determinata ,anche, dalla recessione in atto, rende il rischio di essere inclusi nell'elenco degli enti deficitari più elevato che nel passato. Gli enti deficitari vengono sottoposti a controlli più stringenti e misure per impedire che cadano nel dissesto.

Dichiarato il dissesto, si ha la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente: l'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non incorrere in un nuovo dissesto.

Il capo III del titolo VIII del T.U. 267/2000 disciplina l'attività dell'organo straordinario di liquidazione, cui è demandata la competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla:

- a rilevazione della massa passiva;
- b acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;
- c liquidazione e pagamento della massa passiva.

IL capo IV detta la disciplina per il bilancio stabilmente riequilibrato, che, approvato dal Consiglio dell'Ente entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione e presentato al Ministro dell'Interno, deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora per tale anno sia stato approvato il bilancio di previsione oppure all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione.

12.2 Enti in dissesto

Nel prospetto n. 1 sono indicati tutti i 448 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 19 aprile 2011, divisi per regione di appartenenza ed anno del dissesto. Il maggior numero di dissesti è emerso nei primi anni dall'entrata in vigore della relativa normativa; cinque enti, Arpaia (BN), Lauro (AV), Lungro (CS), Rionero Sannitico (IS) e Soriano Calabro (VV) hanno dovuto affrontare un secondo dissesto.

Considerando la distribuzione degli enti, interessati al fenomeno, per classe demografica: il numero maggiore di enti si ha nella classe 2[^], con 104 dissesti, mostrando la difficoltà degli enti minori ad affrontare situazioni gravi e particolari; per regione: la Calabria conta 129 dissesti, concentrati nelle prime sette classi demografiche, la Campania 115 enti, tra i quali una provincia ed un comune della 11[^] classe. (prospetto n. 2).

Nel prospetto n. 3 è indicato il numero degli enti dissestati (20) per i quali, alla data del 19 aprile 2011, non è stato depositato il piano di estinzione delle passività, distinti per anno di dichiarazione del dissesto e per classe demografica di appartenenza.

12.3 Enti in dissesto 2010 – 2011

Dai dati del Ministero degli Interni, nell'anno 2010 hanno dichiarato il dissesto 8 comuni: 3 della Campania, Lauro (AV), Montecalvo Irpino (AV) e Apice (BN); 2 del Molise, Filignano (IS) e Rionero Sannitico (IS); 2 del Lazio, San Giorgio a Liri (FR) e Velletri (RM); 1 della Calabria, Casabona (KR).

Nei primi tre mesi e mezzo del 2011 hanno dichiarato il dissesto: 1 comune della Calabria: Camini (RC), 1 comune della Campania: San Gregorio Matese (CE) ed uno della Lombardia: Barni (CO).

Tutti comuni compresi tra i 600 ed i 6.000 abitanti, da eccezione di Velletri che conta oltre 50.000 abitanti.

Casabona

Il comune ha 3160 abitanti; l'amministrazione comunale, insediatasi il 23 giugno 2009, considerata la criticità della situazione dell'ente, avviava un'attenta verifica della situazione economica finanziarie e la ricognizione dei debiti giacenti presso i vari settori comunali.

Dalla verifica e dalla dettagliata relazione del revisore dei conti, si evidenziava la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.lgs. n. 267/2000 per la dichiarazione del dissesto nonostante l'esercizio 2008 chiudesse con un avanzo di amministrazione di 774,09 euro:

- 1 l'ente chiude l'esercizio 2009 con un disavanzo della gestione corrente,
- 2 ha debiti non previsti in bilancio,
- 3 ha pendenze per debiti per debiti finanziari previsti in bilancio, ma non liquidati, importi consistenti,
- 4 ha debiti per mutui contratti con la Cassa DD.PP.,
- 5 alla data del 31.03.2010 non sono state ancora corrisposte le mensilità di gennaio, febbraio e marzo ai dipendenti.

