



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI

ESERCIZI 2006 - 2007

(Legge 26 febbraio 1982, n. 51 – Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n.10 / 2008

VOLUME I

LA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

ESERCIZI 2006-2007

VOLUME I

INDICE

Sintesi	pag. IIV
---------	----------

RELAZIONE

PARTE I

Evoluzione della finanza locale - esercizio 2007

1	Sistema normativo e linee di sviluppo della finanza locale	pag. 3
1.1	L'attuazione della riforma costituzionale	pag. 3
1.2	Le manovre finanziarie	pag. 6
	<i>Cons. Francesco Petronio</i>	
2	Risultati di cassa delle amministrazioni locali	pag. 19
2.1	Scenario economico - finanziario	pag. 19
2.2	Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2007	pag. 30
2.3	Conclusioni	pag. 44
	<i>Cons. Francesco Petronio</i>	
3	Patto di stabilità interno	pag. 46
3.1	Disciplina del patto nell'ambito degli interventi di coordinamento della finanza pubblica	pag. 46
3.2	I risultati del patto nel 2007	pag. 62
3.3	Conclusioni	pag. 77
	<i>Cons. Francesco Petronio</i>	
4	Analisi particolari	pag. 79
4.1	L'attività delle Sezioni regionali di controllo Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005 L'attività consultiva	pag. 79 pag. 81 pag. 92
	<i>Cons. Maria Teresa Polito</i>	
4.2	Controlli interni	pag. 99
	<i>Cons. Carmela Iamele</i>	
4.3	Il conto del patrimonio e la gestione delle immobilizzazioni patrimoniali	pag. 133
	<i>Cons. Teresa Bica con la collaborazione della dott.ssa Giuseppina Rizzolo</i>	

PARTE II

La finanza locale nell'esercizio 2006

5	Patto di stabilità interno	pag. 149
5.1	Il patto di stabilità interno nell'ambito della manovra di finanza pubblica	pag. 149
5.2	I risultati del patto nel 2006	pag. 152
5.3	L'analisi dei risultati 2006	pag. 157
5.4	Conclusioni	pag. 170
	<i>Cons. Francesco Petronio</i>	
6	Andamenti ed equilibri di parte corrente	pag. 172
6.1	Entrate	pag. 172
	Addizionale facoltativa IRPEF	pag. 186
	Compartecipazione IRPEF	pag. 189
	ICI, TARSU e TARI	pag. 192
6.2	Spese	pag. 211
	<i>Cons. Teresa Bica con la collaborazione della dott.ssa Eleonora Adornato</i>	
7	Andamenti ed equilibri del conto capitale	pag. 220
7.1	Comuni	pag. 220
7.2	Province	pag. 229
7.3	Comunità montane	pag. 235
7.4	Considerazioni d'insieme	pag. 239
	<i>Cons. Andrea Liotta</i>	
8	Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria	pag. 259
8.1	Comuni	pag. 259
8.2	Province	pag. 262
8.3	Comunità montane	pag. 265
8.4	Considerazioni d'insieme	pag. 267
	<i>Cons. Andrea Liotta</i>	
9	Il debito finanziario di Comuni e Province	pag. 278
9.1	Le rilevazioni della Sezione	pag. 278
9.2	Considerazioni d'insieme	pag. 284
	<i>Cons. Andrea Liotta</i>	

PARTE III

Criticità degli equilibri di bilancio

10	Debiti fuori bilancio	pag. 300
	10.1 Nozione e disciplina normativa	pag. 300
	10.2 L'indagine della Sezione	pag. 302
	10.3 Considerazioni d'insieme	pag. 311
	<i>Cons. Giovanni Sferra</i>	
11	Gestioni in disavanzo di Province e Comuni	pag. 336
	11.1 Il quadro normativo	pag. 336
	11.2 Rilevazioni della Sezione	pag. 337
	11.3 Considerazioni d'insieme	pag. 339
	<i>Cons. Andrea Liotta</i>	
12	Il dissesto finanziario negli Enti locali	pag. 350
	12.1 La normativa sulle gestioni straordinarie di liquidazione	pag. 350
	12.2 Enti in dissesto	pag. 351
	12.3 Procedure di liquidazione	pag. 352
	12.3 Considerazioni d'insieme	pag. 353
	<i>Cons. Andrea Liotta</i>	

SINTESI

1 Scenario macroeconomico 2006-2007

Nell'esercizio 2006 si è verificato un miglioramento della situazione dell'economia e dei conti pubblici, anche in presenza di una crescita economica superiore ai programmi. Nel 2007 è proseguito il percorso di risanamento, tuttavia sono emersi segnali di rallentamento della crescita che è, invece, risultata inferiore a quanto programmato.

La situazione dell'esercizio 2006 è stata, tuttavia, condizionata da operazioni straordinarie in assenza delle quali l'indebitamento si sarebbe ricondotto nei parametri. Nel 2007 l'indebitamento netto è rientrato sotto la soglia del 3%, torna a crescere il saldo primario e si interrompe lo sviluppo del debito pubblico rispetto al PIL.

Queste condizioni hanno consentito di chiudere la procedura per disavanzo eccessivo avviata nei confronti dell'Italia nell'esercizio 2005.

Le misure introdotte dalle leggi finanziarie per gli enti locali hanno seguito una diversa strategia nel biennio. Nel 2006 la stabilità del comparto è stata perseguita attraverso la limitazione della crescita della spesa da ottenersi mediante il rispetto di livelli predeterminati stabiliti nella sede del patto di stabilità interno. Nel 2007 le misure per contenere il contributo della finanza locale alla formazione dell'indebitamento netto sono state condotte anche mediante lo sviluppo delle fonti di entrata.

2 Il sistema normativo e i controlli

L'analisi della Corte oltre ad affrontare aspetti di carattere finanziario considera l'evoluzione dell'ordinamento nella prospettiva della riforma. L'avvio del processo di attuazione della riforma del titolo V, anche dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003, continua a procedere lentamente. Stentano a realizzarsi modelli di decentramento più spinto attraverso il completamento del conferimento delle funzioni e la definizione del quadro degli strumenti di autonomia istituzionale e finanziaria. Resta ancora incompiuto il sistema di federalismo fiscale anche se risultano avviate iniziative al riguardo.

La disciplina della finanza locale, affidata essenzialmente alle manovre e finanziarie annuali è risultata frammentaria, in assenza di un disegno organico.

L'impostazione della finanziaria per il 2007 presenta caratteri innovativi, venendo di nuovo incentivato l'impiego della leva fiscale locale ed essendo radicalmente rivista la struttura del patto di stabilità interno che punta ora al controllo del saldo. Le questioni di fondo per l'attuazione del disegno costituzionale restano, al momento, irrisolte, essendo decaduti i disegni di legge in corso al termine della legislatura, mentre le nuove iniziative sono ancora in una fase propositiva.

Il percorso verso la effettiva realizzazione dell'assetto di maggiore autonomia conosce, quindi, un momento di stallo.

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

Le nuove forme di controllo disciplinate dalla legge finanziaria 2006, affidano a ciascuna Sezione regionale il compito di eseguire ogni anno su tutti gli enti autonomi della regione un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o disfunzioni eventualmente segnalati a preventivo.

Altro filone rilevante di attività delle Sezioni regionali di controllo è quello in sede consultiva. Infatti l'art. 7 co. 7 della legge n. 131 del 2003 ha previsto che i consigli delle

autonomie o, in loro assenza, gli organi esponenti degli enti locali possono richiedere alle Sezioni regionali pareri nelle materie di contabilità pubblica.

L'attività consultiva, che si esplica in sinergia con la funzione di controllo, ha registrato nell'anno 2007 un rilevante incremento rispetto all'attività svolta nel precedente esercizio ed i pareri resi costituiscono una importante fonte interpretativa.

Ne è risultato un complesso vasto ed articolato di linee di indirizzo atte a coprire molti aspetti dell'attività degli enti locali che spazia dalle questioni attinenti agli equilibri di bilancio, ai limiti all'indebitamento, al patto di stabilità interno e alle misure di finanza pubblica a carico di particolari categorie di spesa.

La relazione presenta anche un'indagine sul funzionamento dei controlli interni rivolta ad un campione di enti. Le riflessioni sulle differenti modalità di attuazione della normativa e la comparazione delle modalità di svolgimento dei compiti, hanno fornito un interessante spaccato del fenomeno. Il sistema dei controlli è ultimamente passato da verifiche prevalentemente esterne, burocratiche, atomistiche e formali a riscontri soprattutto interni, direzionali, sistemici e sostanziali. L'analisi effettuata testimonia una generalizzata applicazione della valutazione dei dirigenti che, assieme al controllo di regolarità amministrativa e contabile, costituisce una delle tipologie di controllo interno più diffuse. Tuttavia, nonostante la chiarezza della normativa e la disponibilità di strumenti economico aziendali avanzati, i controlli gestionali e strategici registrano ampi spazi di mancata o parziale attuazione. Dopo una fase iniziale di slancio, si è registrato un periodo di rallentamento e di stasi, nonché, in alcuni casi, addirittura di involuzione. Le attese sono state tradite per difficoltà economiche e organizzative, ma anche per le resistenze a sottoporsi a sistemi di effettivo controllo.

Il controllo esercitato dalla Corte dei conti è stato rafforzato dal D.L. 168/2004 che, integrando l'art. 198 bis del TUEL, ha posto l'obbligo di trasmissione ai locali Uffici della Corte dei conti sul controllo di gestione; l'acquisizione di queste relazioni ha consentito all'Istituto di conoscere le *performance* strategico-operative e di disporre di elementi informativi e valutativi, spesso più significativi delle frammentarie notizie che ordinariamente si ottengono tramite questionari.

Altra tematica oggetto di uno specifico approfondimento attiene alla gestione patrimoniale che ha acquisito una notevole rilevanza in anni recenti, anche in considerazione della linea politica di dismissione del patrimonio immobiliare statale tracciata dal legislatore con la l. 549/93 e poi ribadita con la L. 549/95 e L. 449/97.

Dall'analisi dei dati pervenuti dalle province e da un campione di comuni risulta che nel 2007 la variazione annuale della consistenza del patrimonio delle Amministrazioni provinciali è stata determinata per oltre il 41% dall'acquisito di terreni indisponibili (parchi, giardini, boschi, ecc.), mentre le Amministrazioni comunali hanno alienato fabbricati disponibili (immobili urbani, ecc.) per circa il 38% della variazione annuale della consistenza del patrimonio. Le alienazioni effettuate dai comuni hanno probabilmente inciso anche sulla netta diminuzione percentuale delle spese per manutenzione straordinaria nel 2007.

Il finanziamento di spese di investimento attraverso le alienazioni di beni, peraltro, non può essere considerato uno strumento finanziario ordinario, pena l'impovertimento patrimoniale dell'ente. Una sana gestione implica anche l'individuazione dei canali di finanziamento più economici e di minor impatto sul bilancio. In proposito è da rilevare che è ancora scarso il ricorso al *leasing* da parte degli enti locali (che già aveva trovato una sua definizione nell'art. 17 della L. 183/1976), sebbene l'utilizzo di tale strumento sia stato innovato dall'art. 1 co. 907, 908, 912 e 913 della L. 296/2006 (finanziaria 2007) che ha consentito la locazione finanziaria (*leasing*) per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche e di pubblica utilità.

È, inoltre, emersa la tendenza all'esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli enti locali, fenomeno che in futuro dovrà essere monitorato, al fine di evitare irregolarità.

3 La finanza locale nel 2007

Nel corso dell'esercizio 2007 emerge un quadro di miglioramento complessivo: infatti mentre sul fronte delle entrate cessa la situazione di stallo ed alcuni tributi comunali fanno registrare un deciso aumento, le spese correnti crescono in entrambe le categorie di enti, ma nei comuni con un andamento moderato.

Per le province permane un quadro generale di assestamento dopo un periodo di crescita spinta delle entrate e delle spese connesso all'ampliamento delle funzioni. La crescita delle entrate correnti riprende ed emergono segnali di maggiore stabilità della spesa che, tuttavia, si realizza a scapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad un vivace incremento delle entrate correnti trainato dai tributi propri. L'andamento delle entrate si dimostra non del tutto convergente, infatti nelle province l'incremento delle tributarie non risulta eclatante e trova riscontro anche nei trasferimenti, mentre nei comuni l'aumento che riguarda i tributi è molto spinto, ma è ridotto quello degli altri titoli.

Sia per le province che per i comuni i pagamenti di spesa corrente sono in aumento; tra le componenti del titolo I della spesa risulta in controtendenza quella per il personale che, dopo gli effetti espansivi provocati nel 2006 dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati, flette in quanto i miglioramenti economici per il 2007 vengono rinviati al successivo esercizio.

La spesa in conto capitale fa registrare nelle province un calo che non può essere considerato favorevolmente, anche perché non emerge una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti che, anzi risulta ben al di sopra del tasso di inflazione programmato.

Nei comuni gli investimenti dimostrano invece una complessiva tenuta. Per questi enti la realizzazione dei programmi d'investimento diretto segna un aumento.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si osserva un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province che nei comuni. Questa riduzione dell'indebitamento si osserva contemporaneamente ad una lieve flessione del rimborso dei prestiti. Non si ripropongono le operazioni straordinarie di ristrutturazione che nell'esercizio 2005 hanno riguardato particolarmente i comuni più grandi. Il minore rimborso prestiti, ha migliorato il saldo corrente, mentre la flessione dell'indebitamento incide negativamente sulle entrate in conto capitale e provoca un peggioramento del relativo saldo nonostante che si sia rilevata –in correlazione al minore ricorso al debito– un'espansione delle entrate del titolo IV.

4 Il patto di stabilità interno

La disciplina per il patto 2007 è tornata ad agire sui saldi, offrendo così agli enti maggiori possibilità di manovra. Tale innovazione avviene contestualmente ad un rinnovato interesse per lo sviluppo delle entrate che spinge gli enti a tornare ad azionare entrambe le leve di controllo del saldo. Gli effetti di questa normativa devono essere considerati nel complesso positivi, in quanto sono stati raggiunti gli obiettivi affidati al comparto degli enti locali ed inoltre si è ridotto il numero complessivo degli enti inadempienti. I differenziali positivi aggregati degli enti che rispettano sono di gran lunga superiori a quelli negativi degli enti che non rispettano e quindi il dato complessivo depone ancor più che in passato per un conseguimento dell'obiettivo macro.

Sia per le province che per i comuni la gestione di cassa è quella nella quale si addensano maggiormente i casi di mancato rispetto. Per le province si registrano 9 inadempienze che sono quindi più frequenti rispetto al 2006. Ciò è dovuto per lo più alla necessità di effettuare pagamenti per programmi di investimenti avviati in precedenti esercizi e giunti a conclusione. Nei comuni le inadempienze riguardano esclusivamente quelli di minore dimensione, mentre nelle classi più elevate tutti gli enti conseguono risultati positivi. Infatti dall'esame per classi del mancato rispetto dell'obiettivo di cassa si notano valori decrescenti al crescere delle dimensioni dell'ente sino a non osservare più casi nei comuni con più di 100000 abitanti.

Il mancato rispetto dell'obiettivo riguarda circa l'11% degli enti esaminati, risultato questo che appare decisamente migliore di quello riportato nel 2006.

Le regole del 2007 tornano ad esercitare una pressione sugli investimenti che risultano risentirne, ma in modo meno deciso rispetto a quanto avvenuto nel 2005. Per i comuni nel 2007 si assiste ad una ripresa della spesa del titolo II al netto della concessione di crediti sia per cassa che per competenza.

I risultati del patto sono stati conseguiti prevalentemente attraverso l'innalzamento del livello delle entrate correnti, mentre l'azione sulla spesa è risultata di minore incisività, specie per le province.

Dai risultati complessivi del raffronto tra entrate e spese finali, al lordo delle detrazioni operate per il patto emergono risultati di cassa di segno positivo sia per i comuni che per le province.

Anche se il patto di stabilità, come in passato ha dato luogo a qualche incertezza applicativa, esso costituisce uno strumento indispensabile per controllare le spinte al disavanzo che potrebbero generarsi nel comparto degli enti locali allorché essi acquisteranno piena autonomia finanziaria e funzionale.

5 La finanza comunale e provinciale nel 2006

L'andamento delle entrate correnti degli enti è determinante per l'affermazione dell'autonomia di entrata in vista di una evoluzione nel segno del "federalismo fiscale", i cui contorni – come si è visto - non sono stati tuttora delineati. Le innovazioni recenti sono state dettate più dalla necessità di far fronte alle difficoltà della finanza pubblica che dall'esigenza del potenziamento delle autonomie. Sino al 2006 sono stati, infatti, sospesi gli aumenti dell'addizionale all'IRPEF e i trasferimenti dello Stato rimasti stazionari.

Il quadro complessivo delle entrate correnti di province, comuni e comunità montane risultante dai rendiconti del 2006, in termini di accertamenti e riscossioni in conto competenza è caratterizzato da una fase di ristagno, soprattutto alla luce dell'andamento del tasso d'inflazione reale (indice nazionale per l'intera collettività) pari al 2,1% rispetto all'anno precedente.

Quanto alle province, si nota una flessione degli accertamenti in conto competenza (-1,46%) mentre le riscossioni in conto competenza sono aumentate dell'1,19%. Tale situazione, sia pure variamente modulata, si riproduce per entrate tributarie, trasferimenti ed entrate extratributarie.

Nei comuni, gli accertamenti in conto competenza di tutti i titoli dell'entrata corrente sono diminuiti dello 0,45% e le riscossioni sono diminuite dello 0,52%. Andamento questo che, sia pure con inevitabili oscillazioni, si ripropone per entrate tributarie, trasferimenti ed entrate extratributarie.

Sia per le province che per i comuni la massa dei residui attivi si mantiene elevata anche per il calo del tasso di smaltimento che si registra in entrambe gli aggregati.

I principali indicatori gestionali delle entrate correnti (autonomia finanziaria, autonomia tributaria, capacità di realizzazione delle entrate proprie) risultano in calo o stazionari.

Anche osservando le comunità montane si conferma una diminuzione degli accertamenti e delle riscossioni in conto competenza, mentre il tasso di realizzazione generale è in lieve aumento.

Sul fronte della spesa nel 2006 hanno gravato sui bilanci degli enti gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali. L'applicazione del patto di stabilità interno ha richiesto un ulteriore concorso agli enti locali per il contenimento dell'indebitamento della pubblica amministrazione. La normativa ha inoltre posto limiti alla spesa di personale e fissato vincoli per le assunzioni.

Per le province, quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 limitati incrementi in termini nominali che non rappresentano un effettivo sviluppo della spesa.

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni in conto competenza, pone in evidenza l'aumento di spesa per il personale (3,65%) e un calo per prestazioni di servizi (-3,92%).

Nei comuni, diverse voci del bilancio di spesa presentano nel 2006 decrementi. In particolare gli impegni di competenza risultano in calo del 2,42% e i pagamenti in conto competenza dell'1,24%. Per i pagamenti in conto residui si ha una variazione positiva (7,37%).

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, pone in evidenza l'aumento di spese per il personale (1,11%) mentre flettono le spese per prestazioni di servizi (-3,83%).

Nella spesa corrente dei comuni e delle province gli aumenti più rilevanti riguardano la spesa per il personale. Nel rapporto di composizione la quota prevalente è costituita dall'acquisto di beni e servizi.

Negativamente sono da considerare i dati della gestione degli investimenti, tenuto conto che i nuovi investimenti sono in netto calo per tutte le categorie di Enti.

Nel 2006, nel confronto con l'anno precedente, il dato è di -13,9% per i comuni, di -7,4% per le province e di -10,1% per le comunità montane. Tali risultati non sono stati influenzati dalla disciplina del patto e sono dipesi da altri fattori quali l'insufficienza delle risorse e la difficoltà ad indebitarsi. Infatti la disciplina del patto di stabilità interno, per il 2006, a differenza del 2005, considerava la spesa per investimenti separatamente da quella corrente e consentiva un incremento fino all'8,1% rispetto a quella del 2004.

I nuovi investimenti dei comuni, trovano quasi copertura integrale nelle risorse in conto capitale della competenza con il 34% imputabile a nuovi prestiti, il 46% ai trasferimenti di capitale, e il 14% alle alienazioni. Il restante è assicurato dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

Per le province, con nuovi investimenti per poco più di 4,5 miliardi di euro, la copertura assicurata dalle nuove risorse del conto capitale è poco più dell'80% ed il resto trova finanziamento nell'avanzo corrente di gestione e in quello di amministrazione applicato.

Le risorse di competenza delle province sono costituite per il 28% da nuovi prestiti, per oltre il 46% da trasferimenti di capitale e per quasi il 6% da alienazioni. Per tutte e tre le categorie di Enti permane, come in passato, un forte divario fra previsioni e gestione che, tanto per l'entrata che per la spesa, si attesta tra il 40 ed il 50 per cento degli stanziamenti.

6 Equilibri di bilancio e fenomeni incidenti

La situazione dei differenziali di bilancio ha messo in evidenza che, mentre il risultato di amministrazione è positivo nella grande maggioranza degli enti, essendo sostanzialmente influenzato dalla gestione dei residui, i risultati della gestione di competenza evidenziano una situazione meno soddisfacente.

Nel 2007 l'importo dei debiti fuori bilancio è in lieve calo, ma tale andamento sconta la diminuzione degli enti interessati alle rilevazioni.

La patologia dei debiti extra bilancio rischia di diventare un evento fisiologico, anche se la recente normativa ha posto limitazioni all'uso dello strumento e l'obbligo di denuncia alle procure della Corte dei conti.

In particolare ha spinto ad operare maggiori riconoscimenti la esclusione dei debiti extra bilancio originati da sentenze dalle spese rilevanti per il patto di stabilità interno prevista per il 2005 e il 2006. Condizione che non si è riproposta nel 2007.

Nelle province l'importo dei debiti riconosciuti nel 2007 fa registrare una decisa contrazione dovuta soprattutto all'abbattimento di quelli originati da sentenze; analogamente i comuni mostrano un ridimensionamento del fenomeno.

Gli enti in disavanzo nel 2006 sono di numero crescente (da 39 a 54 enti) rispetto agli esercizi precedenti e l'ammontare del disavanzo complessivo aumenta vertiginosamente 177%. La situazione non appare nel complesso incoraggiante, risultando in aumento gli enti interessati e le situazioni di alcuni di essi appaiono allarmanti.

Si osserva, inoltre, che gli enti esaminati non evidenziano solo un saldo negativo di natura finanziaria, ma rivelano anche una situazione economica strutturalmente deficitaria: risultato della gestione operativa di segno negativo o, comunque, non sempre in grado di sopportare il costo dell'indebitamento.

Il debito finanziario dei comuni nel 2006 è in crescita del 2,33% e quello delle province del 6,1%; la sua sostenibilità economica sembra non agevole, ponendo a carico della gestione ordinaria l'intero costo del debito (capitale e interessi). Migliore è la sostenibilità patrimoniale ove il rapporto tra netto patrimoniale e reddito supera il 40% nei comuni e nelle province.

L'analisi induce a concludere, peraltro, che i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrano valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce a reggere ma, per i comuni, solo ricorrendo ad operazioni anomale: vale a dire finanziando buona parte dell'onere che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso ad entrate di natura straordinaria.

Il fenomeno del dissesto appare nel complesso circoscritto, tuttavia a seguito dell'introduzione del divieto di indebitamento per la copertura di spese correnti è divenuto maggiormente problematico finanziare il risanamento. Pertanto spesso risulta molto arduo raggiungere il risanamento senza intervento erariale.

Rispetto alla situazione registrata anni fa, le nuove situazioni sono circoscritte per numero e dimensioni, salvo il caso di un grande comune del mezzogiorno emerso nel 2006.

Gli organi straordinari hanno accumulato ritardi nelle procedure di liquidazione e nelle concessioni dei mutui per il ripiano delle passività pregresse e dette procedure vengono ultimate in tempi lunghi. In alcuni casi a distanza di molti anni dalla dichiarazione di dissesto la procedura di liquidazione non è stata conclusa. Il mutuo con oneri a carico dello Stato resta tuttavia la risorsa fondamentale per il risanamento.

7 Un giudizio di sintesi

Gli enti di autonomia territoriale sono stati coinvolti nella politica di rigore volta al risanamento finanziario dei conti pubblici. Per il raggiungimento degli obiettivi perseguiti, la principale linea direttrice era costituita dal rispetto del "patto di stabilità interno" che agli enti

locali assegnava principalmente il compito di controllare la crescita della spesa corrente e di quella in conto capitale.

L'obiettivo del patto di stabilità interno, dal 2007 nuovamente rivolto al saldo è stato sostanzialmente conseguito nel complesso del comparto delle autonomie locali, anche se ne ha risentito maggiormente la spesa d'investimento.

Anche se la situazione complessive è migliore di quella del 2006 molti comuni delle classi di popolazione meno numerose risultano inadempienti.

La situazione degli enti locali va inquadrata in un contesto articolato nel quale si sono dispiegati parzialmente gli effetti della riforma costituzionale, mentre stenta ad avviarsi il "federalismo fiscale" dal quale potrebbe derivare una maggiore responsabilità di entrata e di spesa.

I risultati ottenuti nel controllo della spesa corrente da parte dei comuni e delle province non risultano del tutto adeguati e per raggiungere gli obiettivi è stata maggiormente sacrificata la spesa d'investimento.

Per gli enti locali, pur rilevandosi taluni andamenti non conformi al quadro programmatico, si evidenzia una situazione complessiva che supera in parte le difficoltà riscontrate nell'esercizio precedente anche a fronte di un valido apporto delle entrate correnti proprie che riprendono crescere. Resta sempre arduo lo stretto controllo della spesa corrente, ma il rinvio dei contratti del personale contribuisce al contenimento.

RELAZIONE

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2007

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

1.1 L'attuazione della riforma costituzionale

Anche per il 2007 il percorso per rendere effettivamente operativo il disegno di riforma connesso all'attuazione della nuova stesura del titolo V della parte seconda della Costituzione procede con lentezza ed anzi fa registrare una battuta d'arresto.

La Corte aveva già avuto occasione di rilevare che, dopo l'emanazione della legge n. 131 del 2003, non si sono verificate rilevanti modifiche nell'ordinamento degli enti locali e le stesse deleghe contenute in tale provvedimento sono rimaste largamente inattuata.

L'attuazione delle nuove norme costituzionali non è risultata facile; molti problemi si sono frapposti alla loro realizzazione, tra i quali, di notevole complessità è risultata la determinazione dell'articolazione del sistema tributario e della finanza pubblica e il coordinamento tra i diversi livelli di governo.

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

Con l'approvazione della riforma costituzionale si è assistito ad una elevazione delle prerogative di spesa degli enti senza che sia stato contemporaneamente realizzato un sistema che contenesse i necessari strumenti di equilibrio. Infatti, solo la effettiva realizzazione di un modello nel quale la responsabilità di spesa si coniughi con quella di prelievo contiene in sé il meccanismo per fare emergere la validità dell'azione svolta dal livello di governo locale ed assegnare sostanziali poteri di verifica ai soggetti deputati al controllo ed in ultima analisi al corpo elettorale.

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

Altri fattori che in qualche modo hanno ostacolato il processo di attuazione del nuovo ordinamento possono essere addebitati al limitato seguito che è stato dato alle norme destinate

allo scopo contenute nella legge n. 131 del 2003. Le ragioni di ciò vanno da un lato individuate nella natura ritenuta meramente ricognitiva¹ che andava assegnata alle deleghe per la individuazione dei principi generali dell'ordinamento statale contenute nella legge suddetta e, dall'altro, nelle difficoltà che da sempre si sono manifestate nel procedere all'attuazione di riforme di così ampio respiro, specie in un contesto non favorevole della finanza pubblica e a fronte di forti difficoltà nel controllo della spesa decentrata con particolare riferimento alla componente sanitaria.

Nella legislatura di recente conclusa sono state avviate una serie di iniziative legislative che, se portate a compimento, avrebbero potuto incidere in modo significativo nel rendere effettivo un ruolo di maggiore ampiezza delle autonomie territoriali nell'ambito dell'ordinamento.

Come si è già riportato nella precedente relazione il provvedimento di maggiore impatto era costituito da un disegno di legge delega a carattere generale che avrebbe dovuto realizzare l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p) e l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il d.d.l. suddetto (atto senato 1464) ha ricevuto l'ultimo esame nella seduta del 3 ottobre 2007 senza ottenere l'approvazione da parte di un ramo del parlamento.

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

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

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

Le questioni di fondo per l'attuazione del disegno costituzionale restano, quindi, irrisolte e le iniziative avviate non sono suscettibili di essere riprese per cui non può che registrarsi una

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

decisa battuta d'arresto nel percorso verso la effettiva realizzazione dell'assetto di maggiore autonomia.

Le difficoltà che hanno sempre caratterizzato la realizzazione di così complesse riforme appaiono quasi insormontabili e l'instabilità del quadro politico ha rappresentato un ulteriore ostacolo a che i lavori iniziati possano essere utilmente completati. Giova ricordare come il complesso lavoro svolto dalla Commissione per il federalismo fiscale che ha operato nel corso della XIV legislatura ha registrato una soluzione di continuità rispetto alle iniziative successive che hanno ricevuto una diversa impostazione. Si tratta, infatti, di norme che hanno una incidenza notevole rispetto alla determinazione dei rapporti tra i livelli di governo e che comportano effetti anche nei confronti delle collettività amministrative per cui risultano sensibili alle impostazioni di fondo della politica fiscale che difficilmente possono restare immutate a fronte dell'alternanza della compagine governativa.

La riforma dei servizi pubblici locali, necessitata da esigenze di adeguamento alle norme comunitarie, dovrebbe essere realizzata più agevolmente restando comunque fermi i principi di fondo di assicurare una piena realizzazione della concorrenza e di consentire un più ampio ingresso di soggetti economici in tale settore di mercato.

1.2 Le manovre finanziarie

1.2.1 Le misure per gli anni 2006 e 2007

La legge finanziaria per il 2006 risulta indirizzata ad una linea di generale contenimento della spesa che riguarda, con diversa intensità di misure, tutti i settori della pubblica amministrazione.

Le disposizioni hanno riguardato diversi aggregati di spesa alcuni dei quali, come la spesa per il personale e per acquisti di beni e servizi rivestono un peso rilevante nel determinare il livello complessivo delle uscite, mentre altri, quali la spesa per incarichi e consulenze, vengono presi in considerazione in quanto ritenute categorie di spesa relativamente alle quali possono verificarsi rischi di comportamenti non legittimi se non illeciti.

In particolare l'art. 1, comma 198, della legge 23/12/2005 n. 266, ha disposto che gli enti locali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica adottando misure idonee a garantire che le spese di personale, da calcolare secondo i criteri stabiliti dalla legge, non superino per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008 il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1 per cento.²

Il limite per la spesa complessiva del personale degli enti locali (comprendente le diverse forme di lavoro flessibile, i contratti a progetto e le convenzioni) continua ad esplicare effetti con alterne vicende, essendo stata successivamente disapplicata la norma base e quindi reintrodotta una analoga disciplina nel 2008.

Il sistema di monitoraggio, previsto per verificare il rispetto del limite, è stato decisamente inasprito dall'art. 30 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223, convertito con modificazioni nella legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha integralmente sostituito il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266, introducendo una nuova disciplina che prevede la sanzione del blocco delle assunzioni di personale a qualsiasi titolo per gli enti che non realizzano i risparmi di spesa.³

La sanzione suddetta non ha trovato, tuttavia, concreta attuazione a seguito delle successive modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2007 che ha disapplicato tali norme per gli enti soggetti al patto di stabilità⁴ e rideterminato con nuovi criteri il contenimento della spesa di personale per gli altri comuni, come previsto dall'art. 1, comma 562 della L. 296/2006.⁵

² Il comma 204 dell'art. 1 della legge n. 266 aveva previsto un meccanismo di verifica del rispetto di tale obbligo da realizzare attraverso il sistema di monitoraggio di cui all'art. 1, co. 30 della legge 311/2004 e per i comuni più piccoli attraverso apposite certificazioni da inviare al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

³ La stessa norma ha introdotto una diversa modalità di verifica degli adempimenti attraverso un tavolo tecnico con rappresentanti dello Stato e delle Autonomie locali, particolari criteri per l'esclusione di alcune voci dal computo della spesa di personale ed ulteriori meccanismi sanzionatori circa la mancata trasmissione della documentazione.

⁴ Art.1, comma 557, ultimo periodo della l. 296/2006.

⁵ Si vedano sul punto le deliberazioni n. 31 e 33/pareri/2007 della Sezione di Controllo della Corte dei conti della Lombardia.

I vincoli in materia di spese di personale sono stati, quindi, reintrodotti nel 2008, confermando sostanzialmente l'impostazione dell'anno precedente che prevedeva una distinta disciplina fra enti locali soggetti al patto di stabilità e quelli esclusi.

Tra le riduzioni di spesa che interessano anche gli enti locali, una è dedicata alla riduzione dei costi della politica e comporta una serie di misure che nel complesso si riferiscono agli emolumenti corrisposti agli organi politici e ad alcune cariche rivestite nelle società partecipate.

L'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006) ha dettato disposizioni in materia di calcolo delle indennità di funzione, gettoni di presenza e "utilità comunque denominate"⁶, rideterminando gli emolumenti dei sindaci e dei presidenti di province, comunità montane e dei consigli circoscrizionali, presidenti dei consigli comunali, dei componenti degli organi esecutivi ed uffici di presidenza, nonché dei consiglieri dei predetti organi. La riduzione è stabilita nella misura del 10% dell'indennità e degli altri compensi prendendo a riferimento l'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005.⁷

Il citato comma 54 della finanziaria per il 2006 è stato, peraltro, impugnato da una Regione⁸ davanti alla Corte costituzionale e riconosciuto in parte illegittimo, in quanto lesivo delle prerogative di autonomia regionale. Per quanto concerne gli enti locali non direttamente coinvolti nella pronuncia, la riduzione prevista a carico degli organi politici non è stata, quindi, scalfita dalla decisione e, pertanto, la sua applicazione resta doverosa.⁹

⁶ Per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sono rideterminati in riduzione nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005 i seguenti emolumenti:

- a) le indennità di funzione spettanti ai sindaci, ai presidenti delle province e delle regioni, ai presidenti delle comunità montane, ai presidenti dei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, ai componenti degli organi esecutivi e degli uffici di presidenza dei consigli dei citati enti;
- b) le indennità e i gettoni di presenza spettanti ai consiglieri circoscrizionali, comunali, provinciali, regionali e delle c. montane;
- c) le utilità comunque denominate spettanti per la partecipazione ad organi collegiali dei soggetti di cui alle lettere a) e b) in ragione della carica rivestita.

⁷ Secondo il tenore della disposizione, la riduzione dovrebbe essere effettuata con riferimento ai compensi effettivamente corrisposti alla data di riferimento e non essere portata in riduzione alle basi stabilite dal decreto. L'amministrazione centrale ha condiviso questo modo di procedere non avendo provveduto a rideterminare in diminuzione i compensi base stabiliti nel DI n. 119 del 2003 e fornendo indicazioni in ordine alle modalità che gli enti devono seguire per procedere alla rideterminazione. Con la circolare 5/2006 UCO del 28.6.2006 il Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - direzione centrale per le Autonomie ha ritenuto che le riduzioni debbano essere estese anche nei confronti degli organi dei consorzi tra gli enti locali, delle unioni di comuni con conseguente riduzione del 10% delle indennità di funzione.

⁸ Il ricorso si appuntava sulla potenziale lesione all'autonomia regionale, derivante dall'aver stabilito minutamente gli strumenti concreti da utilizzare per la riduzione della spesa. La Corte costituzionale con la sentenza n. 157 del 2007 ha accolto tale motivo di censura dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 54 nella parte in cui si riferisce ai titolari degli organi politici regionali.

⁹ La Corte ha osservato che, a differenza della regione, il cui Statuto "dispone che spetta al Consiglio regionale determinare le indennità dei consiglieri, dei componenti della giunta e degli altri organi della Regione...invece la disciplina delle indennità spettanti agli organi politici degli enti locali è contenuta nel Capo IV (status degli amministratori locali) del decreto legislativo 18 agosto 2007, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che pone limiti nella fissazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza e ne demanda la determinazione ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la conferenza Stato - città ed autonomie locali (art. 82 commi 1, 2 e 8)".

In ordine alle modalità di applicazione delle riduzioni previste si è posta la questione se esse fossero o meno limitate all'esercizio 2006 in quanto il comma 54, a differenza del comma 55 che stabilisce espressamente in tre anni la durata delle limitazioni agli importi degli emolumenti dei sottosegretari di Stato, prevedeva la riduzione senza fissare un limite temporale alla sua applicazione.

Gli indirizzi attuativi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze erano nel senso di ritenere che la riduzione da applicare nel 2006 dovesse operare a regime.

Nell'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è emerso un orientamento inteso a ritenere che la disciplina riduttiva andasse applicata solo nel 2006 e che successivamente si sarebbero potuti di nuovo deliberare aumenti.¹⁰

Nei limiti così delineati, considerato che la linea interpretativa invalsa ha ritenuto le misure riduttive limitate al solo 2006, si può ritenere che il loro effetto complessivo possa essere risultato non particolarmente incisivo. Peraltro nella stessa normativa era previsto che le pubbliche amministrazioni, tenute ad attuare le riduzioni, dovessero trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 novembre 2006, una relazione sull'attuazione delle disposizioni di cui ai commi da 52 a 60 e sui conseguenti effetti finanziari.

Tra le novità di maggiore impatto introdotte dalla legge finanziaria per il 2006 si inseriscono le disposizioni riguardanti il controllo della Corte dei conti contenute nei commi 166 e seguenti dell'art. 1. I nuovi compiti, che costituiscono una modifica di carattere ordinamentale, vengono collegati con la finalità della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica ed introducono un controllo necessario finalizzato ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli in materia di indebitamento. L'oggetto del controllo è costituito dai bilanci preventivi e dal rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili nell'ambito dei quali l'azione amministrativa può essere svolta. A differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei conti, sulla base delle priorità indicate dalle Commissioni parlamentari¹¹ su materie scelte a campione, questa verifica necessaria deve svolgersi su documenti di carattere complessivo e con cadenza annuale, poiché i bilanci e i rendiconti sui quali si esercita hanno periodicità annuale.

Questa nuova forma di controllo si inserisce nel quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci degli enti pubblici territoriali ed il rispetto del patto di stabilità

¹⁰ Il parere della Sez. regionale di controllo per la Toscana (DEL11/07), rilevando la parziale dichiarazione di incostituzionalità del comma 54 che, pur se non influisce direttamente nel merito dei quesiti richiama la necessità di una lettura "*secundum Constitutionem*", ha inteso che l'efficacia della disposizione è limitata al solo esercizio 2006 al quale la manovra finanziaria della legge 266 si è riferita.

¹¹ Così come, da ultimo, ha previsto la legge finanziaria per il 2007, all'art. 1, comma 473 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

interno al fine di assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto degli obiettivi assegnati all'Italia da parte dell'Unione europea.

Il controllo affidato alla Corte dei conti risulta, quindi, dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica ed è finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131/2003) alla tempestiva segnalazione agli enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive.

Sul sistema dei controlli disciplinato dai commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge n.266/2005 sono stati avanzati dubbi di legittimità costituzionale da parte di una Regione a statuto speciale, tuttavia la questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta infondata.¹²

La Corte costituzionale, con una giurisprudenza che ormai può dirsi consolidata, ha respinto ogni contestazione, ritenendo che la Corte dei conti e, in particolare le sue Sezioni regionali, operino all'interno dell'ordinamento complessivo della Repubblica nell'interesse di ciascun ente al fine di verificare e garantire che ciascuno dei soggetti che concorre a costituire la Repubblica rispetti gli obblighi di carattere finanziario che gravano su ognuno di essi.

Non è stato infatti ritenuto che il controllo in esame, che affonda le sue radici nel controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali e più in generale nelle attività di controllo finanziario sui bilanci pubblici affidate alla Corte dei conti¹³, possa ledere le prerogative di autonomia degli enti in questione.

L'impostazione delle leggi finanziarie sino all'esercizio 2006 è stata caratterizzata da una attenzione particolare alla compressione della spesa, mentre, perdurando il blocco delle fonti di entrata, non sono stati previsti incrementi su tale versante. A ragione di ciò si pone, da un lato l'osservazione di una dinamica di spesa degli enti territoriali che si espande più del Pil nominale e ,dall'altro, una linea di generale contenimento della pressione tributaria che veniva in tal modo estesa anche agli enti territoriali.

La strategia di contenimento della spesa risulta modificata rispetto all'esercizio precedente, nel quale si era adottato il modello del limite alla crescita del 2 per cento nominale complessivo; infatti viene prevista una riduzione selettiva da applicare a talune voci di spesa che

¹² La Corte costituzionale con la pronuncia 7 giugno 2007, n. 179 ha respinto la questione di costituzionalità dell'art. 1 commi da 166 a 169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sollevata, in riferimento all'art. 60 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia. Secondo la Corte costituzionale la nuova competenza di controllo che il legislatore ha affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti risulta conforme a Costituzione.

¹³ I riferimenti normativi sono rinvenibili, rispettivamente nell'art. 13 del DL 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, e nell'art. 3, comma 4 della legge 14 dicembre 1994, n. 20.

avevano presentato tassi di crescita superiori alla media, tenendo come base di riferimento il dato di spesa effettiva per il 2005.

La finanziaria per il 2007, che ha realizzato una manovra di correzione imponente, si discosta dal solco delle precedenti manovre ed ha abbracciato una linea di sviluppo sul fronte delle entrate affidata ad una serie di disposizioni.

Le norme per il 2007, pur essendo ancora attesa una revisione complessiva dei meccanismi del federalismo fiscale, tornano ad occuparsi del tema delle entrate, prevedendo una serie di aggiustamenti che offrono alle amministrazioni nuove opportunità di gettito.

Le innovazioni di maggior interesse riguardano la facoltà attribuita ai comuni di istituire un'imposta di scopo (finalizzata a spesa per investimenti), la possibilità di modificare, elevandola sino allo 0,8 per cento, l'aliquota dell'addizionale IRPEF, l'istituzione di una compartecipazione comunale così detta "dinamica" all'IRPEF secondo criteri di maggiore flessibilità e, inoltre, modifiche in tema di imposta comunale immobiliare.

In materia di contenimento della spesa di personale, come si è detto, non sussiste una consequenzialità con le misure adottate nella precedente finanziaria; ciò anche in ragione della differente disciplina del patto di stabilità interno che nel 2007 torna ad includere tale spesa tra quelle assoggettate al vincolo.

Nel 2007, fermo restando un intendimento complessivo di contenimento della spesa per il personale, vengono introdotti momenti di discontinuità con le precedenti normative tanto che la legge finanziaria prevede la loro disapplicazione.¹⁴ Nel complesso si assiste ad una svolta nelle linee di politica per il personale attraverso un sostanziale disfavore nei confronti dei contratti a tempo non indeterminato, che si realizza attraverso l'indirizzo di stabilizzazione previsto nella stessa legge finanziaria.

Tale linea non sembra facilmente conciliabile con l'indirizzo della riduzione della spesa sino ad allora perseguito, tant'è che nello stesso contesto è stata prevista la disapplicazione delle precedenti norme che nel frattempo erano state corroborate in sede di decretazione d'urgenza attraverso l'inserimento di una sanzione intesa a raffreddare le nuove assunzioni.

Un tema che ha trovato disciplina nella legge finanziaria per il 2007 è costituito dall'indebitamento, i cui limiti sono stati rivisti ed elevati al 15 per cento delle entrate dei primi tre titoli; nello stesso tempo è stato abbreviato il percorso di rientro per quegli enti che si

¹⁴ Nel parere n 94/cons/2007 della sezione regionale per il Veneto si è ritenuto che la disapplicazione per l'anno 2007 dei commi 198 e seguenti dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006 incide anche sulle detrazioni dal computo della spesa di personale presenti nel testo normativo di riferimento. Le detrazioni non dovranno essere operate eccetto nei casi in cui la componente di spesa sia incomprimibile o sia a totale rimborso di altre amministrazioni o a totale carico di finanziamenti comunitari o privati.

trovavano al di sopra dei parametri stabiliti. Viene meno l'agevolazione con la quale venivano imputati allo Stato gli oneri per l'estinzione anticipata dei debiti con la Cassa Depositi e Prestiti, al fine di ridurre l'ammontare del debito degli enti locali nei confronti del Pil.¹⁵

La finanziaria si è anche occupata delle operazioni di finanza derivata imponendo che esse siano sempre finalizzate alla riduzione del costo totale del debito e della esposizione ai rischi di mercato.¹⁶ Le operazioni possono essere contratte solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute con ciò stabilendosi un imprescindibile legame con il debito sottostante, in assenza del quale l'elemento di aleatorietà del contratto non sarebbe stato temperato con uno specifico interesse dell'ente a mitigare i rischi derivanti dalla propria situazione debitoria.

Nella stessa sede viene previsto un obbligo di comunicazione al MEF delle operazioni avviate che si collega anche ad obbligo di verifica del collegio dei revisori che, a sua volta, riverbera effetti anche sulle funzioni di controllo delle Sezioni regionali.

Per quanto concerne il patto di stabilità interno, del quale si dirà più compiutamente in prosieguo, va notato, nel passaggio tra la disciplina per il 2006 a quella per il 2007, una svolta significativa con un ritorno al sistema dei saldi.

Nel 2007 la manovra correttiva richiesta non viene stabilita in maniera standardizzata, ma calibrata in base alla situazione del singolo ente e costruita sui dati della serie storica del triennio precedente (2003-2005). Il sistema delle sanzioni, dopo la moratoria introdotta per il 2006, dovrebbe tornare effettivo, ma viene attuato secondo un meccanismo più articolato.

Le regole introdotte risultano maggiormente convergenti con quelle del patto europeo anche se non viene reintrodotta una misura a carico dello *stock* di debito che nell'attuale situazione di indebitamento crescente del comparto delle autonomie potrebbe dimostrarsi, invece, di notevole significatività.

Va ricordato infine l'introduzione di un obbligo di coerenza tra le previsioni del bilancio e il raggiungimento dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità interno.

¹⁵ È stata, infatti, cancellata la norma risalente alla finanziaria 1999 che, come misura premiante nell'ambito della disciplina del patto di stabilità interno, accordava un contributo statale per la riduzione del debito.

¹⁶ Sul punto con la delibera n.596 del 26 settembre 2007 la Sez. di controllo per la Lombardia ha fornito indicazioni circa le regole che gli enti locali devono seguire per l'adozione dei contratti con i quali si pongono in essere contratti di finanza derivata.

1.2.2 La manovra finanziaria per il 2008

La manovra finanziaria per il 2008 risulta di minore impatto complessivo rispetto all'esercizio precedente. Il quadro della finanza pubblica si era dimostrato nel periodo recente più positivo rispetto al passato e quindi la finanziaria ha affiancato alle misure restrittive anche interventi a carattere espansivo.

Le novità per gli enti locali si appuntano sui tradizionali filoni del patto di stabilità interno, del controllo della spesa del personale, della disciplina degli acquisti e nella materia dei tributi locali. Vengono poste disposizioni sul contenimento dei costi della politica che riducono il numero del personale politico, razionalizzano le comunità montane e riguardano anche le società partecipate locali.

Le misure relative al patto di stabilità interno risultano meno stringenti rispetto a quelle previste nella precedente finanziaria, sia perché impongono coefficienti di correzione ridotti ed escludono gli enti con saldo positivo dall'operare correzioni, sia perché non riferiscono, come l'anno precedente, le misure ad un saldo di competenza ed uno di cassa, ma ad un risultato di competenza ibrida che sottrae al controllo importanti settori della spesa.

Le misure in materia di ICI per la prima casa, che prevedono una ulteriore detrazione per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, comportano una riduzione di entrata che dovrebbe essere compensata attraverso un trasferimento statale da erogarsi in due *tranches* così da consentire il ripristino del livello di entrate precedente.

La finanziaria riporta l'attenzione sull'impiego di strumenti derivati imponendo ulteriori cautele per la loro adozione. Infatti vengono meglio esplicitati i criteri di prudenza ai quali è necessario ispirarsi nella gestione del debito e vengono dettagliati i limiti di utilizzo di strumenti derivati. Viene imposta una regola di trasparenza contrattuale al cui rispetto è condizionata l'efficacia dei contratti. È richiesta, inoltre, un'espressa attestazione di aver preso piena considerazione dei rischi e delle caratteristiche dello strumento proposto con la necessità di allegare al bilancio una nota ove vengano esposti gli oneri e gli impegni finanziari derivanti dalla sottoscrizione dei contratti.

Limiti alla costituzione e alla partecipazione in società

Alcune misure sono rivolte ad impedire il proliferare di società controllate dagli enti locali, senza che vi siano chiare indicazioni riguardo ai compiti che devono essere assegnati ad esse. Il limite di fondo che viene stabilito è quello dello stretto legame con lo svolgimento della funzione istituzionale (c.d. *core*) dell'ente, rispetto alla quale le funzioni assegnate devono dimostrarsi strumentali. Nel caso degli enti locali, laddove essi tendenzialmente possiedono una

competenza generale, questo limite potrebbe dimostrarsi poco costrittivo. Si rende quindi necessario determinare, una stringente definizione di attività istituzionale semmai facendo riferimento alle funzioni essenziali degli enti locali che sono le sole a possedere un carattere di irrinunciabilità. In tal modo verrebbe introdotto un effettivo argine al fenomeno che si vuole ricondurre in limiti ragionevoli.¹⁷

Le partecipazioni in atto vanno sottoposte a revisione generale e, laddove superino il vaglio delle nuove disposizioni, devono essere espressamente autorizzate con delibera motivata dello stesso organo che ha la competenza ad istituirle. Tutto ciò dovrebbe condurre ad una riduzione significativa delle partecipazioni in atto e comportare l'avvio di procedure di dismissione, realizzandosi così lo scopo della norma che è quello di liberare gli enti di partecipazioni onerose.¹⁸ Tali procedure potranno dimostrarsi difficoltose trattandosi di partecipazioni che spesso riguardano società di ridotta redditività o in perdita.

La norma dispone che nei processi di trasformazione e riorganizzazione attraverso lo strumento societario, le politiche relative al personale dovranno essere adottate di concerto con le organizzazioni sindacali e comportare la revisione della dotazione organica dell'ente¹⁹. Al fine di evitare processi che portino ad un complessivo sviluppo del personale impiegato, le dotazioni organiche degli enti sono stabilite in via provvisoria in misura corrispondente ai posti coperti nell'anno precedente a quello di assunzione della partecipazione.²⁰

Misure per stabilire un tetto massimo ai compensi

Tra le disposizioni della legge finanziaria rivolte a riduzioni di spesa, al comma 44 ne è stata inserita una intesa a stabilire un tetto massimo al trattamento economico omnicomprensivo²¹ dei soggetti che intrattengono rapporti di lavoro subordinato o autonomo con le pubbliche amministrazioni.

¹⁷ La costituzione di società per la produzione di servizi di interesse generale è sempre ammessa nell'ambito dei livelli di competenza delle singole amministrazioni; si tratta di servizi la cui competenza è assegnata a più amministrazioni sulla base della loro estensione. Non è chiarito tuttavia quali servizi debbano essere considerati di interesse generale e come si distinguano da quelli di cui alla disposizione precedente (attività istituzionale).