Le cause possono così riassumersi:

- 1.sistematica inosservanza delle procedure di impegno,
- 2.assenza di attività di razionalizzazione e controllo della spesa corrente,
- 3.ricorso a forniture senza l'espletamento delle procedure di gara e pertanto non preventivamente definite nel loro importo,
- 4.mancanza di procedure efficaci per la riscossione dei tributi pregressi,
- 5.inosservanza dei piani di rientro fatti propri dall'ente in relazione al riconoscimento dei debiti fuori bilancio e conseguente crescita di interessi moratori e spese per debiti non onorati,
- 6.utilizzo di fondi vincolati per far fronte a pagamenti di spese correnti senza la loro ricostituzione
- 7.eccessiva spesa per il personale, aggravata dalla decisione di stabilizzazione di personale nonostante il parere negativo del revisore.

La Sezione regionale del controllo della Corte dei conti per la regione Calabria, già nella delibera sul questionario relativo rendiconto dell'anno 2008, aveva rilevato situazioni di criticità, non superate in sede di contraddittorio con gli organi dell'Ente, ed segnalato al Consiglio comunale di Casabona (KR) la necessità di adottare le necessarie misure correttive.

La sezione di controllo della Corte dei conti aveva rinnovato il monito sulle criticità della gestione dell'ente sia in occasione dell'esame del preventivo 2009 che del relativo consuntivo.

Camini

Il comune ha 736 abitanti.

La Sezione regionale del controllo della Corte dei conti per la Calabria già nell'esame dei questionari relativi al rendiconto 2008 aveva rilevato irregolarità e criticità ed invitato il Consiglio comunale ad adottare le necessarie misure correttive:

- 1 per assicurare che il rendiconto venga approvato nei termini di legge;
- 2 per assicurare la puntuale riscossione delle entrate da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione Codice della strada;
- 3 per procedere al riaccertamento dei residui attivi e passivi;
- 4 per contenere il fenomeno dei debiti fuori bilancio;
- 5 per assicurare la corrispondenza tra le entrate da servizi conto terzi e le relative spese impegnate;
- 6 per assicurare una diligente gestione delle partecipazioni in enti o società;
- 7 per assicurare il rispetto della normativa in materia di contrattazione integrativa;
- 8 per comunicare (ed eventualmente quantificare) se la certificazione resa dal comune relativamente al mancato gettito 2008 ricomprenda fattispecie assimilate alle abitazioni principali dal Comune con regolamento o delibera comunale.
- 9 per garantire la corretta compilazione del conto del patrimonio.

Nell'esame del preventivo 2009 e poi del rendiconto 2009 aveva, ancora, rilevato irregolarità e criticità ed invitato, nuovamente, il Consiglio comunale ad adottare le necessarie misure correttive:

- 1 per assicurare una puntuale risoluzione delle problematiche amministrativo-contabili evidenziate nelle pronunzie della Corte;
- 2 per conseguire il rispetto di tutti i parametri di riscontro della situazione di deficiarietà strutturale, di cui al decreto Ministero dell'Interno 24 settembre 2009;
- 3 per scongiurare il verificarsi di disavanzi della gestione di competenza;
- 4 per evitare il verificarsi di disavanzi della gestione corrente;
- 5 per assicurare che le spese correnti non siano coperte mediante entrate di carattere non ripetitivo;
- 6 per assicurare la doverosa attività di contrasto e recupero dell'evasione tributario-tariffaria, nonché l'adozione delle misure necessarie a dare attuazione alla deliberazione della Sezione n. 160/2010 del 30 marzo 2010;
- 7 per procedere ad un puntuale riaccertamento dei residui attivi di dubbia o incerta esigibilità;

8 per motivare adeguatamente l'interesse pubblico al mantenimento delle partecipazioni possedute ai sensi dell'art. 3, comma 27 e ss., legge n. 244/2007 e assicurare il rispetto della recente normativa in materia di organismi partecipati;

9 per assicurare il rispetto della normativa in materia contrattazione integrativa.

Anche il bilancio preventivo dell'esercizio 2010 presentava irregolarità e criticità che hanno portato la Sezione di controllo a chiedere, ancora una volta, al Consiglio comunale l'adozione delle necessarie ed indispensabili misure correttive per riportare l'ente ad una gestione sana e corretta.

Barni

Il comune ha 501 abitanti.

In data 2 febbraio 2011 il Sindaco ed il Segretario comunale ha avviato un procedimento disciplinare a carico della Responsabile del servizio finanziario, per gravi irregolarità contabili accertate ed hanno provveduto a denunciare i fatti di rilevanza penale emersi alla Guardia di finanza.