¹⁸ La dismissione dovrà avvenire, nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica, entro 18 mesi dalla entrata in vigore della legge finanziaria.

¹⁹ Non viene, invece, contemplato il caso opposto, che appare non improbabile, ossia quando a seguito dei processi di dismissione il personale che è stato assegnato alle società partecipate potrebbe correre seri rischi occupazionali.

²⁰ I collegi dei revisori sono chiamati a verificare che il trasferimento delle risorse umane e finanziarie avvenga nel rispetto delle regole. Inoltre devono trasmettere una relazione alla Funzione pubblica, alla RGS e segnalare gli eventuali inadempimenti alle sezioni competenti della Corte dei conti.

²¹ Il limite stabilito è riferito al trattamento economico omnicomprensivo del primo presidente della Corte di Cassazione, che costruisce la figura di vertice dell'ordinamento gerarchico dell'apparato pubblico. Nel silenzio della norma non è chiaro se debba intendersi il trattamento effettivamente percepito oppure quello tabellare (La circolare del Dipartimento per la Funzione Pubblica n. 1 del 28 gennaio 2008 fa riferimento al trattamento tabellare). Nella retribuzione dei magistrati la parte riferita all'effettivo percorso di carriera ha un peso determinante, per cui il riferimento al tabellare potrebbe risultare riduttivo.

Quanto all'individuazione delle pubbliche amministrazioni che erogano i trattamenti da sottoporre alla riduzione va notato che la loro estensione coincide con quelle annoverate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165 del 2001 che contiene il codice del pubblico impiego. A tale elenco vanno aggiunte le agenzie, gli enti pubblici anche economici, gli enti di ricerca, le università, le società non quotate a totale o prevalente partecipazione pubblica e loro controllate.

Dal punto di vista dell'attività soggetta al limite il riferimento è fatto al trattamento economico omnicomprensivo che deriva sia da rapporti di impiego che da incarichi e mandati di qualsiasi altra natura.

Sono sottratte al limite le attività di natura professionale ed i contratti d'opera, relativi a prestazioni artistiche o professionali offerte in regime di concorrenza. Tali contratti non possono essere stipulati con chi ad altro titolo percepisce emolumenti o retribuzioni dalle amministrazioni sopra indicate.²²

La norma pone strumenti per renderne effettivo il rispetto ed i conseguenti risparmi di spesa. In primo luogo è prevista l'inefficacia degli atti di spesa con i quali vengono erogati i compensi sottoposti al limite se non sia stato preventivamente reso noto attraverso la pubblicazione sul sito *web* dell'amministrazione o del soggetto interessato (quello che ha conferito l'incarico) l'ammontare del compenso e il nominativo dei destinatari. È necessario, inoltre, effettuare una analoga comunicazione al Governo (Dipartimento della funzione Pubblica) e al Parlamento.

L'efficacia della norma è ulteriormente rafforzata dalla previsione di una sanzione da applicarsi "a titolo di danno erariale" sia all'amministrazione che abbia conferito il compenso in violazione del limite che al destinatario dello stesso. La sanzione viene quantificata in dieci volte l'ammontare della somma eccedente il limite stabilito. Si rileva sul punto una certa incongruenza nella formulazione del testo che, nel definire la sanzione suddetta, la qualifica come rimborso a titolo di danno erariale; si tratta di una evidente improprietà, in quanto il risarcimento del danno è finalizzato ad un pieno ristoro della perdita patrimoniale subita, ma non può essere quantificato *ex ante* in una somma che viene determinata senza tener conto degli elementi che lo costituiscono e che risulta di gran lunga superiore alla stimata perdita patrimoniale, intesa come eccedenza del compenso rispetto al limite.

Inoltre, considerando il trattamento effettivamente percepito si otterrebbe una sorta di adeguamento automatico del limite che diversamente risulterebbe troppo rigido e necessiterebbe di essere rivisto periodicamente.

²² Questa esclusione si riferisce in via principale ai compensi per prestazioni artistiche rese a favore di operatori pubblici quali la televisione di Stato o i teatri pubblici. In tal modo non si è inteso turbare con limiti stringenti la competizione con altri operatori privati che, non subendo il limite, avrebbero maggiori possibilità di assicurarsi l'opera di artisti di livello. Maggiori perplessità comporta l'individuazione delle attività professionali e dei contratti d'opera negli altri campi per le quali l'unico limite indicato è quello di non poter essere stipulati con soggetti che ad altro titolo percepiscono compensi dalla pubblica amministrazione e che si tratta di prestazioni per le quali deve sussistere un effettivo regime di concorrenza.

Per chiudere il sistema è prevista una comunicazione necessaria preventiva dei relativi atti alla Corte dei conti. Come in precedenti occasioni il legislatore non specifica a quale settore della Corte tale comunicazione vada indirizzata e quindi è rimesso ad un atto di indirizzo della Corte stessa stabilire un criterio interpretativo della norma.

Il contesto normativo mette in evidenza qualche incongruenza, tuttavia l'aver richiesto una comunicazione anticipata rispetto al momento dell'esecuzione dell'atto può avere l'ulteriore effetto di costituire un deterrente ad operare in modo non conforme alle prescrizioni.²³

Le verifiche dovrebbero riguardare, nella sede del controllo sul rendiconto, la complessiva attività svolta da ciascuna amministrazione nella erogazione dei compensi ed emolumenti, rilevando in particolare la presenza di casi in cui si verifichi il superamento dei limiti imposti.

Limiti alla spesa per collaborazioni e consulenze

Le norme della finanziaria per il 2008 riprendono precedenti disposizioni in materia di limitazioni alla spesa per collaborazioni esterne e consulenze ed introducono una modifica testuale all'art. 1 comma 127 della legge n. 662 del 1996, (misure di razionalizzazione della finanza pubblica per l'esercizio 1997), prescrivendo che le amministrazioni che conferiscono incarichi sono tenute a pubblicare nel loro sito web i relativi provvedimenti completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato. In caso di omessa pubblicazione la liquidazione del corrispettivo per gli incarichi di collaborazione e consulenza di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale del dirigente preposto.

In particolare per gli enti locali è previsto che il regolamento sull'ordinamento degli uffici e i servizi (ex art. 89 TUEL) debba stabilire, in conformità con le disposizioni vigenti, i limiti, i criteri e le modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione di studio o di ricerca, ovvero consulenze a soggetti estranei all'amministrazione. Lo stesso regolamento deve stabilire il limite massimo per gli incarichi e le consulenze.

Le disposizioni regolamentari che verranno emesse in adempimento dell'obbligo introdotto dalla finanziaria dovranno essere trasmesse alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti entro 30 giorni dalla loro adozione. Questa comunicazione ha evidentemente una finalità di controllo che può realizzarsi in primo luogo nei confronti delle stesse disposizioni

²³ La comunicazione dovrebbe essere finalizzata al controllo (come è avvenuto in precedenza per le consulenze) in quanto al comma 52 è espressamente previsto che la Corte dei conti verifica l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 44 in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio ai sensi dell'art. 3 comma 20 della legge n. 20 del 1994; anche per via della sua natura preventiva la comunicazione appare rivolta ad attività di controllo; ciò in quanto essa avviene in un momento nel quale, per definizione, dovrebbe mancare l'effettività del danno. Va notato che la comunicazione preventiva necessaria dovrebbe innescare un'attività di verifica da effettuare dopo che l'atto venga posto in esecuzione, in quanto il controllo al quale essa è finalizzato è definito successivo sulla gestione del bilancio.

regolamentari che potrebbero non risultare conformi al quadro normativo di riferimento e quindi si rivolge agli atti di gestione del bilancio che dovranno essere conformi ai limiti anche di carattere finanziario introdotti dal regolamento.

Un ulteriore limite per la deliberazione della spesa per incarichi di studio di ricerca e consulenze da parte degli enti locali riguarda la necessità di stabilire a monte un programma per l'affidamento di tali incarichi nell'ambito della programmazione di bilancio dell'ente da effettuarsi a norma dell'art. 42 co. 2 lett. b) del TUEL.

L'efficacia delle disposizioni della finanziaria per il 2008 relative all'affidamento di incarichi da parte degli enti locali viene corroborata dall'ultimo periodo del comma 55 che prevede una serie di conseguenze sfavorevoli in caso di violazione delle disposizioni regolamentari. Analoghe conseguenze dovrebbero essere addebitate nel caso in cui gli enti non provvedano ad emettere il regolamento e ciononostante procedano all'affidamento di incarichi.

La violazione delle norme regolamentari per l'affidamento di incarichi (stesse conseguenze dovrebbero riconnettersi anche a quella delle norme primarie) costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. La effettiva applicazione di queste misure comporta l'attivazione di diversi procedimenti, infatti l'irrogazione di sanzioni disciplinari è rimessa alla stessa amministrazione, previo apposito procedimento in contraddittorio, mentre l'accertamento della responsabilità erariale avviene ad esito del giudizio di responsabilità, da attivare mediante atto di citazione della procura regionale della Corte dei conti, e non potrà che fondarsi sulla sussistenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) e di quello oggettivo (danno) non essendo ammissibile la configurazione di ipotesi di responsabilità oggettiva.

Un'ulteriore disposizione che interessa in qualche modo le funzioni della Corte dei conti riguarda la nullità dei contratti di assicurazione degli amministratori degli enti pubblici (intesi nella concezione più ampia) per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. Questa norma si allinea alla giurisprudenza contabile che ha costantemente ritenuto non ammissibili contratti di assicurazione di questo tipo. Anche in questo caso la norma è rinforzata da una sanzione a carico degli amministratori che hanno disposto il contratto e dei suoi beneficiari che consiste nel rimborso "a titolo di danno erariale" di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto.

Disposizioni sull'ordinamento della Corte dei conti

Tra le norme introdotte dalla finanziaria per il 2008 alcune incidono direttamente sull'ordinamento e le funzioni della Corte dei conti. In primo luogo è prevista una modifica

testuale dell'articolo della legge "La Loggia" che ha stabilito le funzioni di controllo della Corte nel rinnovato quadro costituzionale.

Attraverso l'inserimento di un nuovo periodo nel comma 7 dell'art. 7 viene previsto, nonostante le Sezioni regionali riferiscano esclusivamente ai consigli degli enti controllati, che nelle relazioni al Parlamento sulla finanza regionale e locale la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo.

Questa nuova disposizione crea un raccordo più stretto tra l'attività delle Sezioni regionali, che è stata di molto accresciuta a seguito delle nuove funzioni introdotte dai commi 166 e seguenti della legge finanziaria per il 2006 e i settori della Corte che hanno il compito di riferire al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza degli enti territoriali.

Nel complesso il quadro che viene così delineato presenta la massima istituzione di controllo come unitaria e presente sul territorio, disponendo di modalità operative di maggiore funzionalità e facendo interagire positivamente le sezioni territoriali anche in ambiti di attività che si riferiscono al coordinamento generale di finanza pubblica.

Nell'ambito delle disposizioni riferite al funzionamento della Corte dei conti è inserita l'abrogazione del comma 9 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 che prevedeva l'assegnazione alle sezioni regionali di controllo di componenti di nomina regionale, mentre è previsto che quelli già nominati restino in carica fino al completamento del mandato.²⁴

Per lo svolgimento delle nuove funzioni introdotte dalla stessa legge finanziaria e per il potenziamento delle attività finalizzate alla relazione annuale al Parlamento è prevista una riorganizzazione delle funzioni di controllo della Corte attraverso la revisione dei regolamenti per l'autonomia finanziaria e per l'organizzazione delle funzioni di controllo.²⁵

²⁴ La modifica effettuata ha incidenza sulle misure organizzative per lo svolgimento della funzione di controllo presso le Sezioni regionali, in quanto i consiglieri di nomina regionale integravano la dotazione organica. A tal proposito va ricordato che il R.D. n. 273 del 1939, convertito dalla legge 2 giugno 1939 n.739, stabilisce che i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni del predetto organo, vengano adottati previo parere della Corte dei conti a sezioni riunite. Sulla questione della perdurante vigenza di tale disposizione si è pronunciato il Consiglio di Stato con il parere n. 3207/07, emesso dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi, che ha sostanzialmente riconosciuto l'applicabilità della norma.

²⁵ La norma, peraltro introduce alcune modificazioni al procedimento per l'emanazione dei regolamenti da parte della Corte dei conti, prevedendo che le proposte siano formulate dal presidente sentito il segretario generale e che i regolamenti siano adottati dal consiglio di presidenza. Sul punto va detto brevemente che già il d.lgs n. 286 del 1999 all'art. 3 aveva assegnato alla Corte dei conti il potere regolamentare in deroga di disposizioni di legge e quindi era già attribuita la più ampia potestà per rivedere la struttura organizzativa della Corte. A questa norma (art. 3 d.lgs. n. 286 del 1999) viene fatto riferimento dalla finanziaria 2008 nel contesto relativo all'assetto della Corte e, quindi, può ritenersi che essa sia operante a regime; tuttavia, la novità introdotta si appunta sul procedimento per l'emanazione dei regolamenti ed in particolare sull'organo competente all'emanazione che è indicato nel consiglio di presidenza piuttosto che nelle Sezioni riunite. Tale innovazione che assegna all'organo di autogoverno funzioni che attengono alle modalità di esercizio delle funzioni istituzionali dovrebbe avere un'efficacia *a tantum* per l'attuazione della finanziaria 2008, dovendo poi essere nuovamente applicato il sistema che fa capo al d.lgs n. 286, che la stessa legge cita ritenendolo quindi di permanente vigenza.

Il sistema introdotto dovrebbe avere l'effetto di dotare la Corte di strumenti per garantire una piena autonomia (anche finanziaria) ed una effettiva indipendenza nello svolgimento delle funzioni di organo ausiliario del Parlamento. A questo proposito è previsto che il presidente della Corte, entro il 30 giugno di ciascun anno, presenti al Parlamento una relazione sulle procedure per l'attuazione del comma 61 relativo all'esercizio del potere regolamentare.

Un'ulteriore innovazione riguarda gli effetti dei rilievi formulati dalla Corte dei conti nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione. È previsto al riguardo che l'amministrazione che non ritenga di ottemperare ai rilievi formulati a conclusione dei controlli effettuati su gestioni di entrata o di spesa debba adottare, entro trenta giorni, un provvedimento motivato che va comunicato alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio e alla Corte dei conti.

Altre modifiche testuali si rivolgono all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 (aggiungendo un ulteriore periodo alla fine del comma), che riguarda la definizione dei programmi e dei criteri per il controllo sulla base delle priorità deliberate dalle Commissioni parlamentari. L'innovazione consiste nel prescrivere che, ai fini di referto e per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, devono essere considerate le relazioni redatte dagli organi collegiali o monocratici che esercitano funzioni di controllo e vigilanza sulla pubblica amministrazione.

Nel complesso le modifiche relative al controllo sono di carattere particolare e vanno nella direzione di potenziare la funzione di relazione al Parlamento con particolare riferimento al sistema complessivo della finanza pubblica che investe le diverse componenti della pubblica amministrazione.

Il legame tra la Corte e il Parlamento ne risulta rinsaldato, anche dando maggiore risalto e contenuti alla facoltà di recente accordata alle commissioni parlamentari di indicare priorità nei programmi di controllo. Inoltre si intensificano i rapporti tra le diverse articolazioni della Corte che svolgono funzioni di controllo ai fini di relazione al Parlamento e viene dato ulteriore rilievo all'opera dei controlli interni e degli organi che a diverso titolo sono chiamati a valutare l'operato della pubblica amministrazione.

2 Risultati di cassa delle amministrazioni locali

2.1 Scenario economico - finanziario

Premessa

Come di consueto, l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'esercizio 2007 viene effettuata sull'ultimo esercizio concluso per il quale non sono ancora disponibili i dati della rendicontazione ufficiale, avvalendosi di altre fonti informative.

Attraverso la procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27.12.2002, potrà essere attuata una notevole riduzione dei tempi di esame dei rendiconti, anche se non sarà possibile fornire risultati entro il termine previsto per la presente relazione. Va riportato al riguardo che nel corso dell'esercizio 2007 –terzo anno di applicazione della procedura– sono stati forniti dalle province e comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti,²⁶ i dati relativi al rendiconto dell'esercizio 2006.

Ciò ha permesso di abbreviare notevolmente i tempi di risposta per gli enti assoggettati alla trasmissione telematica, che dovranno aumentare di anno in anno²⁷, avvalendosi di dati che, a differenza di quelli provvisori rilevati immediatamente dopo la chiusura dell'esercizio, risultano di notevole affidabilità. Risulta così disponibile una notevole messe di informazioni che raggiunge tutti i dettagli contenuti nei documenti contabili secondo classificazioni standardizzate.

Nell'ambito dei controlli esterni sugli enti locali una ulteriore fonte di informazioni è disponibile presso le Sezioni regionali. Si tratta delle relazioni del collegio dei revisori sul bilancio di previsione e sul rendiconto acquisite attraverso il procedimento introdotto dai commi 166 e ss. della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006). Colmando la lacuna che era stata avvertita a seguito della cancellazione dei precedenti organi di controllo esterno, è stato attribuito un ruolo di rilievo alla Corte dei conti, assegnando alle Sezioni regionali un controllo a carattere necessario che investe il ciclo di bilancio degli enti locali. Il controllo viene svolto sulla base di linee guida e criteri stabiliti a livello nazionale. La previa determinazione di regole

²⁶ Nel corso del 2007, attraverso la trasmissione telematica del rendiconto da parte degli enti locali è stato possibile raccogliere elementi sulle tendenze della finanza degli enti locali relativamente all'esercizio 2006, utilizzando dati che provengono dalla rendicontazione ufficiale e, quindi, maggiormente assestati rispetto alle scritture contabili redatte dal servizio finanziario dell'ente ancora suscettibili di variazioni. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei dati dei quadri di rendiconto

²⁷ Nel primo anno sono stati assoggettati alla trasmissione telematica del rendiconto le province, i comuni capoluogo o con popolazione superiore ai 60000 abitanti. Sin dalla prima fase di attuazione la procedura ha fornito risultati apprezzabili, in quanto dei 229 enti assoggettati all'invio 224 hanno adempiuto. Per l'esercizio 2005 sono stati disponibili 557 rendiconti, inviati in via telematica, sui 584 attesi. Con il D.M. 9 maggio 2006 sono state introdotte modifiche al D.M. 24 giugno 2004 che ha previsto, tra l'altro, le fasi di attuazione progressiva del sistema di trasmissione telematica, per cui nel corso del 2007 dovevano essere trasmessi i rendiconti per l'esercizio 2006 delle province e dei comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti. Pertanto per il rendiconto 2006, oltre alle province, 1501 comuni erano tenuti all'invio. Di questi hanno adempiuto correttamente 1456.

comuni per l'esame dei bilanci di previsione e dei rendiconti attraverso i criteri e le linee guida di redazione delle relazioni che sono previsti unitariamente dalla Corte dei conti, consente un esame coerente ed omogeneo delle gestioni finanziarie e dovrebbe scongiurare il rischio di interpretazioni difformi su istituti fondamentali che attengono all'attività di gestione del bilancio.

Altro aspetto che si connette alla presenza di linee guida comuni è quello della fungibilità delle informazioni per analisi di finanza pubblica di ambito che travalichi quello di competenza della singola Sezione territoriale. In tal modo i controlli suddetti, oltre a perseguire la finalità immediata di presidio della regolarità della gestione finanziaria degli enti locali²⁸, avrebbero l'ulteriore obiettivo di concorrere a costituire il quadro conoscitivo per il monitoraggio complessivo della finanza locale.

Peraltro le informazioni contenute nelle relazioni del collegio dei revisori raggiungono un livello di dettaglio superiore a quello del rendiconto e, in particolare, raccolgono dati aggiuntivi relativi a fenomeni non descritti nel rendiconto. Anche tali informazioni risentono tuttavia dei tempi necessari all'approvazione del rendiconto e non possono sopperire all'esigenza di fornire valutazioni tempestive sull'ultimo esercizio.

Le rilevazioni di cassa della Ragioneria generale dello Stato sulla finanza locale riescono a produrre informazioni prima dell'approvazione dei rendiconti.

Al sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa introdotto dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978 n. 468 tuttora in esercizio si è successivamente affiancato il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).²⁹ Tale sistema, fondato su rilevazioni di cassa, intercettando tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche³⁰, è finalizzato a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri previsti dall'art. 104 del trattato di Maastricht. I dati da trattare sono classificati secondo una codificazione uniforme, per cui il sistema consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo,

²⁸ La norma mira a far emergere gravi irregolarità contabili; le irregolarità da segnalare, non sono da valutare gravi in base alle loro modalità o al grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, tenendo conto del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio. Il corpo delle nuove norme ha, infatti, la finalità esclusiva di consentire alle Sezioni regionali, nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131, di segnalare tempestivamente agli enti interessati, per le necessarie misure correttive, situazioni che per l'appunto riguardino gli equilibri di bilancio.

²⁹ Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, realizzato in collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'art. 28 della l. 289/2002. Tale sistema è volto a migliorare, rispetto all'attuale rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività.

³⁰ Le principali finalità che vengono perseguite sono quella di superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La piena attuazione del SIOPE potrà esplicare effetti di rilievo in ordine alla predisposizione dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita).

dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività. Un limite attuale del sistema è costituito dal fatto che le rilevazioni sono fondate esclusivamente su dati di cassa e quindi consentono una prospettiva di analisi limitata e comunque diversa dalle prospettazioni del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Sotto questo profilo va registrata una linea evolutiva dei sistemi di rilevazione che dovrebbero in futuro essere suscettibili di estendersi anche ai dati di bilancio. Infatti, il comma 61 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 prevede la determinazione attraverso un decreto del Ministro dell'economia e finanze delle modalità per introdurre in tutte le amministrazioni pubbliche, a fini di monitoraggio, criteri di contabilità economica. La formulazione della norma non appare chiara, tuttavia essa sembra alludere a riclassificazioni di bilancio ai fini di monitoraggio per rilevare dati in termini di contabilità economica utili alla formazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Lo stesso comma 61 prevede che con pari strumento vengano stabilite le specifiche e i tempi per la trasmissione telematica dei bilanci *standard* e dei dati di contabilità.

Anche nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe affiancarsi al SIOPE, completandolo.

Tornando all'analisi dell'esercizio 2007, va ricordato che tra le fonti di informazioni utilizzate in questa sede oltre ai dati di cassa raccolti dal Ministero dell'economia e delle finanze, sono stati impiegati attraverso un'apposita rilevazione i dati del patto di stabilità interno che fornisce anche dati di competenza e che in tale esercizio torna ad abbracciare il comparto dell'entrata.

Le tendenze della finanza degli enti locali emerse possono essere quindi esaminate attraverso altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni estese al comparto della competenza.

La presenza di un quadro articolato di elementi informativi consente di rilevare le tendenze secondo distinte angolazioni dal cui esame congiunto possono trarsi elementi di conoscenza e valutazione sia sul fronte della gestione di cassa che di competenza.

I dati raccolti per il 2007 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 ed alla presenza di squilibri che possono gravare sulla finanza pubblica nel suo complesso.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2007

Nell'esercizio 2007 l'andamento dei conti pubblici ha dimostrato un significativo consolidamento, anche a fronte di un andamento dell'economia meno favorevole rispetto a quello dell'esercizio precedente. Dopo anni di congiuntura debole, nel 2006 si è verificata una

crescita economica superiore a quanto programmato, tuttavia nel 2007 si è registrata una decelerazione rispetto all'anno precedente. Il recupero dimostrato dai conti pubblici è sostanzialmente dovuto a fattori che prescindono dalla crescita che ha ancora caratterizzato tale esercizio, seppure in misura ridotta. Il miglioramento complessivo trova ragione nello sviluppo delle entrate, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati meno rilevanti. La spesa corrente primaria in termini di PIL si è ridotta, infatti, di un solo decimo di punto, passando dal 39,7 per il 2006 al 39,6 per il 2007.

Si nota un miglioramento dell'avanzo primario che ha raggiunto il 3,1 del prodotto.³¹ Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è attestato all'1,9% del PIL, risultando quindi in netto calo rispetto all'esercizio precedente. Tuttavia, tale dato risultava influenzato da operazioni straordinarie che hanno esplicato effetti sfavorevoli sull'esercizio 2006 la cui contabilizzazione è stata successivamente sottoposta a revisioni.³²

Pertanto nel 2007 il livello d'indebitamento netto torna ad attestarsi entro la soglia stabilita, dopo che nel 2005 l'Italia è stata sottoposta alla procedura di deficit eccessivo.

Il debito pubblico è in calo e raggiunge il 104,0% del PIL, invertendo la tendenza in aumento registrata per l'intero periodo 2003–2006.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2007

Le accresciute difficoltà che la finanza pubblica ha dimostrato nel periodo recente hanno comportato un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di convergenza, imponendo una serie di vincoli nei loro confronti.

La manovra di finanza pubblica per il 2007 è stata maggiormente rivolta alla direttrice degli interventi d'inasprimento della leva fiscale e contributiva, mentre hanno avuto minor rilievo rispetto al passato quelli per il controllo delle dinamiche della spesa pubblica.

Il criterio al quale le misure sono ispirate, che pervade tutta la normativa della finanziaria 2007, è l'esigenza del coordinamento della finanza pubblica; infatti, in diversi casi, le disposizioni sono correlate con il rispetto del Patto di stabilità interno. Merita segnalazione il comma 474 dell'articolo 1 che prevede l'istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica, la quale annovera, tra i propri compiti, quello di elaborare studi preliminari e proposte tecniche per la

³¹ Nel 2006 l'avanzo primario strutturale (depurato delle entrate e delle spese non ricorrenti) si collocava appena al di sotto del 2% del prodotto.

³² Si tratta dei rimborsi IVA sulle auto aziendali dovuti in esecuzione di una decisione della Corte di giustizia europea del settembre 2006, della cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società RFI/TAV e della retrocessione alle società di cartolarizzazione dei crediti per contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli.

definizione dei principi generali e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con particolare attenzione al coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali. Il comma 170 (introdotto dal Senato) impone, “ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, nonché “in attuazione dell’art. 117, secondo comma, lettera r) della Costituzione”, agli enti locali e regionali di comunicare al MEF i dati relativi al gettito delle entrate tributarie e patrimoniali, di rispettiva competenza.³³

Nel 2007 si è riaperta per gli enti locali la possibilità di manovra della leva fiscale e viene in parte confermata l’impostazione degli ultimi anni di controllo della spesa, per correggerne la dinamica che, negli enti territoriali, è stata in questi anni superiore al Pil nominale³⁴. Gli interventi sono, quindi, caratterizzati dalla spinta allo sviluppo delle fonti di entrata, alla quale si accompagnano anche misure per il contenimento delle spese. La maggior parte delle disposizioni sulle entrate riguarda i tributi degli enti locali, altre come quelle sul patto di stabilità interno, investono profili finanziari, sia dal lato dell’entrata che della spesa.

Va registrato l’intento sistematico di ricondurre ad una disciplina uniforme una serie di aspetti relativi ai tributi locali perseguito dall’articolo 1, commi da 158 a 175 e da 179 a 182.³⁵

Le innovazioni più rilevanti riguardano la possibilità di istituire un’imposta di scopo³⁶, la facoltà di modificare sino allo 0,8 per cento l’aliquota dell’addizionale all’Irpef, l’istituzione della compartecipazione comunale all’Irpef secondo criteri di maggiore flessibilità, modifiche relative all’imposta immobiliare.³⁷

In tema di imposta provinciale di trascrizione (I.P.T.), l’articolo 1, comma 154 dispone che le misure dell’imposta (determinate con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze) possano essere aumentate da parte delle singole province sino ad un massimo del 30% dell’imposta base.

³³ Sono previste anche sanzioni in caso di inosservanza degli adempimenti previsti. Il decreto che stabilisce le modalità di trasmissione è predisposto di concerto tra MEF e Ministero dell’interno.

³⁴ Va comunque considerato che l’aumento della spesa degli enti territoriali può essere parzialmente posto in relazione al trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni e da queste agli enti locali.

³⁵ Tali norme, procedendo all’abrogazione espressa delle disposizioni in contrasto contenute nella normativa dei singoli tributi (ICI, TOSAP, Pubblicità, TARSU) hanno disciplinato in modo omogeneo i seguenti aspetti in materia di tributi locali: riscossione coattiva (comma 163), rimborso somme versate e non dovute (comma 164), conferimento poteri accertamento, contestazione, redazione verbali (commi 179-182), messi notificatori (commi 158-160), avvisi d’accertamento in rettifica e d’ufficio (commi 161 e 162), misura annua degli interessi (comma 165), compensazione (comma 167), soglia minima di applicazione (comma 168), comunicazione dati entrate tributarie e patrimoniali (co. 170).

³⁶ L’imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (commi 145 - 151) non può superare lo 0,5 per mille della base imponibile ICI e la durata di 5 anni ed il gettito complessivo non può essere superiore al 30% dell’ammontare della spesa dell’opera pubblica da realizzare.

³⁷ Le maggiori novità sono contenute nei commi 142-144 (variazione dell’aliquota di compartecipazione dell’addizionale comunale all’IRPEF), 152-156 (disposizioni in materia di imposte provinciali e comunali) e 189-193 (compartecipazione comunale all’IRPEF; a questi commi vanno collegati i commi 696 sui trasferimenti erariali agli enti locali e, soprattutto, 697 sulla compartecipazione provinciale al gettito dell’IRPEF; la mancata menzione di quella comunale ne ha causato la cessazione). Rispondono a finalità di lotta all’evasione i commi 106-108 sulla comunicazione “per via telematica” dei dati sugli immobili per il servizio di smaltimento dei rifiuti urbani.

La competenza a determinare l'aliquota ICI viene assegnata dall'articolo 1, comma 156, al Consiglio comunale.

Gli oneri per la rimozione dei manifesti affissi abusivamente sono posti -articolo 1, comma 157- a carico del soggetto committente, salvo prova contraria.

Alcune disposizioni riguardano la materia della tenuta dei registri immobiliari e di conservazione degli atti catastali.³⁸

Sempre in materia di entrate si registrano innovazioni relative all'addizionale comunale e provinciale sul consumo di energia elettrica (commi 152 e 153) e ai criteri per il calcolo della tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (commi 183 e 184).

In tema di destinazione delle entrate derivanti dai proventi delle concessioni e sanzioni in materia edilizia, l'articolo 1, comma 713, prevede, in via d'eccezione, che, per l'anno 2007, possano essere destinate a spese correnti per una quota non superiore al 50%, nonché a manutenzione ordinaria del patrimonio comunale per un'ulteriore quota non superiore al 25%.

Tra le norme che pongono limiti alla spesa, nell'ottica del coinvolgimento degli enti locali al raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica, i commi 556 e segg. dettano disposizioni, in materia di personale, le cui indicazioni non stabiliscono precise misure di riduzione, pur continuando a porsi l'obiettivo del contenimento di tale intervento di spesa. Peraltro l'intento dichiarato della stabilizzazione del personale precario sembra non facilmente conciliabile con il predetto obiettivo. Indicazioni vengono poste in ordine all'imputazione degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali per il biennio 2006-2007 ed al contenimento della dinamica retributiva³⁹, ponendo a carico delle singole amministrazioni gli oneri per il rinnovo di tali contratti.

Le disposizioni contenute nei commi 698, ispirate all'intento di favorire il rispetto del Patto di stabilità, e 699, pongono prescrizioni in materia di limiti all'indebitamento degli enti locali. La prima di tali disposizioni, il citato comma 698, da un lato ha elevato il limite dell'indebitamento riferito alle entrate dei primi 3 titoli, ma dall'altro ha abbreviato il periodo entro il quale è necessario rientrare in detti parametri.⁴⁰

³⁸ Si tratta del comma 194 e del comma 339 sull'aggiornamento dei dati catastali con dati dell'AGEA; commi 195-200, sul decentramento delle funzioni catastali ai comuni e sulle modalità di esercizio di dette funzioni; commi 201-219 in materia di immobili; commi 250-263 sul demanio e il patrimonio pubblico.

³⁹ Tra le norme riguardanti il personale vanno ricordati anche il comma 559 (che prevede l'inquadramento a domanda del personale dei consorzi agrari, messo in mobilità, presso gli enti locali e le Regioni) e soprattutto, con specifico riferimento agli enti locali, il comma 524, il quale dispone che l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali possa procedere a bandire il corso-concorso per l'accesso in carriera dei segretari comunali e provinciali della durata di 9 mesi (più 3 mesi di tirocinio pratico presso uno o più comuni).

⁴⁰ Il comma 698 modifica l'art. 204, comma 1 del TUEL, portando il limite dell'indebitamento dal 12% al 15% delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione di mutui; nonché (per armonizzare il testo a seguito della modifica testé indicata) l'art. 1, comma 45 della finanziaria 2005, anticipando il termine entro il quale gli enti devono ridurre il debito, dal 2013 al 2010, anno nel quale l'importo annuale degli

Il comma 699, peraltro, modificando l'art. 28, comma 3 della L. 448/98 (contenente la disciplina del Patto di stabilità interno per il triennio 1999-2001) elimina la norma, che consentiva agli enti locali di raggiungere anticipatamente l'obiettivo di ridurre il rapporto tra l'ammontare del proprio debito e il PIL. La *ratio* di questa modifica è quella di evitare che si determinino oneri a carico dello Stato per rimborsare la Cassa depositi e prestiti dei mancati introiti derivanti dall'estinzione anticipata dei mutui contratti dagli enti locali.⁴¹

Sempre in tema di indebitamento degli enti locali assumono particolare rilievo i commi 736-740, inseriti nel corso della discussione al Senato. Il comma 736, indica le modalità per la gestione del debito degli enti territoriali (Regioni ed enti locali), ed impone nel caso di ricorso a strumenti derivati, di improntare le operazioni "alla riduzione del costo finale del debito e dell'esposizione ai rischi di mercato". Inoltre, dette operazioni possono essere concluse solo in corrispondenza di passività effettivamente dovute, "avendo riguardo al contenimento dei rischi di credito assunti". Proseguendo nell'ottica di vigilanza sull'adozione e gestione di tali strumenti, circa la complessità ed atipicità dei quali questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi in occasione dei precedenti referti, viene previsto (comma 737) l'obbligo di comunicazione al MEF sulle operazioni avviate e la conservazione per 5 anni degli elenchi delle stesse. Il richiamo, contenuto nel comma 738, comporta l'obbligo dell'organo di revisione di vigilare "sul corretto e tempestivo adempimento da parte degli enti"; questa disposizione si pone in linea con i compiti assegnati a questi stessi organi dall'art. 1, commi 166 e 167 della legge finanziaria 2006 (L. 266/05) e con il potenziamento della funzione di controllo che la Corte dei conti è stata chiamata a svolgere.⁴²

Il comma 155 conferisce la possibilità di differimento della data di rientro dei debiti contratti dagli enti locali in relazione ad eventi straordinari e ne consente anche la rinegoziazione. Il comma 157 pone misure di salvaguardia per gli enti locali in materia di manifesti abusivi, ponendo i relativi oneri a carico dei soggetti committenti.

Il patto di stabilità interno, continua a rappresentare la misura di maggiore efficacia per il controllo della spesa degli enti locali, anche se gli interventi in tale direzione vengono ricondotti alla necessità di rispettare livelli di saldo determinati sulla base di criteri calibrati sulla situazione del

interessi deve raggiungere il livello del 15% (invece del 12%, previsto dal citato art. 1, comma 45 della finanziaria per il 2005).

⁴¹ Va ricordato che la norma citata della l. 448/98 consentiva agli enti locali di estinguere anticipatamente i debiti contratti con la Cassa depositi e prestiti, ponendo a carico dello Stato sia gli oneri aggiuntivi che il pagamento dell'indennizzo previsto per le estinzioni anticipate dei mutui.

⁴² Ancora relativamente all'indebitamento: il comma 739 aggiunge alle operazioni di indebitamento, consentite agli enti territoriali, previste dall'art. 3, co. 17 della legge finanziaria 2004 (mutui, prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni, cessione di crediti) a partire dall'1.1.2007 la cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi, per i cui pagamenti l'ente assume ancorché indirettamente, nuove obbligazioni anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento. Il comma 740, con una modifica al citato art. 3, comma 17 estende la possibilità di cartolarizzazioni di flussi futuri di entrata eliminando il collegamento con un'attività patrimoniale preesistente, che questa norma prevedeva.

singolo ente. Va ricordato al riguardo che dall'esercizio 2007 è stato ripristinato il sistema di controllo del saldo finanziario degli enti locali secondo lo schema confermato sino al 2004.

Sul fronte delle entrate trasferite l'articolo 1 comma 696 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contiene disposizioni per la determinazione dei trasferimenti erariali spettanti in favore di ogni singolo ente locale che vengono determinati in base alle disposizioni recate dall'articolo 1, commi 153 e 154, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per l'anno 2006).⁴³ In sostanza vengono ancora confermate le attribuzioni previste per l'anno 2006 attraverso il rifinanziamento dei diversi contributi erariali per complessivi 340 milioni di euro, dei quali 260 milioni sono finalizzati al rinnovo dei contributi (art. 3, commi 27, 35, secondo periodo, 36 e 141, della legge 24 dicembre 2003, n. 350), già attribuiti per l'anno 2006. Le principali destinazioni di tali incrementi riguardano il fondo ordinario e i comuni "sottodotati".⁴⁴

Viene confermato, anche per l'anno 2007 (art. 1, comma 696), il contributo integrativo di 50 milioni di euro a favore dei comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche sul fondo nazionale ordinario per lo sviluppo degli investimenti⁴⁵, inoltre è previsto, per il triennio 2005-2007, un contributo aggiuntivo, sempre a favore dei comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti, per un importo di 42 milioni di euro.

Non viene, invece, rifinanziata la dotazione base del fondo nazionale ordinario per gli investimenti.

Il fondo per lo sviluppo degli investimenti di cui all'articolo 28, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 504 del 1992, viene dotato nella misura necessaria per corrispondere il contributo per le rate di ammortamento dei mutui già stipulati negli anni pregressi per il finanziamento delle spese di investimento ed ammessi a contribuzione erariale.

Altri interventi a beneficio dei comuni appartenenti alle più ridotte fasce demografiche ed alle comunità montane sono previsti dal comma 703 della legge finanziaria per l'anno 2007 per gli anni 2007, 2008 e 2009 a valere sul fondo ordinario di cui all'articolo 34, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504. Tali interventi sono in parte finalizzati ad incrementare il contributo ordinario per i comuni che si trovano in particolari situazioni demografiche sia per la

⁴³ Con la finanziaria 2006 si registrano trasferimenti erariali ai vari fondi per 12.088 mln. di euro di parte corrente e 2.018 mln. di conto capitale.

⁴⁴ Le altre destinazioni delle risorse sono state le seguenti: 90 milioni, a favore dei comuni, ad incremento del fondo ordinario; 90 milioni, a favore dei comuni in posizione di sottodotazione di risorse; 80 milioni in favore dei soli comuni in posizione di "sottodotazione" delle risorse, individuati ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244 e successive modifiche ed integrazioni; 20 milioni, a favore delle Unioni di comuni che svolgano effettivamente l'esercizio associato di funzioni; 5 milioni a favore delle province, ad incremento del fondo ordinario; 5 milioni, a favore delle comunità montane, ad incremento del fondo ordinario.

⁴⁵ Tali somme sono destinate ai comuni con popolazione inferiore a 3000 abitanti i cui bilanci sono spesso caratterizzati da notevole rigidità, per le medesime finalità dei contributi attribuiti a valere sul fondo nazionale ordinario per gli investimenti di cui all'articolo 41 del decreto legislativo n. 504 del 1992.

presenza di popolazione anziana che di minori fino a 5 anni di età. Per le comunità montane è previsto un incremento complessivo dei contributi ordinari in misura pari a 20 milioni di euro.

Interventi, anche di carattere finanziario, sono previsti dai commi da 704 a 707 a favore degli enti i cui Consigli siano stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.⁴⁶ Altre misure vengono disposte a favore dei comuni appartenenti alle province confinanti con quelle di Trento e Bolzano.

Vanno, inoltre segnalati alcuni interventi normativi intervenuti a completamento della manovra. Con il d.l. 2 luglio 2007, n. 81 sono stati assegnati, a valere sul fondo ordinario, contributi finalizzati alla estinzione anticipata di mutui e prestiti, sono state disposte misure di sostegno ai comuni in dissesto finanziario al fine di accelerare i pagamenti dei crediti certi, liquidi ed esigibili al termine del precedente esercizio ed è stato istituito un fondo per valorizzare l'economia delle zone confinanti tra le regioni.

Con il d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, oltre alle modifiche relative alla disciplina del patto, è stata disposta una riduzione dei trasferimenti erariali in misura al maggior gettito ICI, sulla base di una certificazione prodotta dallo stesso comune interessato.

Sintetizzando le direttrici che ha tracciato la manovra per il 2007 si nota che è stata abbandonata quella di concentrare le misure sulla spesa che viene comunque sottoposta a controllo nella componente del personale. Anche il rispetto del patto di stabilità interno può comportare misure che possono sottoporre a monitoraggio la spesa.

I più rilevanti interventi per gli enti locali sono, quindi, i seguenti :

- Sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2006, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia.
- Ritorno al criterio del saldo per l'applicazione del patto di stabilità interno.
- Rimozione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed introduzione di norme sull'imposizione locale.
- Misure per la riduzione della spesa per il personale.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

In tema di entrata nel 2007 si nota un sostanziale cambiamento rispetto all'esercizio precedente, essendo state apportate modificazioni al sistema delle compartecipazioni e non permanendo il blocco della facoltà di introdurre l'addizionale all'IRPEF per gli enti che non vi

⁴⁶ In particolare, viene conferita, su istanza della commissione straordinaria, la possibilità di ottenere l'erogazione in unica soluzione dei trasferimenti erariali e della quota di compartecipazione IRPEF spettanti per l'intero esercizio. Il comma 707 prevede, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, l'attribuzione di un fondo complessivamente pari a 30 milioni di euro a favore dei predetti enti, finalizzato a spese di investimento e ripartito in base alla popolazione residente.

avessero ancora provveduto e di incrementarla per quelli che l'avessero già introdotta. Le linee tracciate sul lato delle entrate si pongono, quindi, nella direttrice dello sviluppo dell'autonomia tributaria, anche se resta ancora da stabilire il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

Le novità in tema di compartecipazione al gettito dell' IRPEF riguardano sostanzialmente la compartecipazione comunale, mentre rimane immutato il sistema previgente per le province.⁴⁷

Per i comuni delle regioni a statuto ordinario viene introdotto dall'anno 2007 (art. 1, co.189) un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito dell' Irpef, il quale prevede l'attribuzione a favore del complesso dei comuni di una quota di compartecipazione pari, per l'anno 2007, allo 0,69% del gettito Irpef dell'esercizio 2005⁴⁸ (penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento).

Nello stesso tempo viene meno dal 2007 l'assegnazione della compartecipazione secondo il precedente sistema, in quanto non ulteriormente riproposta. Tale entrata nell'esercizio 2006 era stabilita nella misura del 6,5 per cento dell' IRPEF riscosso in conto competenza dallo Stato nell'esercizio precedente e quindi per un ammontare di gran lunga superiore a quello stabilito per il 2007. Ciò ha comportato nel 2007 una notevole ricomposizione delle entrate che, per via del perdurante sistema di detrazione dal fondo ordinario, ha provocato un notevole sviluppo delle entrate trasferite in uno scenario di sostanziale invarianza delle assegnazioni complessive.

Per il 2007, primo anno di applicazione del nuovo sistema, è infatti prevista l'invarianza delle risorse, cioè l'equivalenza tra quota di compartecipazione attribuita e trasferimenti erariali detratti (art. 1, co. 190).

Sono state, inoltre introdotte dall'art. 1, commi da 142 a 144 alcune modifiche alla disciplina per l'addizionale comunale all'IRPEF per l'anno 2007; si tratta in particolare dell'aver assegnato ad un regolamento consiliare la competenza a deliberare la variazione dell'aliquota dell'addizionale, dell'adozione di un nuovo tetto massimo dell'aliquota dell'addizionale, pari allo 0,8 per cento, dell'individuazione del soggetto passivo in base al domicilio fiscale al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Per i trasferimenti dello Stato, invece, trova conferma la disciplina vigente nell'esercizio 2006, non essendo state apportate modifiche di fondo salvo che per specifiche disposizioni concernenti il rifinanziamento di alcuni interventi.

Il vigente sistema dei trasferimenti erariali è imperniato sulla presenza di cinque fondi, tre dei quali per i trasferimenti di natura corrente ("fondo ordinario", "fondo consolidato" e "fondo per la

⁴⁷ Per le province delle Regioni a statuto ordinario trova conferma, per l'anno 2007, l'attribuzione di una quota di compartecipazione pari all'1% del gettito dell'IRPEF riferito al territorio, sulla base degli ultimi dati disponibili, relativi all'anno 2003, forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (art. 1, comma 697). A fronte dell'attribuzione a favore di ogni singola Provincia, i trasferimenti erariali individualmente spettanti sono stati decurtati in misura corrispondente e, in caso di incapienza, la quota di compartecipazione è attribuita nei limiti dei trasferimenti che possono essere detratti.

⁴⁸ L'importo complessivo della quota della compartecipazione per l'anno 2007 è stato determinato in 851 milioni di euro, pari all'11,07% dei trasferimenti a valere sul fondo ordinario spettanti ai comuni delle Regioni a statuto ordinario. Nei confronti di ciascun comune è stato detratto dai trasferimenti ordinari, per l'anno 2007, un importo pari all'11,07% dei trasferimenti a valere sul fondo ordinario spettanti ed attribuita una quota di compartecipazione al gettito dell'IRPEF di pari importo. La finanziaria per il 2007 ha previsto, inoltre, il versamento diretto al comune da parte del soggetto tenuto al pagamento dell'addizionale.

perequazione degli squilibri della fiscalità locale”) e due per i trasferimenti in conto capitale (“fondo nazionale ordinario per gli investimenti” e “fondo nazionale speciale per gli investimenti”).

In ordine alle modalità di assegnazione dei trasferimenti, hanno trovato conferma, per l’anno 2007, le modalità di erogazione dei contributi e di altre assegnazioni per gli enti locali individuate con il decreto del Ministro dell’interno del 21 febbraio 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 56 del 7 marzo 2002.⁴⁹

Trova ancora applicazione, per le province e gli enti di maggiori dimensioni, la procedura di monitoraggio per l’attribuzione delle risorse finanziarie che consiste nel verificare la consistenza finanziaria dei conti di tesoreria e, per quelli che risultano al di sotto del limite di giacenza si provvede su richiesta al trasferimento delle risorse nella misura sufficiente a riportare detta consistenza al di sopra del limite di giacenza.⁵⁰

I flussi di parte corrente di risorse trasferite ai comuni dal bilancio dello Stato pur risultando sostanzialmente invariati rispetto al 2006⁵¹, quanto a dotazione dei fondi, risultano in notevole crescita quanto ad erogazioni. Uno dei fattori che ha maggiormente influito nel determinare tale incremento è dovuto alla minore compartecipazione assegnata che ha comportato un ridotto recupero a carico dei trasferimenti. Nel 2007 peraltro le risorse assegnate al bilancio del Ministero dell’Interno, in termini di competenza, hanno consentito l’assegnazione dei trasferimenti erariali spettanti in misura totale. Permane tuttavia una insufficienza delle dotazioni di cassa per cui non è stata possibile l’erogazione completa dei trasferimenti relativi al 2006 e precedenti specie per gli enti assoggettati alla procedura di monitoraggio.

⁴⁹ Sono esclusi da questo regime gli enti soggetti a monitoraggio (tutte le province ed i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti) nei confronti dei quali i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei prefissati limiti di giacenza. Il richiamato decreto del Ministro dell’Interno, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze del 21 febbraio 2002, si rammenta, ha regolato l’erogazione per il 2002, da parte del Ministero dell’Interno a favore degli enti locali per i quali non sia prevista una differente disciplina, dei trasferimenti erariali previsti dal decreto legislativo n. 504 del 1992 e di ulteriori trasferimenti o assegnazioni previste da altre disposizioni normative. Tali modalità restano confermate dal 2003 in poi. Il sistema delle attribuzioni delle risorse finanziarie agli enti locali si svolge, pertanto, con due distinte modalità: l’erogazione con mandato informatico collettivo in favore dei comuni con popolazione inferiore a 50000 abitanti; il monitoraggio per i comuni con popolazione superiore a 50000 abitanti e per le province, con la possibilità di richiedere per spese improcrastinabili ed inderogabili il pagamento diretto e immediato dei trasferimenti.

⁵⁰ Gli enti soggetti a monitoraggio sono diminuiti per via della sperimentazione degli effetti del superamento del sistema di tesoreria unica condotto, in applicazione dell’articolo 1, comma 79, della legge n. 311 del 2004, nei confronti degli enti individuati con decreto n. 83361 dell’8 luglio 2005 del Ministro dell’Economia e delle Finanze. I pagamenti del Ministero dell’Interno a favore degli enti locali ammessi alla sperimentazione sono effettuati in conformità delle disposizioni di cui al decreto del Ministero dell’Interno del 21 febbraio 2002, recante le modalità di erogazione dei trasferimenti erariali agli enti locali non soggetti alle disposizioni sui limiti di giacenza. Con il decreto ministeriale del 14 novembre 2006 sono stati stabiliti i nuovi codici gestionali (entrate/spese) validi per gli enti locali. Il sistema SIOPE viene applicato con diverse decorrenze: dal 1° gennaio 2006 per province e comuni con popolazione superiore a 20000 abitanti; dal 1° gennaio 2007 per la generalità degli altri enti.

⁵¹ I trasferimenti sono stati determinati in misura corrispondente al precedente esercizio, conservando, quindi, il valore nominale, ma non considerando il tasso programmato d’inflazione.

2.2 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2007

2.2.1 Province

Entrate

Nel 2007 i flussi di cassa di entrate correnti delle province, proseguendo la tendenza del precedente esercizio, risultano in aumento. La situazione del biennio evidenzia una vivace dinamica positiva che nell'esercizio precedente si rilevava di minore intensità.

Va notato che nell'ultimo esercizio i trasferimenti da parte dello Stato, delle regioni e di organismi internazionali, si rilevano in crescita decisa. Gli incrementi, che sono maggiormente dovuti ai contributi dello Stato, non sembrano potersi addebitare agli effetti delle assegnazioni di funzioni il cui quadro risulta già da tempo stabilizzato, mentre possono essere messi in relazione al pagamento di quote di contributi erariali che si riferiscono ad esercizi pregressi.⁵²

Entrate correnti

(milioni di euro)

	2005	2006	2007	Var. % 2005-2006	Var. % 2006-2007
Entrate tributarie	4.561	4.683	4.916	2,67	4,98
Trasferimenti	3.741	3.535	4.439	-5,51	27,75
Entrate extratributarie	588	578	633	-1,70	9,52
Totale	8.890	8.796	9.988	-1,06	13,55

Nel 2007 la crescita delle entrate, a differenza dell'esercizio precedente, riguarda sia quelle proprie che i trasferimenti. Prosegue, infatti, la crescita delle entrate tributarie che concorre a determinare l'aumento del livello complessivo delle entrate correnti. Le imposte provinciali fanno segnare un incremento del 5,14% che nel panorama delle entrate tributarie locali può essere considerato un valido incremento. Le tasse, dopo la crescita del 2006, sono in calo, tuttavia tale variazione produce minimi risultati in termini di gettito, stante la consistenza ridotta della categoria.