La situazione di dissesto emersa è riconducibile alla presenza concomitante dei seguenti elementi:

- 1 debiti accertati nei confronti dei fornitori non indicati in bilancio
- 2 squilibrio della gestione dei residui determinato dall'indicazione nei documenti finanziari di residui attivi inesistenti o di dubbia esigibilità a fronte di residui passivi sicuramente sottostimati
- 3 mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese
- 4 mancanza di liquidità sufficiente a far fronte ai debiti
- 5 mancanza di avanzo di amministrazione cui attingere.

La sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Lombardia già nell'esame del rendiconto 2007 invitava il Consiglio comunale del Comune di Barni (CO) a verificare che gli organi competenti procedessero ad una verifica dell'equilibrio della gestione di cassa, rilevando le cause delle disfunzioni e ponendo in essere i necessari interventi correttivi, atteso che il ricorso ad anticipazioni di tesoreria comporta il pagamento di interessi passivi, ed infine ad accertare che il protrarsi di tale comportamento non costituisca sintomo dell'esistenza di latenti squilibri nella gestione di competenza, ovvero nella gestione dei residui.

Nell'esame del rendiconto 2008 venivano reiterate le preoccupazioni, rappresentate nell'anno precedente, circa la tenuta e la veridicità dei conti atteso che il ricorso a tale forma d'indebitamento soprattutto se reiterata nel tempo oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente, potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei

casi più gravi, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento .

Da ultimo con la delibera 243 del 29 aprile 2011, la Sezione del controllo della Corte dei conti invita l'Amministrazione comunale di Barni (CO), acquisita contezza del complesso delle condotte attive e/o omissive di persone fisiche e/o giuridiche causative del dissesto finanziario con i conseguenti obblighi di denuncia alla Procura della Corte dei Conti, ad applicare prontamente le necessarie misure per il riequilibrio strutturale delle finanze comunali, già rappresentate nelle precedenti delibere sopraindicate, dandone altresì comunicazione.

Velletri

Il comune ha 52.647 abitanti, la nuova amministrazione, insediatasi nel maggio 2008, ha preso atto della pesante situazione debitoria e creditoria caratterizzata da ingenti debiti certi, liquidi ed esigibili e da crediti di difficile o dubbia esazione ed avviava iniziative finalizzate ad un risanamento, che non hanno permesso di superare le gravi criticità finanziarie ed il conseguente stato di insolvenza generalizzato; dal che la dichiarazione di dissesto.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la regione Lazio, a seguito dell'esame del rendiconto dell'esercizio 2005, aveva, già, richiamato l'attenzione del Consiglio comunale di Velletri sulle irregolarità e criticità rilevate nel bilancio, suscettibili di incidere negativamente sugli equilibri di bilancio e determinare una grave situazione di rischio finanziario per l'ente:

- 1 autorizzazione del comune alla sua azienda speciale di richiedere un'anticipazione di 14 milioni di euro, ad un istituto di credito, su crediti di titolarità del comune; la somma acquisita è stata concessa in finanziamento al comune stesso. Tale finanziamento appare posto in essere in violazione dell'art 119, ultimo comma, della Costituzione trattandosi di una operazione di indebitamento non a fronte di un investimento, ma per acquisire liquidità per far fronte a spese correnti,
- 2 ricorso ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità quale forma sistematica di finanziamento conseguente alla mancata riscossione di crediti, peraltro talora di dubbia esigibilità,
- 3 le entrate derivanti da permessi a costruire sono destinate al finanziamento delle spese correnti per una percentuale superiore a quella massima consentita dalla legge,
- 4 considerevoli somme di residui attivi con elevatissimo grado di vetustà che possono rappresentare importi inesigibili e/o inesistenti, sono conservati residui attivi risalenti addirittura al 1955,

5 riconoscimento, ripetuto negli anni, di debiti fuori bilancio di importo consistente, che indica una patologia nel procedimento di formazione della spesa,

6 risultati negativi nella gestione economico patrimoniale di una società partecipata, che rischiano di riflettersi negativamente sul bilancio dell'ente.