Le riscossioni di tributi assommano nel 2007 a 4.916 milioni e fanno registrare nel biennio un aumento del 4,98 %. Tale crescita, superiore a quella del 2006, potrebbe in parte derivare dalla ripresa della dinamica dei tributi locali già assegnati a tali enti, mentre dovrebbe risentire marginalmente dell'andamento della quota dell'IRPEF assegnata per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata.

⁵² Anche l'andamento in crescita della categoria II (trasferimenti dalle regioni), non dovrebbe trovare ragione in ulteriori trasferimenti di funzioni e di risorse alle province dopo le assegnazioni degli esercizi precedenti, ma anche in questo caso nel pagamento di contributi dovuti relativi a precedenti esercizi.

Per quanto concerne il titolo II si nota un evidente aumento dei trasferimenti dello Stato⁵³ e di quelli da parte delle regioni. Nel complesso il titolo II risulta in crescita del 25,57%. L'aumento dei trasferimenti risulta vivace e sostenuto maggiormente da quelli provenienti dallo Stato.

Si assiste quindi ad un fenomeno inverso rispetto a quello osservato lo scorso anno nel quale il titolo II era in calo⁵⁴. Si tratta di assestamenti che potrebbero in parte connettersi all'evoluzione del ruolo delle province che è stato realizzato anche con trasferimenti da parte dello Stato e delle Regioni; le riscossioni del titolo III (entrate extratributarie) aumentano del 9,52%.

Tra le entrate in conto capitale si nota un buon andamento dell'autofinanziamento spinto dai trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico.

Al contrario si registra una decisa contrazione delle entrate da accensione prestiti prodotta maggiormente dal calo dei prestiti obbligazionari che in passato avevano conosciuto un forte sviluppo.

La struttura delle entrate delle province negli ultimi anni ha subito modificazioni nella composizione che vanno a inserirsi in due direttrici: l'avvio della riforma per il passaggio delle funzioni secondo il principio di sussidiarietà, la parziale revisione del sistema tributario che ha comportato uno sviluppo del gettito a seguito dell'assegnazione di devoluzioni tributarie e delle quote di compartecipazione e la conseguente necessità da parte dello Stato di limitare il concorso al finanziamento degli enti attraverso i trasferimenti.

Gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento dopo che tali fenomeni si sono manifestati con notevole intensità in concomitanza alla rivitalizzazione del ruolo delle province e, dopo la stasi del 2006, si assiste ad una ripresa della crescita delle entrate. La crescita dei tributi risulta incisiva, nonostante siano esauriti gli effetti più marcati in termini di variazione delle devoluzioni tributarie che hanno significativamente modificato l'assetto delle entrate delle province. Allo sviluppo dei tributi si affianca quello più intenso dei trasferimenti.

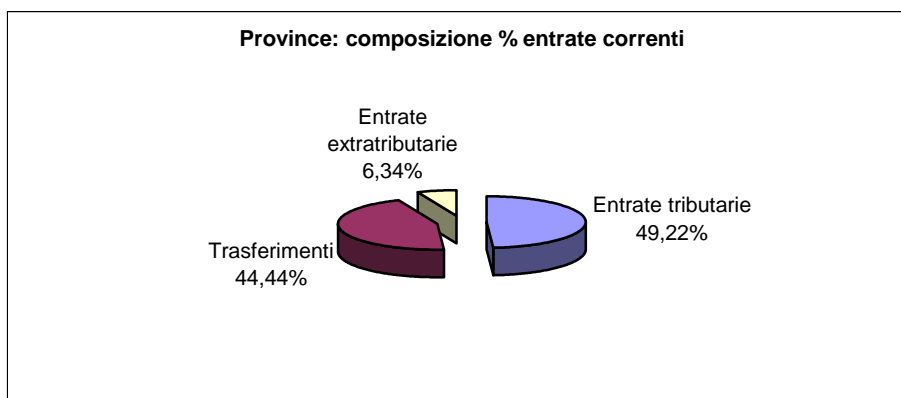
Composizione % delle Entrate correnti

	2005	2006	2007
Entrate tributarie	51,30	53,24	49,22
Trasferimenti	42,08	40,19	44,44
Entrate extratributarie	6,61	6,57	6,34
TOTALE	100,00	100,00	100,00

⁵³ L'aumento dei trasferimenti dello Stato non dovrebbe derivare dall'assegnazione di competenza dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno in quanto non si registrano sostanziali modifiche, mentre in presenza di adeguati stanziamenti di bilancio dell'amministrazione centrale l'erogazione è avvenuta integralmente ed ha anche riguardato quote di esercizi pregressi.

⁵⁴ L'andamento dei trasferimenti erariali nel 2006 risultava, invece, in flessione da addebitare al venir meno di ulteriori assegnazioni avvenute nel 2005.

Tuttavia esaminando le risultanze di cassa del 2007 in termini di composizione lo sviluppo delle entrate proprie non si evidenzia, mentre un maggiore peso viene acquisito dai trasferimenti.



Per le entrate in conto capitale va notato un minore ricorso all'indebitamento ed in particolare prosegue la caduta delle emissioni di BOP dopo l'impennata del 2005. La notevole diminuzione delle emissioni obbligazionarie nel 2007 va collegata principalmente al ridimensionarsi delle operazioni di ristrutturazione del debito operate nel 2005, convertendo mutui in prestiti obbligazionari. La tendenza al minore ricorso al finanziamento in debito per gli investimenti può essere messa in relazione, oltre che al venir meno di tali operazioni straordinarie, anche alla decisa flessione della spesa in conto capitale registrata dal 2005. Peraltro il calo degli investimenti può aver risentito della versione del patto per tale esercizio che poneva un limite indiscriminato alla spesa, mentre nel 2006 le misure del patto non hanno sostanzialmente posto limitazioni al titolo II della spesa. Dal 2007, ritornando il controllo dei saldi, il patto acquista nuovamente un'incidenza determinante nel contenimento della spesa in conto capitale.

Entrate in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Var. % 2006-2007
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.728	1.921	11,17
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	1.380	930	-31,24
Totale	3.108	2.851	-7,58

Spese

Le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno per il 2007, non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa, ma tornano a considerare il saldo. Va notato che la disciplina sul controllo del saldo non prevedeva limitazioni diversamente modulate tra la spesa corrente e quella in conto capitale per cui la stretta viene esercitata anche

sulla spesa d'investimento. La spesa per il personale, esclusa nel 2006 dai limiti del patto, torna ad essere rilevante.

Altre misure di minore incidenza sono quelle introdotte dalla legge finanziaria rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. Incidono, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

Nonostante queste misure nel 2007 i pagamenti di spesa corrente delle province risultano in aumento del 3,68%, tale incremento risulta comunque meno intenso rispetto a quello registrato nel precedente esercizio.

Spese correnti

(milioni di euro)

Titolo I	2006	2007	Variazione %
Personale	2.220	2.198	-0,99
Acquisto beni	359	367	2,23
Trasferimenti	2.961	3.368	13,75
Interessi passivi	1.830	1.675	-8,47
Prestazione di servizi	412	459	11,41
Imposte e tasse	175	179	2,29
Altre spese correnti	61	67	9,84
Totale	8.018	8.313	3,68

La spesa per il personale in lieve diminuzione per cassa si dimostra sensibile alle misure di riduzione introdotte dalla legge finanziaria e dall'inserimento tra le voci conteggiate nel calcolo del saldo rilevante per il patto di stabilità interno.

Dal complesso dei dati relativi alle province esaminate si nota una tendenza alla crescita per cassa della spesa corrente più moderata rispetto a quella registrata nel 2006 (5,13%). Il titolo I della spesa ha comportato 8.313 milioni di euro di pagamenti totali con una variazione in aumento del 3,68%. In termini assoluti l'aumento rispetto all'esercizio precedente, ammonta a 295 milioni di euro.

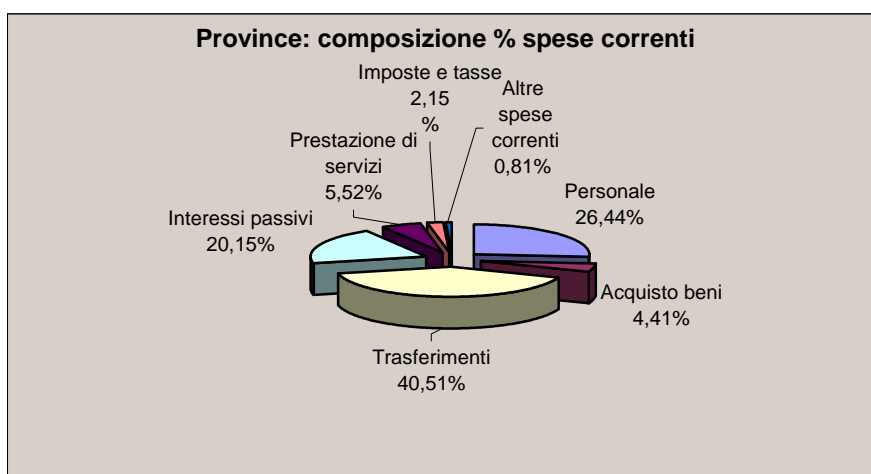
Si rileva, tuttavia, che la mole dei pagamenti della spesa corrente è in crescita superiore al tasso programmato d'inflazione, tendenza questa, che si verifica nonostante la sostanziale stabilizzazione del quadro delle funzioni conferite alle province. E' da notare, inoltre, che anche la crescita dell'entrata risulta più spinta rispetto al passato e maggiormente intensa rispetto a quella della spesa.

La spesa per il personale fa registrare per il complesso delle province una diminuzione dello 0,99%, raggiungendo i 2.198 milioni di euro di pagamenti totali. L'andamento della spesa per il personale si determina in correlazione con le vicende della contrattazione collettiva di comparto. Nell'esercizio 2005 si registrava un calo rispetto al precedente esercizio nel quale era avvenuto il pagamento degli arretrati 2002-2003 derivanti dal rinnovo contrattuale; nel 2006 è si

assistito ad una notevole espansione a fronte dell'applicazione della successiva tornata, nel 2007 si nota nuovamente un calo.

La spesa per acquisto di beni fa registrare un lieve aumento (2,23%), mentre aumenta maggiormente (11,41%) quella per la prestazione di servizi; la dinamica di tale intervento di spesa, nonostante le misure poste dalla legge finanziaria e la sua rilevanza ai fini del rispetto dei limiti del patto di stabilità interno, non si dimostra sensibile alle misure di contenimento.

Si conferma la crescita della spesa per trasferimenti correnti, che nel 2006 era stata incentivata dalle misure del patto prevedevano l'esclusione di quelli diretti a pubbliche amministrazioni.



La spesa del titolo II, assoggettata nel 2005 alle limitazioni del patto di stabilità interno, dopo la notevole diminuzione del 2005, risulta ancora in calo nei due esercizi successivi passando da 4.261 a 4.131 milioni di euro (-3,05%).

Tale calo si verifica nonostante l'andamento dalle partite finanziarie derivanti dalla concessione di crediti che nel 2007 aumentano del 22,32%.

Si nota un lieve peggioramento del disavanzo della cassa in conto capitale, che risente evidentemente del minore livello di indebitamento dovuto anche alla riduzione della quota destinata all'estinzione anticipata di mutui.

Dai dati si rileva, inoltre, che il ritorno alla tendenza allo sviluppo degli investimenti nelle province rilevato nel 2006 non si ripropone.

Le minori erogazioni di spesa in conto capitale possono essere addebitate alle misure inserite nel patto di stabilità del 2007, che sottoponeva a limitazioni anche tale comparto.

Si nota un calo del ricorso a mutui e delle emissioni obbligazionarie. Le accensioni di prestiti (titoloV) risultano in notevole calo (-32,80%) passando da 1.387milioni a 932. In questo contesto si nota, peraltro, una considerevole flessione dell'emissione dei prestiti obbligazionari (-57,11), che conferma una tendenza emersa nel 2006.

L'andamento dei prestiti obbligazionari, nel 2005 in aumento ed ora in netto calo risente delle operazioni straordinarie di ristrutturazione del debito effettuate nel 2005.

Il dato relativo all'intero titolo IV si dimostra, invece, in aumento (16,11%), risultato questo che potrebbe apparire non coerente con il calo della spesa per investimenti (6,75%).

Il lieve peggioramento del saldo in conto capitale è dovuto, quindi, al ridursi dell'indebitamento in un contesto debole delle spese d'investimento.

Passando all'esame dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa si nota che per l'insieme delle province esaminate il totale dei pagamenti di spesa ammonta nel 2007 a 14.395 milioni di euro con un aumento dell'1,25%.

Spese province

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
TITOLO I - Spese correnti	8.018	8.313	3,67
TITOLO II - Spese in conto capitale	4.261	4.131	-3,05
TITOLO III - Rimborso prestiti	720	624	-13,33
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.218	1327	8,95
Totale dei TITOLI	14.217	14.395	1,25

Raffronto entrate spese

L'esposizione dei dati di cassa delle province per il 2007 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo di amministrazione ed altri), che peraltro sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede⁵⁵.

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

Entrate/Spese correnti

	(milioni di euro)		
	2005	2006	2007
Entrate correnti +	8.890	8.796	9.988
Spese correnti -	7.627	8.018	8.313
Rimborso prestiti (int. II e III) -	862	704	623
Saldo gestione di parte corrente	401	74	1.052

⁵⁵ 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.

Permane la situazione di avanzo, indicativa di un sostanziale equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente; inoltre la crescita delle entrate risulta più spinta di quella delle spese. Si amplia, quindi, l'avanzo nella situazione economica di cassa delle province, passando da 74 milioni a 1.052. L'aumento in cifra assoluta si eleva a 978 milioni. Va notato come il rimborso prestiti diminuisca in tutto il periodo di osservazione. Il miglioramento del saldo tuttavia risente limitatamente della riduzione del rimborso prestiti connessa al venir meno delle operazioni di ristrutturazione del debito. Il miglioramento di tale voce non si dovrebbe riflettere sui risultati del patto di stabilità, in quanto la spesa per rimborso prestiti è esclusa, mentre la crescita delle spese del titolo I ha incidenza diretta nella determinazione del saldo.

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

Entrate/spese in conto capitale			
	(milioni di euro)		
	2006	2007	Var. % 2006-2007
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.728	1.921	11,17
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	1.380	930	-32,61
Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.719	3.468	-6,75
Totale	-611	-617	

Si nota che al calo degli investimenti fa riscontro un minore ricorso al debito, mentre risultano in aumento le entrate del titolo IV che in parte possono essere destinate ad impieghi diversi dalla spesa in conto capitale. Dopo il recupero della spesa del titolo II che ha consentito la versione del patto per il 2006, nel 2007 si ripropone il calo già osservato nel 2005. Le entrate per accensioni prestiti flettono anche in relazione all'esaurirsi delle operazioni di ristrutturazione del debito che hanno influenzato il 2005. Si nota, quindi, un lieve incremento del disavanzo che assomma a 617 milioni di euro.

La dinamica in flessione delle entrate complessive in conto capitale (determinata in particolare da quelle per accensione di prestiti) trova riscontro in quella dei correlativi pagamenti, generando un limitato incremento del disavanzo.

Nel complesso le tendenze emerse per il 2007 mettono in evidenza per le province, dopo i segnali di squilibrio dell'esercizio precedente, una maggiore stabilità che viene, tuttavia, conseguita a scapito della spesa d'investimento. La crescita delle spese correnti permane vivace seppure minore rispetto a quella del 2006, anche le correlative entrate sono in aumento. L'andamento in calo della spesa in conto capitale non può essere considerato in linea con gli indirizzi della legge finanziaria, inoltre sarebbe auspicabile anche una moderazione del livello dei pagamenti correnti che invece si evolve a un tasso superiore a quello programmato d'inflazione.

2.2.2 Comuni

Entrate

I flussi di cassa di entrate correnti dei comuni dimostrano nel 2007 un andamento maggiormente dinamico dopo la sostanziale stabilità dell'esercizio precedente. Per valutare la situazione delle entrate correnti nel 2007 secondo le linee di tendenza rilevate in precedenza è necessario tenere in considerazione gli effetti della introduzione della compartecipazione dinamica all'IRPEF a partire da tale esercizio. La nuova compartecipazione (allocata tra le imposte come la precedente) ha comportato, per il suo ridotto ammontare, una diminuzione delle entrate tributarie che interessa in particolare la categoria I. Parallelamente, poiché gli importi assegnati a titolo di compartecipazione vengono detratti dai trasferimenti statali, nell'ultimo biennio le entrate trasferite dallo Stato risultano invece in crescita.

Le modificazioni che si possono rilevare nei dati delle entrate, tuttavia, non rispondono ad effettive modificazioni della situazione sottostante, ma derivano sostanzialmente dal diverso titolo in base al quale sono assegnate risorse di provenienza statale nella cui determinazione non hanno alcuna influenza le decisioni degli enti.

In sostanza nel 2007 la compartecipazione è stata assegnata ai comuni nella misura di 851 milioni erogati in due soluzioni nel corso dell'esercizio, mentre dai dati di cassa rilevati nel 2006 essa ascendeva a circa 5.703 milioni. La differenza che si eleva a circa 4.800 milioni è andata di fatto ad accrescere il fondo ordinario che, in relazione alla minore misura della compartecipazione ha subito una ridotta decurtazione.⁵⁶

Pertanto nell'esame degli andamenti si è posta la necessità di valutare gli effetti distortivi delle tendenze conseguenti alla diversa modalità di quantificazione della compartecipazione.

Il primo aspetto che viene in evidenza per il 2007 è costituito dal notevole incremento delle entrate correnti (16,01%) dato questo che raggiunge un livello non osservato in precedenza e che non risente della ricomposizione avvenuta in tale esercizio. Per comprendere a quali fattori debba essere addebitato tale incremento è necessario sterilizzare quelli che non rendono omogenea la serie storica. Non considerando la situazione particolare del 2007 e classificando per tutta la serie in esame la compartecipazione come trasferimento, emerge una dinamica molto

⁵⁶ Per correggere tale distorsione può essere operato un assestamento dei dati base tale da far emergere le effettive dinamiche di entrata senza tener conto delle variazioni derivanti da questa posta che, consistendo in una mera compensazione, sostanzialmente non dovrebbe comportare effetti. Questa sistemazione potrebbe essere operata considerando la compartecipazione in modo corrispondente alla situazione del 2006 e riducendo parimenti il fondo ordinario, oppure considerando anche negli esercizi pregressi la compartecipazione come trasferimento. L'adozione di una o l'altra soluzione consente di ristabilire la serie storica, ma comporta effetti diversi nella valutazione del livello di autonomia tributaria e finanziaria.

spinta delle entrate effettivamente manovrabili dagli enti. La prima categoria del titolo I relativa alle imposte, dimostra una situazione ben diversa rispetto al precedente esercizio presentando una dinamica notevole, in termini di cassa (20,76%), in luogo di una lieve flessione. Si dimostrano, infatti, in aumento gli incassi sia dell'ICI che dell'addizionale all'IRPEF, rispondendo così al programmato rilancio della leva tributaria locale.

L'entrata di maggior rilievo, costituita dall'ICI, risentendo anche della maggiore fluidità delle procedure di incasso presenta un incremento notevole (24,14%). L'addizionale all'IRPEF è in crescita del 7,81%. Nell'ultimo esercizio ha, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'IRPEF.

Anche le altre due categorie di tasse ed altri tributi sono in aumento.

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
Imposte	12.713	15.352	20,76
Tasse	4.102	4.232	3,17
tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	625	649	3,84
	17.440	20.233	16.01

L'aumento delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 130 milioni ed in percentuale al 3,17%; riprende la tendenza in crescita dopo la diminuzione dell'esercizio precedente.

Per il complesso degli enti esaminati, allocando la compartecipazione all'IRPEF nel titolo II, i trasferimenti correnti risultano in calo nel biennio. Invece, secondo i dati base, formati considerando la compartecipazione una entrata tributaria, i trasferimenti risulterebbero in deciso aumento.

Entrate correnti

	(milioni di euro)				
	2005	2006	2007	Variazione% 2005-2006	Variazione% 2006-2007
Entrate tributarie	18.060	17.440	20.233	-3,43	16,01
Trasferimenti	17.526	17.953	17.478	2,44	-2,65
Entrate extratributarie	8.898	9.153	10.392	2,87	13,54
Totale	44.484	44.546	48.103	0,14	7,99

Il dato dei trasferimenti statali si dimostra notevolmente influenzato dalla sistemazione operata. Infatti, nell'ultimo periodo, non considerando gli effetti di tale operazione non emergerebbe la diminuzione estesa al triennio. L'andamento della categoria sconta anche la completa erogazione delle spettanze di competenza e di quote pregresse.

Un aumento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni si registra, invece, nelle altre categorie. Per i trasferimenti dalle regioni si passa dai 4.284 ai 5.007 milioni, mentre meno rilevante è il peso degli incrementi dei trasferimenti di organismi comunitari e internazionali e di altri enti del settore pubblico.

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

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2007 relativamente al titolo II dell'entrata, operando la sistemazione di cui si è detto, si è avuta una sensibile contrazione imputabile ai trasferimenti erariali che in parte viene compensata dalle altre categorie.

Le riscossioni del titolo III nel 2007 raggiungono 10.392 milioni rispetto ai 9.153 del 2006 con un aumento del 13,54%. La tendenza ascendente delle entrate extratributarie assume valori significativi.

La composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, che hanno una incidenza fondamentale nella formazione dei dati del comparto, non si rileva in termini di continuità, in quanto turbata dalle modificazioni relative alla compartecipazione Irpef. Tuttavia sterilizzando gli effetti di tale operazione nell'esercizio in esame le modificazioni sono determinate dallo sviluppo delle entrate tributarie e dal corrispondente calo dei trasferimenti. Le entrate proprie dei comuni rappresentano nel 2007 una quota più ampia, raggiungendo il 63,66% di quelle correnti ed aumentando di circa 4 punti.

Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2007 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Composizione % delle Entrate correnti

	2005	2006	2007
Entrate tributarie	40,60	39,15	42,06
Trasferimenti	39,40	40,30	36,33
Entrate extratributarie	20,00	20,55	21,60
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Nell'ultimo esercizio in un contesto di sviluppo delle entrate correnti, quelle tributarie acquistano terreno su quelle trasferite. Risultano in aumento anche le entrate extratributarie. L'andamento notato segna un deciso cambiamento rispetto alla debolezza del settore dei tributi tradizionali osservata negli ultimi anni. Le entrate proprie riacquistano un ruolo traente che per le entrate del titolo I risponde agli indirizzi della manovra dei tributi locali e, per quelle extratributarie, può denotare una maggiore incisività nell'impiego della leva tariffaria e nella gestione del patrimonio.

Entrate in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.488	13.103	14,06
Accensione di prestiti (cat. III e IV) +	6.910	5.605	-18,89
Totale	18.398	18.708	1,68

Per le entrate in conto capitale nell'esercizio 2007 si evidenzia un limitato aumento nonostante il calo dell'accensione di prestiti. 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. Notevole è il calo delle emissioni di prestiti obbligazionari che già nell'esercizio precedente si erano ridotte⁵⁷, ciò particolarmente in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute nel 2005. L'andamento dell'assunzione di mutui e prestiti risulta conseguentemente in calo (-7,22%), molto più netto è quello dei prestiti obbligazionari (-62,30). Si determina nel complesso un minore finanziamento degli investimenti con ricorso al mercato, infatti il titolo V (accensione prestiti) cala del 12,72%. Peraltro il dato relativo all'accensione di prestiti viene parzialmente compensato, come nelle province, da un maggior ricorso al finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV.

Spese

Passando al versante della spesa corrente si rileva, come accennato in precedenza, che le misure previste dal patto di stabilità interno per il 2007 non hanno avuto esclusivo riferimento alla parte passiva dei bilanci, potendo consentire a fronte di uno sviluppo delle entrate un'espansione della spesa, che si è potuta osservare per cassa.

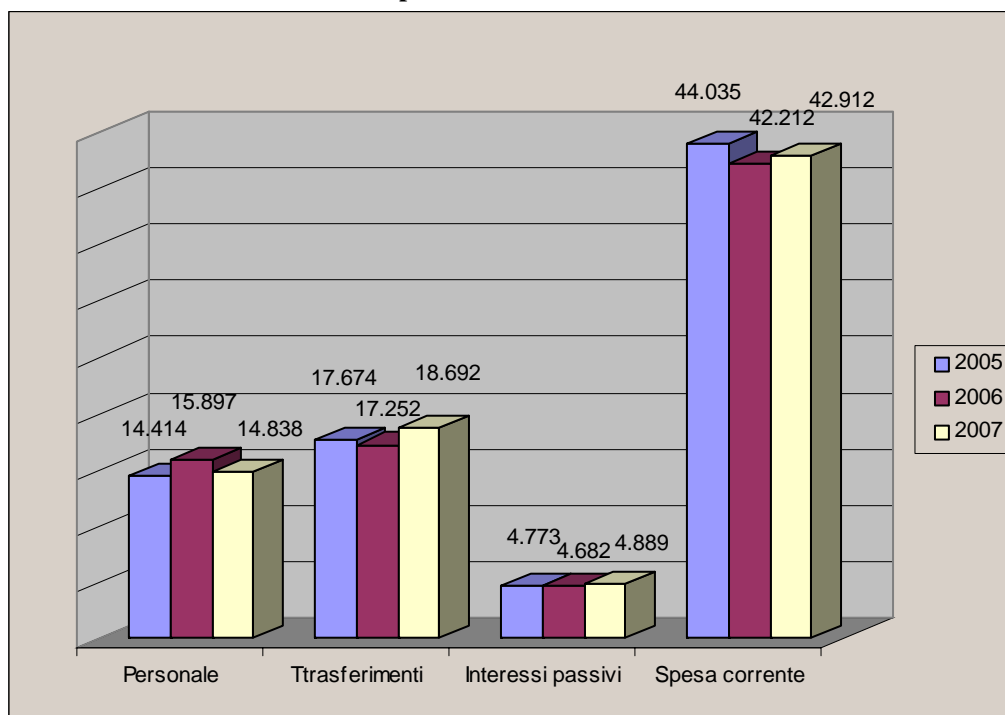
Altre misure non prive di incidenza sulla fluidità della spesa sono quelle che limitano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere.