Alla luce dei suddetti rilievi, la Sezione del controllo della Corte dei conti prendeva atto della perdita di significatività delle poste contabili in considerazione delle gravi irregolarità suscettibili di alterare gli equilibri di bilancio e rendere difficilmente percepibile la reale situazione finanziaria del comune di Velletri ed invitava il comune all'adozione tempestiva delle necessarie misure correttive.

San Giorgio a Liri

Il comune conta 3.170 abitanti, la nuova amministrazione comunale, insediatasi a seguito delle consultazioni elettorali del giugno 2009, ha indicato le cause del grave squilibrio che ha portato alla dichiarazione di dissesto:

- 1 spese effettuate senza copertura finanziaria,
- 2 diverso utilizzo delle somme con specifica destinazione,
- 3 crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria,
- 4 debiti certi, liquidi ed esigibili ai quali non può farsi fronte,
- 5 debiti fuori bilancio esistenti ma non riconosciuti ai quali non può darsi copertura per mancanza di risorse,
- 6 mantenimento in bilancio di residui attivi che non verranno incassati o solo in minima parte,
- 7 somme ingenti relative alle infrazioni del codice della strada già utilizzate nella "spesa" ma non ancora incassate e che, probabilmente, non saranno mai incassate o solo in misura esigua,
- 8 procedimenti giudiziari in atto nei quali il comune risulterà soccombente con ulteriori spese da sostenere,
- 9 accordi transattivi per espropri non pagati e relativi interessi e rivalutazioni.

Il comune di San Giorgio a Liri non ha inviato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti né i questionari compilati relativi ai rendiconti degli esercizi 2008 e 2009 né quello relativo al bilancio preventivo 2010.

Montecalvo Irpino

Il comune conta 4.013 abitanti, la nuova amministrazione comunale, insediatasi a seguito delle consultazioni elettorali del giugno 2009, ha indicato le principali cause del grave squilibrio che ha portato alla dichiarazione di dissesto:

- 1 sistematica violazione dei principi contabili nella gestione del bilancio,

- 2 violazione dell'art 191 D.lgs. 267/2000 che disciplina la procedura prevista per l'effettuazione delle spese,
- 3 violazione dell'art 195 D.lgs. 267/2000 che disciplina l'utilizzo dei fondi a destinazione vincolata
- 4 ingente disavanzo di amministrazione relativo a periodi pregressi,
- 5 debiti fuori bilancio da riconoscere,
- 6 valori degli immobili da vendere sovrastimati.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania ha, senza risultato, sollecitato in passato l'organo di revisione economico-finanziaria, dandone comunicazione al Sindaco, all'invio delle relazioni relative al rendiconto 2008, al bilancio preventivo e rendiconto 2009 ed al bilancio preventivo 2010.

Lauro

Il comune conta 3.736 abitanti, e va in dissesto per la seconda volta, il primo nel 1993; il commissario prefettizio ne individua le principali cause:

- 1 il rendiconto 2009 si chiude con un consistente disavanzo di amministrazione,
- 2 crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria dal 2005, di cui una parte consistente è pignorata a seguito di giudizi processuali sfavorevoli,
- 3 ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi,
- 4 squilibrio nella gestione dei residui, non è stato rispettato un obiettivo equilibrio tra reali accertamenti delle risorse di entrata e gli impegni di spesa,
- 5 le previsioni di bilancio relative a spese difficilmente comprimibili si sono rilevate sottostimate,
- 6 il costo del personale dal 2002 ha avuto un costante incremento annuale, con aumenti di dotazione organica per assunzioni, scorrimento di graduatorie e trasferimento di 40 unità dalla società pubblico-privata, partecipata al 51%, alla dotazione organica del comune,
- 7 perdite di esercizio e posizioni debitorie assunte dalla società partecipata da ripianare.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, già, nell'esame delle relazioni-questionari sul rendiconto 2005 e sul bilancio di previsione 2007, rassegnate dall'organo di revisione economico-finanziaria, aveva messo in luce criticità e gravi irregolarità ed aveva invitato l'amministrazione ad adottare tutte le misure necessarie a sanare, al più presto possibile, lo squilibrio generale di bilancio per evitare che lo stesso permanesse ulteriormente, sfociando in un dissesto ancora evitabile.