I dati relativi ai comuni esaminati dimostrano una riduzione del tasso di crescita della spesa corrente (0,59%); infatti nel 2007 il titolo I della spesa ha comportato 45.226 milioni di euro di pagamenti totali.

L'andamento del 2007 si verifica nonostante le minori limitazioni del patto per la spesa corrente e la dinamica valida delle correlative entrate.

⁵⁷ Circa l'andamento delle emissioni di prestiti obbligazionari si è registrata nel 2005 un'operazione di notevole impatto da parte di un comune capoluogo che per le sue dimensioni è stata avvertita a livello di variazione dei dati generali di comparto. Questa situazione non si è riproposta nel 2006 e nel 2007, restando tuttavia stabilmente elevato il livello della concessione e riscossione dei crediti per operazioni finanziarie collegate all'emissione di cui si è detto.

Spesa corrente comuni

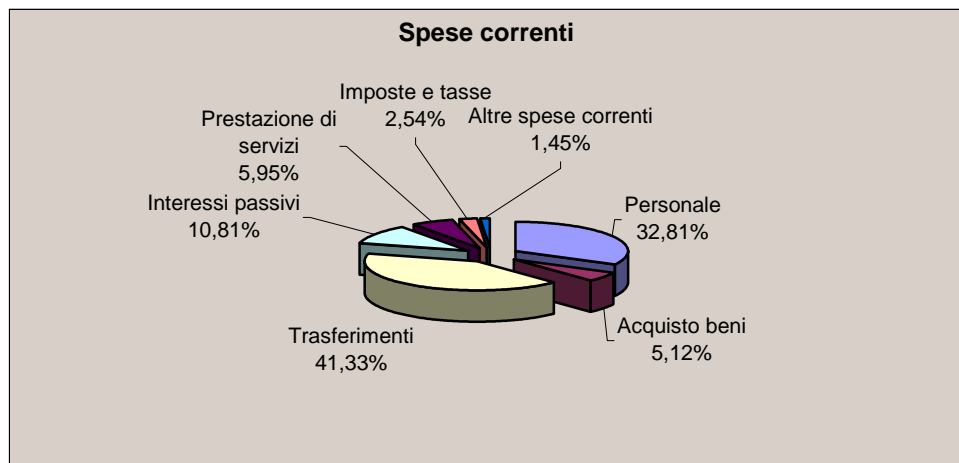


La spesa per il personale dei comuni, dopo aumento del 2006, interrompe la crescita. Ciò si verifica dopo che nel 2006 erano stati effettuati i pagamenti conseguenti all'approvazione del nuovo contratto per il comparto enti locali e la corresponsione degli arretrati. Peraltro i miglioramenti economici assegnati per il 2007 sono stati attribuiti a partire da gennaio 2008.

La spesa per il personale nel 2007 raggiunge i 14.838 milioni di pagamenti e cala del 6,66%, riducendosi così il peso di tale intervento di spesa.

L'andamento in flessione della spesa del personale si osserva in relazione al venir meno della situazione di forte sviluppo rilevata nel precedente esercizio nel quale sono intervenuti i contratti collettivi per la dirigenza e per il personale degli enti locali.

Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame raggiunge il 32,81% di quella corrente.



Anche la spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra una tendenza discendente (-15,76%) confermando la linea dell'anno precedente.

La spesa per prestazione di servizi è in aumento dell'11,53%, così come aumenta la spesa per interessi (4,42%).

Il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta nel 2007 a 27.079 milioni di euro con un aumento dell'1,33%.

All'interno del complessivo incremento della spesa conto capitale l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti non convergenti. Sono in aumento (3,18%), gli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi), mentre risultano in diminuzione i movimenti finanziari come le concessioni di crediti, le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale. Cala la spesa per acquisizione titoli (-36,67%) e le concessioni di crediti (-5,80%), aumentate impetuosamente nel 2005. Già dal 2006 gli investimenti diretti, sostanzialmente sottratti ai limiti del patto, risultavano in aumento. Anche la diminuzione delle concessioni di crediti si era già manifestata nel 2006⁵⁸.

Rapporto di composizione della spesa in conto capitale

	(milioni di euro)		
	2006	2007	Variazione %
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.299	15.786	3,18
Acquisizione titoli	90	57	-36,67
incarichi professionali esterni	378	381	0,79
trasferimenti di capitale	1.510	2.093	38,61
partecipazione azionarie e conferimenti di capitale	616	443	-28,08
concessioni di crediti e anticipazioni	8.831	8.319	-5,80
TITOLO II	26.724	27.079	1,33

⁵⁸ La situazione del 2005 risultava influenzata da operazioni di ristrutturazione del debito svolte particolarmente dai comuni del nord che hanno generato una ingente liquidità impiegata in operazioni finanziarie, situazione questa che non si è riproposta nel 2006 e nel 2007.

Aumentano, invece, i trasferimenti di capitale proseguendo la tendenza del 2006 che poteva essere imputata alla esclusione dei trasferimenti a pubbliche amministrazioni dai vincoli imposti dal patto di stabilità. Nel 2007 anche se ai fini del patto non risulta vantaggioso operare la spesa in conto capitale attraverso trasferimenti, la tendenza in aumento per cassa deve collegarsi ad iniziative già avviate precedentemente.

Raffronto entrate spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa.⁵⁹

Saldo gestione di parte corrente

Entrate/Spese correnti	(milioni di euro)		
	2005	2006	2007
Entrate correnti +	44.484	44.546	48.103
Spese correnti -	43.465	44.959	45.226
Rimborso prestiti (int. III e IV) -	4.293	3.630	.3.584
Saldo della gestione di parte corrente	-3.274	-4.043	-707

Appare di immediata evidenza il deciso ridimensionamento del disavanzo di cassa di parte corrente, maggiormente provocato dal buon andamento delle entrate correnti.

L'equilibrio di cassa di parte corrente nel complesso si dimostra in miglioramento; l'aumento della spesa corrente risulta, infatti, compensato da una crescita decisa delle entrate. Il risultato non è influenzato dall'andamento del rimborso prestiti sostanzialmente stabile. L'aumento della spesa complessiva prossima al tasso programmato d'inflazione può essere valutata positivamente. Si evidenzia un miglioramento (circa 3.336 milioni) della situazione economica di cassa dei comuni che è un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Si rileva, inoltre una stabilità della mole dei pagamenti della spesa corrente che si era notata in precedenti esercizi ed interrotta nel 2006, la crescita, infatti, si mantiene ben al di sotto del tasso programmato d'inflazione.

Passando all'esame del saldo delle partite in conto capitale si rileva per l'insieme degli enti esaminati un limitato disavanzo pari a 52 milioni, a fronte dei 505 di avanzo dell'esercizio precedente.

Entrate/spese in conto capitale	(milioni di euro)	
	2006	2007
Alienazioni, trasf. di cap. e da riscossione di crediti (al netto delle risc. di crediti) +	11.488	13.103
Accensione di prestiti (cat. II e III) +	6.910	5.605
Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.893	18.760
Totale	505	-52

⁵⁹ 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.

Questo risultato deriva da una moderata ripresa dei pagamenti rispetto alla dinamica in lieve flessione delle correlative entrate per le quali va notato un deciso decremento delle accensioni di prestiti. La gestione degli investimenti non genera liquidità come si è registrato in esercizi pregressi.

Data la natura della spesa in esame la riduzione dell'avanzo di cassa, che peraltro va imputata alla situazione sopra ricordata, non deve essere valutata negativamente in quanto ciò dimostra un ampio impiego delle fonti di finanziamento ed una tenuta degli investimenti nel comparto comunale.

Emerge una tendenza al maggiore ricorso all'autofinanziamento pur non essendo previste misure del patto di stabilità rivolte alla riduzione dello *stock* di debito. Va valutata positivamente la tenuta degli investimenti che si verifica nonostante la nuova versione del patto che non esclude dalle misure tale spesa.

2.3 Conclusioni

Le risultanze di cassa per il 2007 dimostrano nel complesso una situazione di maggiore stabilità. Per le province permane un quadro di complessivo assestamento dopo un periodo di crescita spinta delle entrate e delle spese connesso all'ampliamento delle funzioni. La crescita delle entrate correnti riprende, ed emergono segnali di maggiore stabilità della spesa che, tuttavia si realizza scapito di quella d'investimento.

Nei comuni si assiste ad un vivace incremento delle entrate correnti trainato dai tributi propri. L'andamento delle entrate si dimostra non del tutto convergente, infatti nelle province l'incremento delle entrate tributarie non risulta eclatante e trova riscontro anche nei trasferimenti, mentre nei comuni l'aumento che riguarda i tributi è molto spinto, ma è ridotto quello degli altri titoli.

Nel 2007 si evidenzia sia per le province che per i comuni un aumento dei pagamenti di spesa corrente.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni si nota che quella per il personale risulta in calo dopo gli effetti provocati nel 2006 dal rinnovo contrattuale e dalla corresponsione degli arretrati. Ciò si verifica in quanto i miglioramenti economici per il 2007 vengono attribuiti nel successivo esercizio.

Il calo della spesa in conto capitale nelle province non può essere considerato favorevolmente, anche perché non emerge una corrispondente moderazione del livello dei pagamenti correnti che, anzi risulta ben al di sopra del tasso di inflazione programmato.

Nei comuni gli investimenti dimostrano invece una complessiva tenuta. Per questi enti la realizzazione dei programmi d'investimento diretto segna un aumento, mentre sono in flessione le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale che avevano influito in modo determinante nella formazione del dato per il 2005.

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

Non si ripropongono le operazioni straordinarie di ristrutturazione che nell'esercizio 2005 hanno riguardato particolarmente i comuni più grandi.⁶⁰ In entrambe le categorie di enti si verifica un'espansione delle entrate del titolo IV in correlazione ad un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in calo in entrambe le categorie di enti non essendo osservate negli ultimi due esercizi grandi operazioni di ristrutturazione. Il saldo tra le entrate correnti e le correlative spese mette in evidenza nelle province un avanzo che si espande notevolmente rispetto all'esercizio precedente. Ciò è imputabile al più blando ritmo di crescita delle spese correnti rispetto alle correlative entrate. Nei comuni si nota invece un disavanzo ridotto rispetto a quello riscontrato nel 2006. Tale risultato può derivare dalla ripresa della crescita delle entrate correnti in un quadro di maggiore controllo delle spese.

Nei comuni il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un limitato disavanzo, anche nelle province tale risultato è di segno negativo.

Nell'esercizio 2007 emerge un quadro di miglioramento complessivo, infatti mentre sul fronte delle entrate cessa la situazione di stallo e per alcuni tributi comunali si registra un deciso aumento, le spese correnti che crescono in entrambe le categorie nei comuni dimostrano un andamento moderato. Si registra una flessione della componente del personale. Nelle province prosegue la crescita dell'entrate tributarie e la spesa si espande ad un ritmo inferiore a quello dell'esercizio precedente. La situazione di crescita ha trovato momenti di assestamento sin dal 2005, il quadro finanziario risulta nel complesso più equilibrato rispetto al precedente esercizio. Le spese complessive delle province risultano crescere entro il tasso programmato d'inflazione, ma tale risultato si realizza a fronte di un calo degli investimenti.

Per i comuni dopo una situazione di generale ristagno le entrate riprendono a crescere, mentre le spese correnti sono in moderato aumento. Si ampliano i margini operativi per il mantenimento dell'equilibrio corrente e la ripresa della spesa è in misura inferiore allo sviluppo dell'entrata.

Un segnale positivo è rappresentato dalla tenuta degli investimenti diretti e dalla diminuzione dell'accensione prestiti che riguarda entrambe le categorie di enti.

⁶⁰ Nel 2006, verificandosi un minore rimborso prestiti, ne è risultato migliorato il saldo corrente, mentre il minore indebitamento riduce le entrate in conto capitale con peggioramento del relativo saldo.

3 Patto di stabilità interno

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

Premessa

Nel 2007 l'azione di controllo dei conti pubblici è stata affidata ad una serie di misure finalizzate ad esercitare una maggiore pressione sul fronte delle entrate, mentre è risultato non agevole contemperare le misure restrittive con l'esigenza di favorire la ripresa economica in una fase congiunturale nella quale si intravedeva il possibile riavvio della crescita.

La linea di fondo che ha ispirato la manovra non è stata indirizzata principalmente a porre limiti allo sviluppo della spesa pubblica, quanto orientata ad operare interventi incisivi anche sul fronte delle entrate. Il complesso di questi interventi avrebbe dovuto determinare una situazione compatibile con le esigenze di stabilizzazione dei conti pubblici divenute più pressanti a seguito dell'avvio da parte della Commissione europea della procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia, avvenuta nell'estate 2005.

Relativamente agli enti locali le misure più incisive sono stabilite di anno in anno con le regole del patto di stabilità interno. Per adeguarsi a tali parametri, sino all'esercizio 2004 gli enti hanno spesso operato sul fronte delle entrate tributarie, registrandosi nel periodo 1999-2004 una loro progressiva espansione.⁶¹

Il modello del patto di stabilità interno adottato per il 2007 costituisce una decisa innovazione rispetto alle ultime versioni e segna un ritorno allo schema iniziale, in quanto l'obiettivo è di nuovo stabilito in termini di saldo finanziario. Il ritorno al controllo del saldo, da sempre seguito sino al 2005 comporta una diversa modulazione delle misure necessitate per il rispetto della nuova disciplina.

L'impostazione del patto di stabilità interno per il 2007, peraltro, si dimostra conforme agli indirizzi di politica economica nazionale. Infatti, in tale esercizio, l'intento di fondo di arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, veniva realizzato attraverso una serie di misure non limitate al controllo della spesa. Tale deciso cambio di rotta risponde anche all'ulteriore orientamento finalizzato al momentaneo abbandono dell'indirizzo della riduzione complessiva del carico fiscale, rispetto al quale la necessità di concentrare le misure sul fronte della spesa si poneva come naturale conseguenza.

Mentre il vincolo rivolto alla sola spesa disincentivava gli sforzi per acquisire maggiori risorse finanziarie in quanto non sarebbe stato comunque possibile utilizzare le maggiori entrate, il limite stabilito al saldo finanziario incentiva –laddove si intenda mantenere immutato il livello

⁶¹ Si veda al riguardo il capitolo di questa relazione dedicato alle entrate correnti e le relazioni relative ai precedenti esercizi.

della spesa ovvero aumentarlo– l’adozione di interventi per aumentare le entrate, ampliando, in tal modo, la possibilità di adottare diverse modalità per il raggiungimento degli obiettivi.

L’introduzione di un patto di stabilità fondato sui saldi ha, quindi, spinto in molti casi gli enti locali ad operare un prelievo aggiuntivo sul reddito delle persone fisiche; inoltre anche nella nuova versione, la maggior pressione per il contenimento della spesa si è indirizzata a quella per investimenti risultando maggiormente difficile porre un argine alla spesa corrente, strutturalmente caratterizzata da un alto tasso di “rigidità”.

Va segnalato, inoltre, che la nuova disciplina, che pur costituisce un avvicinamento al modello del patto di stabilità e crescita, continua a non prendere in considerazione uno dei fondamentali parametri stabiliti in tal sede e cioè quello del controllo dello stock di debito, che anzi dovrebbe rappresentare il fine ulteriore al quale verte il controllo del deficit di bilancio.

3.1.1 Le misure del patto nella legge finanziaria per il 2007

Il parametro utilizzato nel 2007 costituisce un notevole avvicinamento alla nozione di indebitamento netto (saldo al netto delle partite finanziarie), infatti il risultato differenziale è costituito dal raffronto tra entrate finali e spese finali (al netto di concessione e riscossione di crediti) con l’esclusione dell’accensione di prestiti e dei servizi conto terzi.

Tuttavia il ritorno alla regola del saldo nella legge finanziaria per il 2007 ha comportato una disciplina per alcuni aspetti più restrittiva per gli enti assoggettati, sono infatti emersi nuovi problemi applicativi che hanno provocato ulteriori limiti alla gestione del bilancio.

Il concorso richiesto a ciascun ente per la realizzazione della manovra non risulta determinato in una percentuale stabilita uniformemente, ma attraverso un coefficiente di miglioramento che si determina in base al disavanzo medio di cassa ed alla spesa corrente media riportata nel periodo di riferimento da ciascun ente.⁶²

La manovra imposta si determina, quindi, secondo distinte modalità, a seconda della circostanza che il saldo di cassa 2003-2005 risulti o meno negativo; gli enti con saldo positivo, infatti, devono applicare esclusivamente i coefficienti stabiliti per la spesa, senza effettuare alcuna correzione sul saldo. Gli altri enti sono tenuti ad agire sui due fronti, saldo e spesa; tuttavia la norma stabilisce un limite massimo della correzione applicabile ai comuni.⁶³ Il

⁶² Con il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 23 marzo 2007, che ha fissato le modalità per l’applicazione del patto per gli enti locali nel 2007, sono stati stabiliti i prospetti per la determinazione degli obiettivi ed indicate le modalità di calcolo per il concorso alla manovra. La circolare n. 12 del 22 febbraio 2007 dello stesso Ministero aveva anticipatamente indicato le modalità attuative per il patto di stabilità interno nel triennio 2007-2009. Con il decreto del Ministero economia e finanze del 20 novembre 2007 sono stati determinati i prospetti per il monitoraggio delle risultanze.

⁶³ L’importo massimo della correzione non poteva eccedere l’8 per cento del valore medio delle spese finali al netto delle concessioni di crediti nel periodo base di riferimento.

miglioramento del saldo, anche nel caso in cui questo si presentasse positivo, doveva essere conseguito applicando una misura correttiva determinata con riferimento alla media di spesa corrente riportata nel periodo di riferimento.

Una particolarità nella determinazione del saldo obiettivo è dovuta al fatto che la misura da applicare indifferentemente al saldo di competenza e a quello di cassa viene stabilita in base al disavanzo medio di cassa del periodo di riferimento. Ciò comporta una minore incisività delle misure a carico della gestione di competenza in quanto tale gestione movimentava volumi di entrate e spese molto più ampi rispetto alla gestione di cassa e, come si vedrà più avanti, i disavanzi che si determinano sono complessivamente più elevati, per cui la riduzione fondata sul saldo medio di cassa si rileva inadeguata.

L'applicazione del nuovo sistema ha evidenziato taluni aspetti critici in ordine all'utilizzo del fondo cassa e dell'avanzo di amministrazione. A seguito dell'impiego di tali risorse si realizzano operazioni di spesa che concorrono alla formazione del dato incidente sul risultato di saldo, mentre detti importi non sono considerati tra le entrate del bilancio di competenza. L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione può risultare precluso dal rispetto delle regole del patto, in quanto, effettuata l'applicazione al bilancio, l'incremento dei capitoli di spesa costituisce una operazione rilevante nel determinare il limite del saldo che va assicurato anche in termini di stanziamento.

Il maggiore utilizzo dell'avanzo comporta una compensazione in termini finanziari, in quanto vengono applicate al bilancio di competenza entrate provenienti da esercizi pregressi, inoltre nella prospettiva del bilancio di cassa tale operazione può avere conseguenze sul fabbisogno, dovendo ricevere una copertura effettiva in termini di cassa.⁶⁴

Le misure per il 2007 avrebbero potuto determinare una riduzione tendenziale dell'indebitamento in quanto, mentre l'entrata da accensione prestiti non è considerata nel saldo, le spese in conto capitale effettuate sul titolo II (e finanziate nella quasi generalità, con ricorso al debito) non sono sottratte dal computo.

Tra le entrate in conto capitale, le alienazioni di beni patrimoniali venivano considerate rilevanti per la formazione del saldo. Ciò poteva determinare un incentivo all'autofinanziamento degli investimenti. Tuttavia tali entrate, non connotate da un andamento costante, potevano, essere detratte nel triennio base, se destinate all'estinzione anticipata di mutui e passività.

Il rispetto dei parametri del Patto di stabilità in sede di bilancio preventivo, previsto nel 2007 può aver influito sulla programmazione degli investimenti poiché le nuove iniziative che

⁶⁴ L'utilizzo dell'avanzo sia che venga applicato alla spesa corrente che a quella in conto capitale viene ad incidere nei limiti stabiliti in termini di saldo, mentre dal lato dell'entrata non può essere computato ai fini del patto. Nel caso in cui l'applicazione dell'avanzo comporti uno sfioramento delle previsioni di spesa rispetto ai limiti del patto esso potrà essere applicato solo per la parte consentita dai margini a disposizione e riportare la parte residua all'esercizio successivo.

vengono iscritte nel bilancio di previsione annuale⁶⁵ devono ricevere copertura senza tener conto delle entrate da indebitamento, assicurando il livello di saldo stabilito.

Una ulteriore questione che è emersa nel 2007 riguarda la possibilità che una quota di entrate non sia spendibile per consentire la coerenza tra le previsioni di bilancio e quelle relative al rispetto del patto. Infatti, poiché non è ammessa la previsione del bilancio in avanzo e il rispetto del patto in alcuni enti può comportare, sempre a livello previsionale, un impiego non completo delle entrate⁶⁶ si è data la necessità di stabilire modalità per l'utilizzo delle entrate in eccesso, cercando di indicare possibili soluzioni. La prima soluzione proposta si poneva nel pieno ossequio delle regole e dello spirito della disciplina del patto e cioè l'estinzione anticipata di mutui. Infatti in questo caso si tratta di una partita finanziaria e, in quanto tale, di spesa non assoggettata alle limitazioni del patto di stabilità interno. Questo genere di operazioni appaiono particolarmente indicate in quanto realizzano la finalità ultima della disciplina sul patto di stabilità interno: quella di ridurre lo *stock* di debito. In questo caso si liberano risorse dalla gestione del bilancio corrente per ridurre il peso dell'indebitamento. Tuttavia non tutti gli enti che si trovano nella situazione sopradescritta hanno debiti pregressi da estinguere, oppure hanno interesse a farlo, infatti spesso le condizioni per l'estinzione anticipata non risultano convenienti per cui tale operazione può rilevarsi inopportuna. In questo caso l'unica possibilità per consentire il pareggio di bilancio consiste nell'allocare le entrate in eccesso in uno dei fondi di bilancio previsti dal D.P.R. n. 194 del 1996⁶⁷ (quali il fondo svalutazione crediti e fondo di riserva che non sono comunque direttamente impegnabili nel corso dell'esercizio).

Nella Circolare MEF n. 12 del 22 febbraio 2007 viene anche suggerita l'istituzione di un fondo *ad hoc* (denominato fondo patto di stabilità) al fine di superare gli aspetti critici innanzi evidenziati, tuttavia, le soluzioni basate sull'accantonamento nei fondi di bilancio possono prestarsi a realizzare il rispetto solo apparente del patto a preventivo.⁶⁸

La disciplina per il 2007 prevede una disposizione particolare relativa al computo dei trasferimenti erariali e regionali, (art. 1, co.682), secondo la quale è accordata, ai soli fini del patto, la

⁶⁵ Nell'applicare questa disposizione alcuni enti hanno iscritto al primo esercizio utile la gran parte dei lavori programmati per tutto il mandato. Un siffatto comportamento potrebbe comportare la violazione del Patto di stabilità a preventivo.

⁶⁶ Il contemporaneo obbligo del pareggio di bilancio a preventivo e la dimostrazione, sempre a preventivo del rispetto degli obiettivi programmatici di competenza, determina negli enti con un saldo finanziario positivo e superiore alle previsioni del titolo III della spesa (rimborso quote capitale) un paradosso contabile. Infatti, tentando di portare il bilancio in pareggio con aumento di spese correnti o in conto capitale, ovvero riducendo le entrate non si sarebbe potuto garantire anche il rispetto del saldo di competenza, perché queste operazioni ne avrebbero provocato un peggioramento.

⁶⁷ Il Ministero dell'interno ha infatti ricordato che il citato regolamento con il quale sono stati stabiliti gli schemi contabili per la rendicontazione ha determinato in modo compiuto la modulistica di bilancio e che quindi non sarebbe consentito prevedere fondi ulteriori.

⁶⁸ Potrebbero essere iscritte in bilancio entrate straordinarie da far successivamente confluire al fondo svalutazione crediti. Mentre le entrate suddette hanno un'influenza positiva sul saldo finanziario, il fondo resterebbe neutrale; il rispetto del patto al termine dell'esercizio potrebbe ottenersi attraverso l'accertamento di tali entrate eliminando i residui attivi nel successivo esercizio.

possibilità di considerare gli importi assegnati quali convenzionalmente accertati e riscossi. Tale norma è finalizzata ad evitare la penalizzazione degli enti soggetti alla c.d. procedura di monitoraggio dei limiti di giacenza che hanno una ridotta disponibilità di cassa dei trasferimenti erariali. Il computo di incassi maggiori rispetto a quelli effettivi, potrebbe, in questi casi, aver contribuito ad un apprezzabile “alleggerimento” dell’obiettivo di cassa. Peraltro non aver previsto un’analoga modalità di computo anche rispetto alla base di calcolo di riferimento (il triennio 2003-2005), potrebbe rendere ancora più ampio il margine di raggiungimento dell’obiettivo in questione: infatti, nella base di calcolo i trasferimenti sono computati nella misura di quanto realmente incassato mentre, nel 2007, si computa per incassato l’importo assegnato dal Ministero dell’Interno.