Filignano

Il comune conta 756 abitanti, la nuova amministrazione comunale, insediatasi a seguito delle consultazioni elettorali del giugno 2009, ha indicato le principali cause del grave squilibrio che ha portato alla dichiarazione di dissesto:

1 squilibrio sostanziale della parte corrente del bilancio causato dalla mancata realizzazione di entrate e dall'aumento di spese

2 squilibrio nella gestione dei residui determinato dal mantenimento in bilancio di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità a fronte di residui passivi che, al contrario, vengono confermati,

3 esistenza di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze da riconoscere,

4 posizioni debitorie risalenti ad annualità pregresse derivanti da acquisizioni di beni e servizi, in violazione della procedura prevista per l'assunzione di impegni; una voce significativa è rappresentata dalle spese legali a favore di avvocati nominati dall'ente, senza il rispetto dei principi di contabilità e di gestione imposti dall'ordinamento finanziario degli enti locali,

5 costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria di notevole entità.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Molise, già, nell'esame delle relazioni-questionari sul rendiconto 2005 e sul bilancio di previsione 2007, rassegnate dall'organo di revisione economico-finanziaria, aveva rilevato il mancato invio del rendiconto 2006 ed il ritardo nell'approvazione dei rendiconti degli esercizi 2007 e 2008, aveva, altresì, messo in luce criticità e gravi irregolarità nel rendiconto 2007, sulla gestione dei residui, nel rendiconto 2008, sia sulla gestione dei residui che sui debiti fuori bilancio, nei preventivi 2007 e 2009, sulla gestione di competenza, ed aveva invitato l'amministrazione ad adottare tutte le misure necessarie a sanare, al più presto possibile, lo squilibrio generale di bilancio per evitare che lo stesso permanesse ulteriormente, sfociando in un dissesto ancora evitabile.

Rionero Sannitico

Il comune conta 1.177 abitanti.

Nella delibera di dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente ne sono indicate le cause:

1 squilibrio sostanziale della parte corrente del bilancio per sovra valutazione di alcune entrate e sottovalutazione di alcune spese,

2 squilibrio della gestione dei residui determinato dal mantenimento in bilancio di residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità a fronte di residui passivi che, al contrario, vengono confermati,

3 esistenza di debiti fuori bilancio ai quali non può darsi copertura per mancanza di adeguate risorse,

4 debiti liquidi ed esigibili di terzi, che non possono essere saldati,

5 insufficienza grave delle disponibilità di cassa.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Molise, già, nell'esame delle relazioni-questionari sui rendiconti e sui bilanci di previsione, rassegnate dall'organo di revisione economico-finanziaria, aveva rilevato il mancato invio del rendiconto 2006 ed il ritardo nell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2007, il mancato invio del rendiconto 2009, aveva, altresì, messo in luce criticità e gravi irregolarità nel rendiconto 2007, sulla gestione di competenza, nel rendiconto 2008, sulla gestione dei residui, sul basso grado di riscossioni, sull'aumento dell'indebitamento, sul mancato ripiano del disavanzo del 2007 e sullo squilibrio nella gestione dei servizi a domanda individuale ed aveva invitato l'amministrazione ad adottare tutte le misure necessarie a sanare, al più presto possibile, lo squilibrio generale di bilancio.

Apice

Il comune ha 5.790 abitanti.

Nella delibera di Giunta n 4 del 2010, relazione illustrativa del rendiconto consuntivo dell'esercizio 2009, sono indicate le cause principali del dissesto finanziario dell'ente:

1 l'esercizio 2009 chiude con un consistente disavanzo, sia complessivo che della gestione corrente,

2 debiti fuori bilancio non riconosciuti,

3 debiti per mutui contratti con la Cassa DD.PP. ed altri istituti di credito utilizzati per esigenze di parte corrente,

4 costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria di notevole entità,

5 disavanzo di parte corrente occultato in sede di bilanci preventivi e rendiconti con previsioni ed accertamenti maggiorati e privi di fondamento, in conseguenza residui attivi inattendibili ed inesigibili.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, già, nell'esame della relazione-questionario sul bilancio di previsione 2007, rassegnate dall'organo di revisione economico-finanziaria, aveva messo in luce criticità e gravi irregolarità, tra l'altro, la destinazione delle entrate relative alle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada destinate interamente alla spesa corrente ed il mancato raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa per il personale ed aveva invitato l'amministrazione ad adottare tutte le misure necessarie a sanare, al più presto possibile, le irregolarità.

San Gregorio Matese

Il comune conta 1.57 abitanti.

Nella delibera di dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente ne sono indicate le cause:

- 1 esistenza di debiti liquidi ed esigibili ai quali l'ente non può far fronte per mancanza di idonee risorse economiche e finanziarie risorse,
- 2 ricorso ricorrente ed eccessivo alle anticipazioni di tesoreria,
- 3 impossibilità di pagare le retribuzioni ai dipendenti, di pagare le rate di mutuo alla Cassa DD.PP. per mancanza di fondi,
- 4 utilizzazione in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata per far fronte a pagamenti di spese correnti,
- 5 atti ingiuntivi, atti di precetto e pignoramenti per il mancato pagamento di fatture per spese di parte corrente,
- 6 gravi difficoltà nell'assolvimento delle funzioni e servizi indispensabili,
- 7 mancato aggiornamento dell'inventario dei beni patrimoniali dell'ente,
- 8 ruoli TARSU mai predisposti per la riscossione dal 2007.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, già, nell'esame della relazione-questionario sull'unico bilancio pervenuto, bilancio di previsione 2007, rassegnate dall'organo di revisione economico-finanziaria, e dall'analisi dei dati SIOPE aveva messo in luce criticità e gravi irregolarità ed aveva invitato l'ente ad adottare le misure necessarie al ripristino di una sana amministrazione.

12.4 Considerazioni d'insieme

La nuova normativa che ha introdotto nell'ordinamento giuridico degli enti locali, a seguito della riforma costituzionale, il principio che gli enti dissestati debbano provvedere da soli al loro risanamento, senza alcun aiuto da parte dello Stato, ha posto fine alla precedente situazione caratterizzata dal fatto che molti enti, pur non ricorrendone le condizioni dichiarassero il dissesto, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato, ma ha, anche, reso difficile il risanamento.

L'effetto innegabile che ne è derivato, cioè la riduzione del numero degli enti che si avvalgono di tale procedura, non deve, tuttavia, indurre gli organi di controllo, soprattutto quelli di controllo interno, che sono dalle norme deputati a verificare costantemente la gestione economica e finanziaria dell'ente, ad abbassare la guardia, sussistendo pur sempre il rischio che una situazione di disavanzo finanziario o di gravi irregolarità di gestione possa trasformarsi in dissesto.

La mancanza di finanziamenti erariali per il sostegno del risanamento pur se ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva, ha, purtroppo, reso Sindaci e Presidenti di provincia propensi a non dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Si constata, sempre più frequentemente, che lo stato di dissesto, che colpisce maggiormente i comuni piccoli, indice delle difficoltà di gestione insite nelle dimensioni dell'ente, viene proposto e deliberato a seguito dell'elezione di una nuova compagine politica alla guida dell'ente.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, sono da ricercare: negli squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravvalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese.

Nei casi esaminati, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio del controllo su i questionari e sulle relazioni degli organi di controllo economico finanziario degli enti, rilevando criticità ed irregolarità nei bilanci preventivi e nei rendiconti, hanno provvedono, per tempo, a richiamare gli organi politici all'esercizio di una corretta amministrazione ed a

porre in essere tutti gli adempimenti necessari ed indispensabili per scongiurare situazioni più gravi, che avrebbero portato inevitabilmente al dissesto, poi concretizzatosi.

Tuttavia, poiché in molti casi il dissesto è dovuto alle condizioni socioeconomiche particolarmente difficili in cui versa ente locale, il legislatore ordinario statale e regionale, attento al dettato costituzionale, che prevede di rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, ha disposto interventi straordinari a favore di Enti in dissesto.

Negli ultimi anni, per alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziarie di rilevante difficoltà, sono state emanate norme particolari (D.L. 25 giugno 2008, n.112, art. 78 convertito nella L. 6 agosto 2008, n.133; D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, art, 5 convertito nella L. 4 dicembre 2008, n. 189; e D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14; delibera CIPE del 18 dicembre 2008) che, nonostante la mancata dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari ai nominati commissari straordinari ed hanno attribuito fondi speciali per far fronte alle passate passività altrimenti insanabili.