Una particolare esclusione riguardante la spesa per investimenti è riferita a programmi di grandi opere pubbliche espressamente indicati dalla legge. Sempre con riferimento al comparto conto capitale è prevista sul fronte entrate l’esclusione delle alienazioni di beni destinate a estinzione mutui avvenute nel triennio base per evitare che entrate eccezionali potessero turbare il *trend*.

Circa la verifica del raggiungimento degli obiettivi del patto, va ricordato che il monitoraggio avviene attraverso l’invio telematico al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato delle risultanze trimestrali secondo le modalità stabilite dal DM 20 novembre 2007 (pubblicato in GU serie generale n. 288 del 12 dicembre 2007). La certificazione dimostrativa del raggiungimento degli obiettivi annuali doveva essere trasmessa, ai sensi del comma 686 della legge 296/2006, entro il 31 marzo al Ministero dell’economia e finanze; tale termine è stato prorogato al 31 maggio secondo quanto previsto dall’art. 40 del d.l. 31 dicembre 2007 n. 248 per cui è stata differita anche la verifica del rispetto degli obiettivi che deve avvenire in caso di inefficacia delle azioni correttive. Le conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità vengono disciplinate all’art. 1 comma 691 e seguenti. Il sistema delle sanzioni risulta innovativo rispetto al passato in quanto si prescinde da automatismi e le misure trovano applicazione solo dopo l’esito negativo di un percorso di rientro nei parametri che si impernia sul ruolo assegnato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri⁶⁹. La disciplina applicativa è intervenuta con l’emanazione del Decreto ministeriale 5 maggio 2008 pubblicato sulla G.U. n. 113 del 15 maggio 2008 per la rilevazione dei risultati e l’avvio delle procedure di recupero.

⁶⁹ Gli enti locali che non hanno conseguito l’obiettivo per il 2007, a seguito di diffida, devono adottare i necessari provvedimenti entro il 31 luglio dell’anno successivo a quello di riferimento, tali provvedimenti devono essere comunicati alla RGS. Il termine suddetto, inizialmente previsto al 31 maggio, è stato così modificato dall’art. 40 del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge n. 31 del 28 febbraio 2008.

La mancata adozione dei provvedimenti di rientro comporta l'applicazione di un automatismo fiscale solo dopo l'esperimento di un complesso e lungo procedimento teso al recupero del differenziale negativo.⁷⁰

In ogni caso lo scostamento dovrà essere recuperato nel 2008, senza modificare l'obiettivo dell'anno stesso bensì aggiungendosi a quest'ultimo, nel senso che i due obiettivi restano comunque separati ma l'ente dovrà apportare i correttivi idonei al loro raggiungimento. Nel caso di mancato rispetto di entrambi gli obiettivi (competenza e cassa), il recupero riguarderà il maggior valore tra i due. Ciò in quanto nel 2008 al sistema del doppio obiettivo si è sostituito quello della cosiddetta competenza ibrida di cui si dirà più avanti.

Secondo questo sistema il pieno recupero del mancato raggiungimento degli obiettivi del patto nell'esercizio precedente deve avvenire attraverso provvedimenti posti a carico di quello successivo.

La disciplina stabilita dalla legge finanziaria ha subito modifiche nel corso dell'anno. Infatti modificazioni alle norme per il 2007 sono intervenute con il decreto legge 2 luglio 2007, n. 81. Gli aspetti oggetto di correzioni riguardano le spese per calamità naturali e l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, che in alcune circostanze è ammesso senza incorrere nelle limitazioni derivanti dal patto.

Per quanto riguarda le prime, con il D.P.C.M. in data 13 dicembre 2007 (pubblicato nella G.U. n. 10 del 12 gennaio 2008) sono state individuate le spese, sostenute a seguito di ordinanze conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza, per le quali è possibile la detrazione dal computo. Il limite complessivo di tali detrazioni non può superare i 5 milioni e possono giovare solo le amministrazioni comunali indicate nel succitato decreto.

Per liberare l'utilizzo di quote dell'avanzo di amministrazione è stato consentito di effettuare spese in conto capitale per un importo complessivamente determinato (in sede di legge di conversione) di 370 milioni. L'importo di avanzo spendibile da ciascun ente viene quantificato sulla base di coefficienti indicati dalla norma in relazione alla tipologia degli stessi. Tale disposizione ha anche introdotto una sorta di incentivo per il rispetto del patto⁷¹; infatti la possibilità di applicare l'avanzo è subordinata a due condizioni: l'aver accertato un avanzo di amministrazione nel 2005 e l'aver rispettato il patto negli ultimi tre anni.

Con il decreto legge n. 159 del 1 ottobre 2007 è stata introdotta una ulteriore possibilità di impiego dell'avanzo: possono essere estinti anticipatamente mutui attraverso l'intervento dello

⁷⁰ Per i comuni la mancata adozione dei provvedimenti oltre la data del 30 settembre comporta un aumento automatico rispettivamente, dello 0,3% dell'addizionale comunale all'IRPEF e, per le province, dell'imposta provinciale di trascrizione del 5% a decorrere dall'1.07.2008.

⁷¹ Va ricordato al riguardo che nel 2006, essendo state cancellate le sanzioni per il mancato rispetto del patto, non venivano in alcun modo discriminati gli enti inadempienti-

Stato che si fa carico delle penali. La norma sull'estinzione anticipata attraverso l'impiego dell'avanzo prevedeva la sua ulteriore vigenza nei due esercizi successivi al 2007. *Conditio sine qua non* per l'intervento erariale è che si impieghi l'intero avanzo di amministrazione.

3.1.2 La disciplina per il 2008

La disciplina del patto introdotta dalla legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244) si pone in linea di continuità con quella precedente e ne prevede esclusivamente parziali modifiche. Si tratta, tuttavia, di modifiche di notevole impatto. Va riportato al riguardo che la manovra per il 2008 è stata improntata a criteri di fondo di minor rigore rispetto a quella precedente nella quale è stato necessario operare una imponente azione di correzione dei conti pubblici. Inoltre per la prima volta si è registrata una intesa (sottoscritta in data 26 settembre 2007) tra governo e associazioni degli enti locali in ordine alle regole del patto, con la quale sono state concordate preventivamente le linee di intervento nella materia.

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

La disciplina contenuta nel comma 678 bis, introdotto dalla finanziaria 2008, in collegamento con le norme relative all'esercizio precedente, comporta, nel solco della continuità delle regole per il 2007, la conferma dei coefficienti di correzione del saldo, che restano invariati anche nel 2009 e 2010.⁷²

Una novità che allevia gli oneri per gli enti con una situazione di stabilità di bilancio è costituita dalla esclusione della manovra nel 2008 per quelli con saldo positivo i quali si dovranno limitare a mantenere invariato il livello del saldo medio riportato nel periodo 2003-2005.

L'aspetto di maggiore innovatività è costituito dall'aver abbandonato la verifica del saldo in termini sia di competenza che di cassa per abbracciare un nuovo criterio c.d. di *competenza ibrida*.⁷³ Il principio della competenza mista può consentire una maggiore elasticità dell'azione degli enti locali nel campo degli investimenti.⁷⁴

Questa innovazione comporta una serie di conseguenze che determinano una notevole influenza nella disciplina applicativa e specialmente si riflettono sulla incisività dei vincoli che derivano dal patto. Nella fase che ha preceduto la messa a punto del testo della legge finanziaria si era anche pensato ad una introduzione in via sperimentale di detto criterio, in quanto non ne erano del tutto prevedibili le conseguenze. Tuttavia la competenza ibrida è stata introdotta senza

⁷² Il permanere dei dati di riferimento al triennio 2003/2005 potrebbe comportare, più di quanto si è registrato nel 2007, che i comuni che si sono indebitati realizzando investimenti in passato, lo potranno fare anche in futuro, mentre gli altri incontreranno maggiori difficoltà. Per ovviare a questi effetti potrebbe rendersi necessario un aggiornamento delle basi di calcolo.

⁷³ Resta ferma l'esclusione dal saldo delle entrate relative all'indebitamento (titolo V) –già prevista dalla finanziaria 2007– e si pone l'ulteriore esigenza di raccordare il bilancio di previsione (di competenza) con la competenza ibrida introdotta dalla legge finanziaria 2008.

⁷⁴ È stato tuttavia evidenziato che, nonostante le modifiche, un certo numero di enti, in particolare quelli con saldo finanziario positivo, continuano ad avere difficoltà a mantenere inalterato il saldo del triennio 2003-2005 anche con il criterio della competenza mista. Tutto questo è dovuto al fatto che il saldo risente di eventi eccezionali e non ripetibili e inoltre tanto più ci si allontana dal periodo di riferimento maggiori sono i rischi distorsivi.

riserve. Sul punto va ricordato che il saldo viene determinato rilevando i dati di competenza per la spesa corrente e quelli di cassa per la spesa d'investimento; si tratta di un criterio che si rifà nelle grandi linee alle regole del SEC 95 che, salvo puntualizzazioni specifiche, traggono i dati per la spesa d'investimento dai pagamenti, in quanto indicativi delle effettive realizzazioni e non inquinati da una gran mole di residui per certi versi fisiologica nella spesa del titolo in esame.

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

Per apprezzare la portata di questa innovazione bisogna considerare che nelle sue prime versioni il patto di stabilità interno era appuntato esclusivamente sulla cassa, ma imponeva vincoli omogenei alle diverse componenti di spesa. Il criterio di cassa comportava quindi una limitazione coerente, ma riferita ai soli flussi di pagamento che hanno una incidenza diretta nella formazione del dato del fabbisogno. La competenza ibrida compone un saldo che si fonda su rilevazioni di spesa non omogenee e sottrae al vincolo la cassa corrente e la competenza per gli investimenti. In questo modo il limite diventa più manovrabile e, rallentando l'erogazione di spesa in conto capitale, si può ampliare la competenza corrente. È vero che si tratta di situazioni che nel tempo devono andare necessariamente a chiarirsi perché la procedura di spesa deve avere un fisiologico epilogo nel pagamento, tuttavia nell'immediato si ottiene una liberazione della cassa corrente che è proprio la componente che –in linea di principio– essendo relativa a tipologia di spesa a forte connotato di rigidità, maggiormente andrebbe assoggettata a vincoli. Tuttavia possono meritare attenzione le valutazioni del Ministero dell'Economia e Finanze sulla necessità di consentire agli enti locali il recupero di margini in termini di pagamenti per le spese correnti che, nelle precedenti edizioni del patto di stabilità, erano stati condizionati da vincoli generalizzati in termini di cassa.⁷⁵

Inoltre per porre un argine all'eventualità che, nell'esercizio 2008, possa verificarsi un eccessivo "drenaggio di cassa" dalle disponibilità della tesoreria statale, il legislatore, introducendo il comma 686 bis, ha previsto una forma di cautela da attivare nel caso si verificassero prelievi non in linea con il rispetto degli obiettivi generali di finanza pubblica.

⁷⁵ Cfr.: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica per il 2008, pag.116.

La nuova disciplina prevede, inoltre, alcuni casi particolari nei quali ci si può discostare dall'applicazione delle regole generali. Si è già detto degli enti in avanzo che non sono tenuti a riportare miglioramenti del saldo; altra ipotesi è costituita dalla facoltà accordata agli enti con saldo medio di competenza mista positivo e maggiore di quello di cassa, di stabilire se attuare le previste riduzioni del saldo programmato per il 2008 attraverso il criterio di competenza mista, oppure mantenendo i due obiettivi di competenza e di cassa. Altra ipotesi particolare riguarda gli enti che hanno operato nel triennio base consistenti dismissioni patrimoniali nell'ipotesi in cui il valore medio di tali entrate superi il 15% della media delle entrate finali, è accordata la possibilità di ridurre l'obiettivo di una quota pari alla differenza tra le entrate in eccesso rispetto alla soglia del 15% ed il miglioramento calcolato sulla spesa corrente media.

Nel 2008 si ripropone la questione della coerenza tra previsioni di bilancio e patto di stabilità interno che resta disciplinata dal comma 684, ma in una nuova versione che tiene conto dell'evoluzione normativa in atto. Infatti per la verifica di coerenza è stato predisposto un allegato al bilancio che contenga le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Il monitoraggio è sempre più esteso nel tempo e abbraccia un numero rilevante di enti. Resta, in prospettiva, sottratto al riscontro il solo aspetto dell'indebitamento. Anche nelle verifiche trimestrali si dovrebbe avere un'impostazione coerente al rispetto dell'obiettivo programmatico. Un obiettivo del monitoraggio è anche quello di seguire lo svolgimento dei flussi di cassa in corso di gestione ed in raccordo con le rilevazioni del sistema delle operazioni pagamento ed incasso.⁷⁶ La mancata trasmissione della certificazione o della comunicazione dello stato di commissariamento viene equiparata negli effetti al mancato rispetto del patto.

Le sanzioni previste per il 2007, la cui procedura di applicazione non è stata tuttora avviata, vengono confermate nel 2008. Anche nel 2008 per i comuni che non rispettano il Patto di stabilità è previsto, all'esito della procedura, un automatico inasprimento tributario, con l'aumento fisso dell'addizionale IRPEF dello 0.3% per le amministrazioni comunali e del 5% (a decorrere dall'1 luglio) relativamente all'Imposta provinciale di trascrizione per le amministrazioni provinciali.

Viene riproposta la esclusione degli enti commissariati dall'applicazione delle regole del patto. Sul punto va ricordato che tale esclusione è stata motivata dalla circostanza che durante il periodo di commissariamento la gestione dell'ente risulta contenuta in quella ordinaria per cui i volumi di spesa vengono rappresentati in misura ridotta nella costruzione della serie storica. Per

⁷⁶ Il monitoraggio ha punti di contatto con il sistema SIOPE che peraltro dovrebbe estendersi a verifiche sulla competenza.

queste ragioni nel 2006 è stata ammessa in via interpretativa⁷⁷ l'esclusione dal patto degli enti commissariati nel 2004. Interpretazione, poi, confermata nel 2007 dal comma 689 dell'art. 1 della legge finanziaria che ha posto una espressa disciplina al riguardo. L'efficacia dell'esclusione è stata prorogata nel 2008 dal comma 386 dell'art. 1 della legge n. 244 del 2007.⁷⁸ Entrambe le disposizioni innanzi citate prevedono che gli enti commissariati nel 2004 e 2005 non sono soggetti alle regole del patto di stabilità. Tuttavia negli indirizzi applicativi forniti dalla RGS vengono prospettate soluzioni non omogenee.⁷⁹ La disciplina applicativa per gli enti commissariati sembra, peraltro, non coerente con quella degli enti di nuova istituzione che, pur non disponendo dell'intera base di calcolo, parametrano gli obiettivi sugli esercizi disponibili.

3.1.3 Aspetti critici della normativa

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

Una delle misure di maggior rilievo nei confronti degli enti locali è costituita dal patto di stabilità interno, dal quale si attendono effetti atti a favorire la stabilità finanziaria degli enti locali.

Gli obiettivi di contenimento finanziario introdotti dalla disciplina del patto di stabilità interno, tuttavia hanno inevitabilmente generato pressioni sull'autonomia degli enti locali, interferendo con le decisioni per lo svolgimento delle politiche locali.

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

Una rigidità che inevitabilmente ha caratterizzato la disciplina del patto è derivata dallo stabilire regole fissate in modo uniforme per enti che operano in diversi contesti, per cui la loro applicazione per alcuni aspetti non è stata sempre neutrale. Le amministrazioni con minore

⁷⁷ La Sezione regionale di controllo per la Lombardia con il parere 16 del 2006 ha affrontato il tema della assoggettabilità alle regole del patto di stabilità interno dei comuni commissariati, discostandosi dalla interpretazione fornita dalla Ragioneria Generale dello Stato. La decisione della Sezione conclude che i comuni commissariati devono essere assoggettati alle regole del patto in quanto in possesso di una base di calcolo comunque idonea. La soluzione adottata tende a ridurre al minimo l'impatto di una esclusione dall'applicazione di norme che hanno una influenza sull'equilibrio della finanza pubblica, trascendendo la situazione del singolo ente.

⁷⁸ La norma del 2008 prorogando la vigenza della precedente disposizione, la riproduce pedissequamente.

⁷⁹ La circolare MEF n. 8 del febbraio 2007 prevede l'esclusione dal patto di stabilità sia nel 2007 che nel 2008 degli enti commissariati nel 2004, mentre le precedenti disposizioni applicative prevedevano che gli enti commissariati nel 2004 fossero esclusi dal patto per il 2006.

capacità fiscale hanno incontrato maggiori difficoltà per il rispetto del patto specie nelle prime versioni nelle quali erano esclusi i trasferimenti dall'entrata. Il passaggio ai tetti di spesa ha ridotto questa distorsione introducendo un limite non sensibile alle vicende delle entrate. Per converso è stato osservato che poteva ritenersi irrazionale e nocivo per lo sviluppo economico frenare la capacità di spesa degli enti che avevano una più ampia possibilità di erogazione senza mettere in pericolo l'equilibrio di bilancio.

Inoltre si è avuto occasione di notare in esercizi pregressi che al rispetto degli obiettivi del patto, che a livello di comparto risulta sempre ottenuto, corrisponde una situazione della finanza locale non sempre in linea con gli obiettivi generali di stabilità. In anni pregressi si è notata in linea generale la crescita dell'indebitamento, l'aumento della spesa corrente, e la debole dinamica delle entrate. Ciò dimostra come le regole del patto spesso non sono riuscite a cogliere aspetti significativi della finanza locale, oppure che esse si prestano a comportamenti elusivi per cui il loro rispetto, che avviene esclusivamente a livello formale, non riesce ad assicurare concreti risultati.

Nel 2007, invece, i risultati positivi del patto sembrano coniugarsi ad un miglioramento dell'equilibrio complessivo del comparto, tuttavia il vincolo, ora sostanzialmente riferito all'indebitamento, dovrebbe essere finalizzato ad una riduzione del debito complessivo che costituisce il parametro di maggiore interesse. Una maggiore attenzione al parametro suddetto potrebbe anche portare a valutare la dimensione dello *stock* di debito per ciascun ente in modo da consentire misure restrittive di diversa intensità lasciando qualche margine in più agli enti che hanno una dimensione sostenibile e imponendo un rientro più rapido agli altri.

La versione del patto per il 2007 non si è dimostrata idonea al raggiungimento di obiettivi di espansione, le nuove regole possono aver provocato una frenata delle spese d'investimento e sospinto un incremento del prelievo per l'addizionale IRPEF per elevare il livello di spesa corrente consentita.

Nel 2008 viene confermato il nucleo delle disposizioni in vigore nell'esercizio precedente, cui si affianca l'introduzione di un sistema di monitoraggio più stringente con nuove restrizioni per gli enti che non adempiono correttamente a quest'obbligo.

Il permanere nel tempo del riferimento ad un periodo base sul quale va calcolata la media del saldo, che costituisce elemento di partenza per il calcolo dell'obiettivo, può comportare effetti distorsivi. Anche in questo caso la presenza di andamenti anomali nella formazione dei dati del periodo di riferimento può avere una influenza decisiva nel determinare il peso della manovra alla quale ciascun ente dovrà assoggettarsi. Gli enti che avessero tenuto un comportamento particolarmente virtuoso in tale periodo risultano alquanto penalizzati, infatti gli

effetti si proiettano in avanti per una serie di anni. Al contrario gli enti che avessero conseguito risultati poco lusinghieri avranno più facilità a migliorarli in prosieguo.

3.1.4 Evoluzioni normative ipotizzabili

Al passaggio dai tetti di spesa ai saldi di bilancio, avvenuto a decorrere dall'esercizio 2007, ha fatto seguito, con la legge finanziaria di quest'anno, il criterio della competenza mista. Queste innovazioni, peraltro maggiormente ispirate ai criteri di contabilità adottati in sede comunitaria, possono per alcuni aspetti essere valutate positivamente, in quanto consentono una più estesa applicazione al bilancio preventivo dell'avanzo di amministrazione, con beneficio per il settore degli investimenti. Per altri versi potrebbero costituire una falla nella determinazione di un effettivo argine alla finanza locale, in quanto non pongono un limite diretto alla spesa corrente per cassa comparto questo sul quale si addensano le maggiori tensioni. Tale situazione potrebbe incentivare comportamenti elusivi non tanto riferiti alle spese da escludere, quanto alla sovrastima di entrate, finalizzati ad elevare il livello di spesa corrente di competenza.

Potrebbe, quindi, risultare auspicabile superare il criterio del c.d. saldo misto posto che spesa corrente e spesa di investimento hanno natura, procedure ed effetti fortemente divaricati. Qualsiasi rimodulazione del patto interno di stabilità a Costituzione invariata non dovrebbe, comunque abbandonare la strada di agire su saldi significativi, all'interno dei quali lasciare spazio all'autonomia degli enti.

Come accennato in precedenza potrebbe essere riservata maggiore attenzione al parametro del debito complessivo che è stato posto sotto controllo solo nelle prime versioni del patto e poi non più monitorato, ciò anche in considerazione del fatto che emergono segnali non rassicuranti sulla sostenibilità finanziaria del debito dei comuni. Rispetto alle ultime versioni del patto, emerge un'esigenza di semplificazione, sia per la riduzione della complessità degli adempimenti sia per evitare di "ingessare" eccessivamente l'attività degli enti.

Le limitazioni a carico della spesa del personale, che comunque è preferibile non escludere dalla spesa complessiva corrente soggetta al patto, potrebbero essere parametrize, superando il criterio della spesa storica, individuando valori riferiti al rapporto tra spesa ed abitanti, per classi di comuni⁸⁰, in modo da incidere di più sugli enti che maggiormente impiegano tale fattore produttivo. Per i piccoli comuni, soprattutto se privi di personale a lavoro flessibile, non è facile ottenere economie sulla spesa di personale rispetto ad anni pregressi⁸¹ a meno che non si adottino misure di gestione comune dei servizi. Per quanto riguarda la spesa di investimento la recente

⁸⁰ Potrebbe ottenersi un riequilibrio tra enti nell'ambito di un obiettivo complessivo prefissato, quale ad esempio il contenimento in percentuale della spesa complessiva per la classe di comuni.

⁸¹ Nel caso in cui eventi particolari hanno comportato particolari riduzioni della spesa per il personale, il parametro riferito all'andamento può risultare ancor meno affidabile in termini di equità.

disciplina, frutto di un accordo governo- autonomie ha liberato dalle misure di controllo il momento della programmazione, spostando i vincoli sulla realizzazione delle opere.

Tuttavia l'esperienza ha dimostrato che l'adozione di un criterio che incide sulla cassa può determinare effetti negativi sulla possibilità di realizzazione dei programmi dell'ente e comunque può porre davanti all'alternativa di rispettare gli obiettivi del patto con aggravii di spesa per i ritardi dei pagamenti riferiti ad obbligazioni perfezionate, ovvero non rispettare il patto.

Per le spese di investimento, le misure, oltre che il vincolo di tetti di spesa parametrati su esercizi precedenti, potrebbero riguardare i criteri di copertura. Occorre dunque verificare che le quote vincolate di avanzo e di specifiche entrate correnti individuate dalla legge siano effettivamente destinate agli investimenti e che le entrate da prestiti, vengano utilizzate per cassa per altri impieghi nel rispetto dei limiti. La violazione di tali regole potrebbe essere considerata alla stregua di violazione del patto.

Tra le diverse proposte che si affacciano per la risoluzione dei problemi legati all'applicazione del Patto di stabilità vi è quella di ripartire in modo diverso gli obiettivi attraverso l'individuazione di aree vaste, anche di livello regionale, nelle quali stabilire regole particolari e compensazioni.⁸²

Un elemento innovativo potrebbe consistere nel calibrare gli obiettivi non sulla gestione di singoli enti, ma di aggregati territoriali: la scelta dovrebbe ovviamente riguardare principalmente i comuni di piccole-medie dimensioni.⁸³ Nell'ambito dell'aggregazione, i risultati negativi di un ente potrebbero trovare compensazione in quelli positivi di altri enti. Il sistema risulterebbe teoricamente più idoneo a conciliare il rispetto degli obiettivi comunitari da parte delle autonomie.⁸⁴

Un problema apparentemente tecnico, ma nella realtà istituzionale, riguarda poi le società partecipate, soprattutto dopo che le leggi finanziarie del passato hanno di fatto incentivato gli enti ad esternalizzare servizi e funzioni, così da rispettare solo in apparenza i tetti di spesa e da aggravare, mediante trasferimento di personale proprio, i costi della società. Una soluzione a regime, almeno per gli enti di grande dimensione potrebbe discendere dall'introduzione del bilancio consolidato, così da calibrare gli obiettivi sulle risultanze globali del bilancio stesso. Nell'immediato, potrebbe essere imposto l'obbligo di accantonare a fondo rischi entrate correnti sufficienti al ripiano delle perdite verificatesi nell'anno precedente delle società maggioritariamente partecipate o controllate.

⁸² In tal senso una proposta dell' ANCI Lombardia con l'assenso della Regione presentata alla conferenza nazionale ANCI del 8/9 novembre 2007 a Brescia.

⁸³ L'aggregazione potrebbe ad esempio riguardare gli enti di una provincia, ovvero gli enti associati allo scopo; per le province e i capoluoghi il livello di aggregazione dovrebbe comunque essere quello regionale.

⁸⁴ Una ipotesi, da raccordare a futuri sviluppi del modello autonomistico, potrebbe essere quella di assegnare la responsabilità del rispetto del patto interno alle Regioni eventualmente affidando alla legislazione regionale il compito di adottare le specifiche misure correttive e/o ottenere le compensazioni.

Sarebbe prudente, in ogni caso, non gravare sugli enti di piccole dimensioni se non nei casi, non frequenti, di partecipazione maggioritaria.