Deve rilevarsi che la procedura semplificata ex art.258 del TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli OSL e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'Ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

PROSPETTO 1**Enti dissestati per regione ed anno del dissesto al 19-04-2011****DISSESTI**

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale complessivo	
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3													1				18	
BASILICATA	4	3	3	1	3	2	2	1																	19
CALABRIA	51	22	13	10	11	7	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1				3	1	1	1	129	
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5	2	2	1	1	1	1	1		2		1	3	1		115	
E. ROMAGNA	1		4	1		1			1																8
LAZIO	7	2	5	2	7	3	3	2	1	1	2			1			1	1		1	2	2		42	
LIGURIA	1			2																					3
LOMBARDIA			3	3	5	1	1				1												1		15
MARCHE	2	1	1			1										1									6
MOLISE	4	4		1	2	1															1	2			15
PIEMONTE			1	2	1	1																			5
PUGLIA	21	4	2	4	2		1												1						35
SARDEGNA	2													1											3
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1							24
TOSCANA	3	1																							4
UMBRIA	2	1				1																			4
VENETO	1			1				1																	3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	1	5	4	8	3	448	

N.B.

I comuni di :ARPAIA (dissesto 1992 piano di estinzione 2001)-LUNGRO(dissesto 1989 ex art.25)-SORIANO CALABRO (dissesto 1990 piano di estinzione 1999) RIONERO SANNITICO (dissesto 1990 piano estinzione 2002)-LAURO (dissesto1993 piano di estinzione 2004) sono conteggiati due volte perché in dissesto per una seconda volta.

PROSPETTO N 2**ENTI DISSESTATI PER REGIONE E CLASSE DEMOGRAFICA AL 19/04/2011**

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA											Totale complessivo	
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11		99
ABRUZZO	5	2	5	3	1	1		1					18
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	21	36	19	31	14	6						129
CAMPANIA	2	15	26	8	14	20	16	11	1		1	1	115
EMILIA ROMAGNA			4	1	3								8
LAZIO	7	5	7	2	9	2	5	4	1				42
LIGURIA	1	1	1										3
LOMBARDIA	4	5	3		2	1							15
MARCHE		1	3	1	1								6
MOLISE	3	8	3			1							15
PIEMONTE	4	1											5
PUGLIA			4	3	9	16	1	1		1			35
SARDEGNA					1	1		1					3
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	1					24
TOSCANA		1	1			2							4
UMBRIA			1	2				1					4
VENETO							1	2					3
Totale complessivo	30	65	104	43	78	65	35	22	3	1	1	1	448

legenda classi demografiche

- 00 (da 1 a 499 abitanti)
- 01 (da 500 a 999 abitanti)
- 02 (da 1.000 a 1.999 abitanti)
- 03 (da 2.000 a 2.999 abitanti)
- 04 (da 3.000 a 4.999 abitanti)
- 05 (da 5.000 a 9.999 abitanti)
- 06 (da 10.000 a 19.999 abitanti)
- 07 (da 20.000 a 59.999 abitanti)
- 08 (60.000 a 99.999 abitanti)
- 09 (da 100.000 a 249.999 abitanti)
- 10 (da 250.000 a 499.999 abitanti)
- 11 (da 500.000 abitanti)

PROSPETTO N. 3

Enti dissestati per i quali, al 19/04/2011 non risulta depositato il piano di estinzione

REGIONE	ANNO DISS.	CLASSE DEMOGRAFICA									Totale complessivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	09	
CAMPANIA	2004					1					1
	2006			1							1
	2008			1							1
	2010						1				1
	2011			1							1
CAMPANIA Totale				3		1	1				5
LAZIO	2006				1						1
	2008							1			1
	2009					1		1			2
	2010					1			1		2
LAZIO Totale					1	2		2	1		6
LOMBARDIA	2011		1								1
LOMBARDIA Totale			1								1
MOLISE	2009						1				1
	2010		1	1							2
MOLISE Totale			1	1			1				3
PUGLIA	1995						1				1
	2007									1	1
PUGLIA Totale							1			1	2
SARDEGNA	2002					1					1
SARDEGNA Totale						1					1
SICILIA	2005	1									1
	2006								1		1
SICILIA Totale		1							1		2
Totale complessivo		1	2	4	1	4	3	2	2	1	20