3.1.5 Le misure conseguenti al mancato rispetto

Un ulteriore aspetto da prendere in esame è quello della effettiva cogenza della disciplina e dell'applicazione delle sanzioni. Nell'esercizio 2006 si è assistito alla completa cancellazione delle sanzioni effettuata in più tempi. Nel 2007 l'applicazione del sistema di rilevazione delle inadempienze e della verifica delle manovre di rientro è stato di recente messo a punto con il decreto del Ministero dell'economia e finanze in data 5.5.2008, ma si intravedono difficoltà per la sua attuazione. Il recente decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 ha ingenerato dubbi sulla effettiva applicabilità delle manovre di rientro a fronte del nuovo blocco della leva fiscale. Per gli enti locali, la nuova normativa fa salve le maggiorazioni e gli aumenti già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo al consiglio. Gli enti che non avessero già provveduto a tale adempimento incontreranno maggiori difficoltà ad attuare un percorso di rientro che dovrebbe fondarsi esclusivamente sulle entrate extratributarie e sulla riduzione della spesa. Tuttavia non sembra possa essere accolta una interpretazione, che non trova alcun riscontro testuale, secondo la quale ne risulterebbe travolta l'intera disciplina finalizzata al recupero dell'obiettivo. Tali vicende si coniugano ad un maggiore livello di inadempienza registrato nell'esercizio 2006, che pur riducendosi in quello successivo, rimane ancora a livelli ben superiori di quelli di anni addietro.

La difficoltà di applicare le sanzioni o, comunque, di effettuare le azioni di rientro è una conseguenza degli effetti non uniformi della disciplina che deve essere applicata nei confronti di tutti gli enti a prescindere da situazioni particolari che in alcuni casi potrebbero giustificare il mancato adempimento. Nella disciplina del 2007 si nota una certa sensibilità alla questione, infatti si passa da un sistema di sanzioni automatiche ad un momento di valutazione dei comportamenti necessitati dal percorso di rientro affidato alla Presidenza del consiglio dei ministri. Tuttavia, come si è detto, questo sistema potrebbe incontrare difficoltà in quanto la quota da recuperare costituisce un ulteriore limite a carico dell'esercizio successivo nel quale le regole del patto sono di perdurante vigenza.

In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo del Patto accertato a consuntivo, la previsione del reperimento delle risorse, per il recupero dell'obiettivo deve attuarsi con maggiori entrate o limitazioni di spesa con delibera adottata esclusivamente nell'esercizio successivo prima dell'approvazione del rendiconto e con l'indicazione specifica della ripartizione eventuale dell'onere tra i due esercizi successivi.

Potrebbe, quindi, essere ipotizzato un sistema di recupero degli obiettivi da applicare con maggiore gradualità e discriminando in base alle concrete fattispecie. Ove si dovessero assegnare ulteriori margini di valutazione al riguardo non sembrerebbe coerente con l'affermazione

dell'autonomia assegnata agli enti locali che a decidere sia un organo espressione del potere esecutivo centrale.

Le Sezioni regionali della Corte dei conti potrebbero svolgere il compito di accertare il mancato raggiungimento degli obiettivi e di valutare le delibere di rientro adottate, emettendo pronuncia, alla quale potrebbe seguire, in caso di mancato adeguamento, la nomina di un commissario *ad acta* per assicurarne gli effetti.⁸⁵

Non va, infatti, trascurato il nuovo ruolo assegnato nella materia alle Sezioni regionali della Corte dei conti alle quali è rimessa nei confronti di tutti gli enti locali una funzione di verifica dei risultati del patto sia nella relazione al rendiconto, che in quella al bilancio di previsione, nella specifica angolazione della verifica della coerenza tra la programmazione di bilancio ed il rispetto del patto. Questa funzione affidata ad un organo neutrale può essere condotta con piena indipendenza e svolgere anche il compito di certificazione del rispetto degli obiettivi (semmai asseverando la dichiarazione resa dal collegio dei revisori) che costituisce il punto di partenza per l'applicazione delle misure per il recupero.

Venendo al sistema delle misure conseguenti al mancato rispetto del patto può ritenersi in primo luogo condivisibile che esse si configurino non come misure sanzionatorie, ma rappresentino comportamenti idonei ad assicurare una linea di rientro verso risultati compatibili con il rispetto degli obiettivi. Perdurando la versione del patto appuntata sul saldo, le misure vengono stabilite dagli stessi enti e, quindi, potrebbero essere costituite da riduzioni di spesa o aumenti di entrate senza incontrare limiti nella loro determinazione salvo a dimostrare la loro coerenza e fattibilità. Nel 2007 si è prescritto di imporre un pieno recupero della quota di obiettivo non conseguita da realizzare nel successivo esercizio, azione questa che in alcuni casi potrebbe dimostrarsi di notevole impegno. Per ovviare a ciò potrebbe ipotizzarsi una graduazione delle misure a seconda del livello di inadempimento.

Una maggiore flessibilità potrebbe risultare ammissibile nel caso in cui l'obiettivo non sia stato conseguito per l'espansione della spesa d'investimento, oppure quando il margine di sfioramento risulti di importo ridotto. Anche in questo caso emerge la necessità di evitare un'applicazione indiscriminata delle misure e di valutare il singolo caso, disponendo di margini di adattamento. In questo senso potrebbe ipotizzarsi un ulteriore ruolo delle Sezioni regionali di controllo della Corte le quali nella verifica dei risultati del patto non dovrebbero limitarsi al semplice riscontro formale dell'avvenuto adempimento, ma esercitare un vaglio critico, spingendosi anche ad una diagnosi delle cause del mancato rispetto al fine di valutare l'idoneità delle azioni di rientro che lo stesso ente dovrebbe proporre. Nell'ambito di tale procedura potrebbe individuarsi una disciplina

⁸⁵ La nomina a commissario *ad acta* potrebbe riguardare il sindaco o il presidente dell'organo di revisione (o del revisore unico) o il presidente del consiglio comunale.

relativa al recupero dell'obiettivo più articolata e con maggiori margini di adattamento con uno specifico ruolo delle Sezioni regionali volto a valutare l'idoneità e la conformità alle regole del percorso di rientro proposto dall'ente e asseverato dal collegio dei revisori.

Circa le modalità per distinguere in diversi livelli le ipotesi di inadempimento potrebbero essere presi in esame i fondamentali parametri del grado di superamento dell'obiettivo (scostamento tra saldo obiettivo e saldo riportato) e del comparto della spesa che ha provocato lo sforamento.⁸⁶

Non va sottaciuto al riguardo che l'analisi delle cause del mancato rispetto del patto non si presenta di facile attuazione, in quanto risultano complesse le variabili che interagiscono nel determinare il risultato.

In un periodo nel quale lo sviluppo sembra costituire una notevole priorità potrebbe essere utile non comprimere eccessivamente gli investimenti locali, semmai consentendo misure di rientro meno drastiche, e quindi incentivare nella valutazione dei percorsi di rientro proposti quelli che operino senza incidere sfavorevolmente sulla spesa in conto capitale.

Un'altra questione che dovrebbe essere affrontata, ove le Sezioni regionali dovessero accrescere le loro funzioni esercitando il ruolo di verifica dei risultati del patto e di monitoraggio delle azioni per il recupero dell'obiettivo, riguarda i tempi in cui tale attività andrebbe svolta.

Attualmente la sede naturale per tali controlli sarebbe costituita dalla verifica della relazione sul rendiconto che, dati i tempi lunghi assegnati per l'approvazione formale dello stesso, avviene ad esercizio ormai inoltrato e cioè quando già si sarebbe dovuto provvedere ad avviare le azioni di recupero. Potrebbe quindi rendersi necessario anticipare i controlli sul patto sulla base dei prospetti di monitoraggio comunicati a chiusura d'esercizio al MEF e, pertanto, potrebbe essere opportuno il contestuale invio degli stessi alle Sezioni regionali di controllo.

⁸⁶ In relazione al primo punto emerge che se la quota di obiettivo non rispettato risulterà ridotta, anche il suo recupero sarà facilitato; il sistema di recupero ipotizzato si dimostra più idoneo a considerare questa situazione evitando di prevedere sanzioni indiscriminate a prescindere dal grado di inadempimento. Potrebbe ipotizzarsi per le inadempienze più estese un periodo di recupero dell'obiettivo che non si esaurisca nell'esercizio successivo. La individuazione del comparto della spesa che ha provocato il superamento potrebbe richiedere valutazioni specifiche a meno che non si individui un limite ulteriore a carico della spesa corrente rispetto a quello complessivo del saldo.

3.2 I risultati del patto nel 2007

I risultati del patto di stabilità interno vengono esaminati sulla base dei dati raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2008 e si riferiscono ai dati del monitoraggio al 31.12. 2007; le rilevazioni sono, quindi, avvenute prima dell'approvazione del rendiconto.

Nel 2007 la disciplina è stata radicalmente trasformata e la determinazione dell'obiettivo riferita al saldo ha accresciuto la complessità dell'analisi e dell'individuazione delle cause dei comportamenti seguiti.

Risultano, invece, ridotte le questioni applicative connesse ai motivi di esclusione dal calcolo di determinate voci, in quanto la disciplina per il 2007 si estende tendenzialmente a tutti gli aggregati del conto e pone a raffronto entrate e spese finali.

Meno agevoli sono i controlli sulla determinazione dell'obiettivo che per il 2007 si presenta di maggiore complessità, essendo riferito al risultato medio di tre esercizi. Le regole del patto impostate sul riferimento a serie storiche pregresse piuttosto che a valori tendenziali (*backward looking*) possono determinare risultati incongruenti nella determinazione dell'obiettivo, rendendo improbo il compito degli enti che nel periodo di riferimento hanno tenuto comportamenti virtuosi.

A differenza degli ultimi due anni la disciplina del patto si rileva neutrale nelle scelte di *governance* degli enti in quanto vengono meno le esclusioni che avevano generato un incentivo ad esternalizzare.⁸⁷

La spesa per il personale viene di nuovo inclusa tra quella rilevante per il patto di stabilità interno⁸⁸ per cui le relative dinamiche sortiscono effetti nella determinazione del saldo. Il comma 557 dell'art.1 della legge finanziaria 2007 peraltro prescrive altre misure restrittive, dettando i principi ai quali gli enti locali si devono ispirare per assicurare la riduzione, ma non ne ha stabilito una esatta misura. Il successivo comma 558 ha previsto la stabilizzazione del personale non dirigenziale a tempo determinato, potendo provocare effetti non compatibili con il contenimento di spesa perseguito.

Resta comunque fermo un principio di riduzione di tale intervento di spesa per cui devono essere individuati interventi finalizzati nel complesso a razionalizzare l'impiego di questo fattore produttivo da parte degli enti locali.

⁸⁷ La possibilità di detrarre i trasferimenti a pubbliche amministrazioni ha rappresentato nel 2005 e nel 2006 un incentivo a rimodulare l'assetto organizzativo, in particolare affidando compiti alle istituzioni. Ciò in quanto, secondo le indicazioni fornite dalle istruzioni ministeriali, i trasferimenti ad esse erogati potevano essere dedotti dalla spesa.

⁸⁸ Nel 2006 la spesa per il personale è assoggettata ad altro genere di restrizioni volte a limitarne l'ammontare ad un importo corrispondente alla spesa sostenuta nel 2004 ridotta dell'1%. La spesa sottoposta a tale vincolo deve essere considerata al netto dei maggiori oneri derivanti dal nuovo contratto del personale. L'ammontare di tali spese va considerato a lordo degli oneri a carico delle amministrazioni e dell'IRAP.

Va ricordato, al fine dell'analisi dei risultati, che nel 2007 a differenza dell'esercizio precedente non sono stati avvertiti sensibili effetti dei rinnovi dei contratti del personale.

3.2.1 Province

L'esame è stato condotto su 92⁸⁹ delle 96 province soggette alle regole del patto sulla base delle risultanze rilevate al 31.12.2007 e dei saldi finanziari programmatici calcolati in fase previsionale.

I dati finanziari aggregati per l'intero comparto rilevano il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo cumulato sia per la gestione di cassa che di competenza. Infatti i risultati sono stati raggiunti con ampi scarti. Il saldo obiettivo per la cassa risultava in avanzo, diversamente da quello di competenza che è di segno negativo.

Province

Monitoraggio delle risultanze del patto per l'anno 2007

(migliaia di euro)

SALDO FINANZIARIO	CASSA	COMPETENZA
	Riscossioni (Competenza+Residui)	
ENTRATE FINALI		
TOTALE TITOLO 1°	4.697.947	4.644.421
TOTALE TITOLO 2°	4.497.973	3.861.210
TOTALE TITOLO 3°	595.767	624.486
TOTALE TITOLO 4°	2.745.009	2.989.848
Trasferimenti da Stato per spese di giustizia (comma 683 legge n. 296/2006)	-	-
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	820.103	803.457
Entrate in conto capitale di cui all'art.16 - comma 2 - legge n. 248/2006 e all'art. 7 DL n. 159/2007 (solo per i comuni di Roma, Milano e Napoli)	-	-
ENTRATE FINALI NETTE	11.716.593	11.316.508
SPESE FINALI		
TOTALE TITOLO 1°	7.822.299	8.092.895
TOTALE TITOLO 2°	3.905.851	4.155.810
Spese di giustizia (comma 683 legge n. 296/2006)	-	-
Spese derivanti dalla concessione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	664.893	791.268
Spese in conto capitale di cui all'art.16 - comma 2 - legge n. 248/2006 e all'art. 7 DL n. 159/2007 (solo per i comuni di Roma, Milano e Napoli)	-	-
Spese correnti ed in .c. capitale di cui all'art. 1 bis decreto-legge n.81/2007 convertito con modificazioni in legge n. 127/2007 (solo per i comuni individuati dal DPCM)	-	-
Spese in conto capitale di cui all'art. 2 decreto-legge n.81/2007 convertito con modificazioni in legge n. 127/2007	13.740	34.397
SPESE FINALI NETTE	11.049.517	11.423.040
SALDO FINANZIARIO 2007	667.076	-106.532
OBIETTIVO PROGRAMMATICO	59.072	-953.961
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO	-608.004	-847.429

⁸⁹ Due province sono escluse dal patto perché commissariate nel 2004 ed altre due non hanno inviato tempestivamente i dati per la rilevazione in oggetto.

Gli andamenti delle entrate e delle spese finali si riflettono positivamente sui saldi che nel 2007, osservati complessivamente, riportano una espansione dell'avanzo di parte corrente ed una riduzione del disavanzo di parte capitale.⁹⁰

L'obiettivo più impegnativo è risultato –come in precedenza– quello di cassa che comportava il conseguimento di un saldo positivo ed, infatti, è proprio nell'ambito di questa gestione che si sono verificati i 9 casi di inadempienza; tuttavia il buon risultato raggiunto dalle province che hanno rispettato il patto (729 milioni di risparmio) riesce a compensare lo scarto negativo degli enti che non hanno raggiunto il saldo obiettivo.

Il livello di disavanzo consentito per la gestione di competenza rende, invece, quest'ultimo obiettivo alla portata di tutte le amministrazioni provinciali senza che si verificano casi di mancato rispetto.

Province

Risultati aggregati per area geografica

	CASSA				COMPETENZA		
	Area Geografica	Saldo finanziario 2007	Obiettivi 2007	differenza	Saldo finanziario 2007	Obiettivi 2007	differenza
province esaminate	Centro	116.350	50.608	-65.742	7.263	-211.285	-218.548
	Isole	223.460	25.703	-197.757	-11.599	-119.599	-108.000
	Nord Est	-70.708	-39.107	31.601	-29.297	-163.397	-134.100
	Nord Ovest	209.495	18.709	-190.786	-88.799	-219.440	-130.641
	Sud	188.479	3.159	-185.320	15.900	-240.240	-256.140
	Totale complessivo	667.076	59.072	-608.004	-106.532	-953.961	-847.429
province che rispettano il patto	Centro	115.067	43.464	-71.603	7.263	-211.285	-218.548
	Isole	227.563	25.932	-201.631	-11.599	-119.599	-108.000
	Nord Est	7.334	-41.281	-48.615	-29.297	-163.397	-134.100
	Nord Ovest	209.495	18.709	-190.786	-88.799	-219.440	-130.641
	Sud	232.247	15.696	-216.551	15.900	-240.240	-256.140
	Totale complessivo	791.706	62.520	-729.186	-106.532	-953.961	-847.429
province che non rispettano il patto	Centro	1.283	7.144	5.861			
	Isole	-4.103	-229	3.874			
	Nord Est	-78.042	2.174	80.216			
	Nord Ovest	-	-	-			
	Sud	-43.768	-12.537	31.231			
	Totale complessivo	-124.630	-3.448	121.182			

⁹⁰ I risultati complessivamente conseguiti comportano un miglioramento dell'obiettivo di cassa pari a 608 milioni e a 847 per la competenza.

Come già accennato, il 9,8% delle province esaminate non è riuscito a rispettare i parametri stabiliti, risultato questo che dimostra una certa difficoltà a contenersi nei limiti che riguarda la sola gestione di cassa.

I dati analitici dei singoli enti dimostrano che il fenomeno dell'inadempienza presenta una forte caratterizzazione territoriale dato che 6 enti su 9 appartengono all'area del nord est; due tra tali province non erano riuscite a rispettare il patto anche nel 2006. Tra le province inadempienti tre erano incluse tra quelle considerate virtuose, vale a dire con saldo medio di cassa riferito al triennio 2003-2005 positivo.

Province - Livello di adempimento al patto

Area geografica	CASSA			COMPETENZA
	enti esaminati	enti che non rispettano	%	enti esaminati e che rispettano
Centro	20	1	5,0	20
Isole	13	1	7,7	13
Nord Est	16	6	37,5	16
Nord Ovest	23		0,0	23
Sud	20	1	5,0	20
Totale complessivo	92	9	9,8	92

La motivazione principale della inadempienza va rinvenuta nella mole elevata di pagamenti in conto capitale che queste amministrazioni hanno dovuto sostenere nel 2007 a seguito della conclusione di cicli di investimento.⁹¹

L'inadempienza dovrebbe essere addebitata anche al fatto che esse nel periodo di base di riferimento presentavano livelli di spesa ridotti. Va ricordato al riguardo che gli anni presi a base di calcolo hanno rappresentato per le province un periodo di crescita intensa sia sul fronte delle entrate che delle spese in corrispondenza dello sviluppo delle funzioni ad esse assegnate. Gli effetti di tale processo si sono trasferiti lentamente sulla cassa, ciò in modo particolare per gli investimenti.

Per alcune delle province inadempienti lo scarto rispetto al saldo programmatico è risultato di tale entità per cui difficilmente potrà essere riassorbito nel corso dell'esercizio finanziario successivo.⁹²

Una sola delle province inadempienti ha condotto la manovra operando in modo incisivo sui pagamenti di spesa corrente (riducendoli del 24%) rispetto alla spesa media del triennio

⁹¹ Peraltro nelle province inadempienti la spesa media *pro capite* in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti), è risultata leggermente superiore rispetto a quella (da 78 euro a 76) delle province che hanno rispettato il patto.

⁹² Alcuni enti hanno avanzato l'ipotesi che i piani di rientro possano essere distribuiti su più annualità, facoltà questa non contemplata dalla normativa vigente.

base, ciononostante il livello dei pagamenti per la spesa in conto capitale è stato tale da non consentire il rispetto del saldo.

L'analisi dell'andamento della spesa corrente delle province porta a ritenere che le misure condotte su quel fronte si siano dimostrate poco efficaci, infatti essa si presenta in espansione ed è apparso difficile operare interventi di contenimento. Nel 2007, infatti solo 12 province presentano un livello di pagamenti correnti inferiore alla media del triennio 2003-2005; in tutti gli altri casi, pertanto, non è stato evidentemente applicata la quota di miglioramento sulla spesa corrente e la manovra è stata interamente condotta sul lato del saldo.

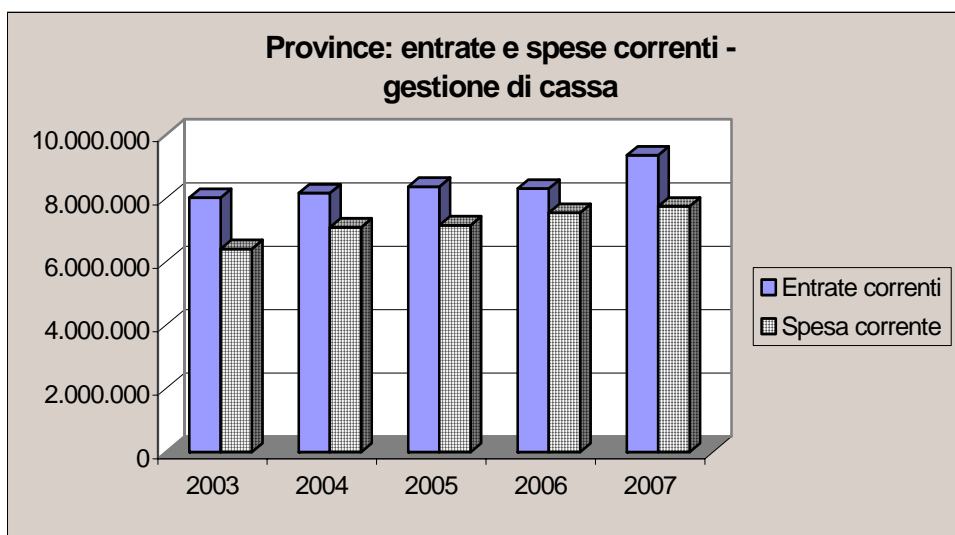
Mancando diffusamente una serrata azione di controllo della spesa corrente, che è quella maggiormente auspicabile ai fini del rispetto del patto, tale risultato può essere stato ottenuto mediante un rinvio di spese per investimenti, ovvero, verosimilmente, una quota considerevole della manovra è stata coperta dalle entrate correnti. Infatti è risultato favorevole per le province l'andamento di cassa complessivo delle entrate correnti sia sul fronte delle entrate proprie che di quelle trasferite. Oltre all'effettivo sviluppo degli incassi potrebbe aver esplicato effetti il computo, ai soli fini del patto, per i trasferimenti, sia correnti che in conto capitale, secondo le modalità previste dall'art. 1, comma 682 della legge 296/2006, che consentiva di considerare come effettivamente incassate tutte le somme dovute.⁹³ Infatti l'andamento delle entrate per trasferimenti correnti mostra, sulla base dei dati comunicati ai fini del monitoraggio del patto di stabilità, un incremento tra il 2006 ed il 2007 pari al 36,8%, che si riduce di circa 10 punti percentuali se calcolato sugli importi dei trasferimenti effettivamente incassati nel 2007. Questo andamento in forte crescita dei trasferimenti non trova riscontro nella competenza. L'incremento degli incassi per i trasferimenti, ancor più di quello dovuto alle entrate proprie, ha dispiegato un effetto decisamente positivo sul raggiungimento dell'obiettivo del saldo programmatico del patto che, anche in assenza di incisivi interventi di tipo gestionale è stato comunque rispettato.

A conferma dell'ipotesi prospettata va evidenziato che nelle province che hanno ridotto la spesa corrente il valore medio pro capite di quest'ultima è risultato pari a 153 euro e quello delle entrate correnti è di 189 euro; mentre le province che non hanno corretto la spesa corrente

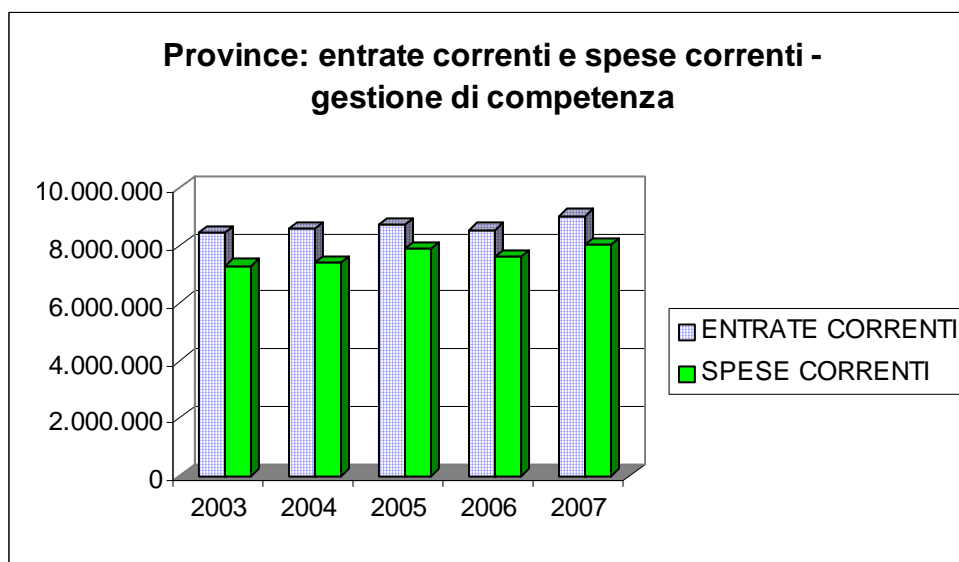
⁹³ Il comma 682 prevede che, ai soli fini del rispetto del patto, i trasferimenti statali siano conteggiati, in termini di cassa e di competenza, nella misura a tale titolo comunicata dall'amministrazione statale interessata. La circolare del MEF n. 12 del 22 febbraio 2007 ha chiarito in proposito che il criterio può estendersi anche ai trasferimenti regionali qualora ciò venga espressamente previsto dalle Regioni con proprio atto formale. La successiva nota di chiarimento della Ragioneria Generale dello Stato ha esemplificato le modalità di computo di detti trasferimenti ed ha ulteriormente sottolineato che lo scopo della norma era di non penalizzare ai fini del patto gli enti che subissero in corso d'anno una riduzione delle spettanze e soprattutto le province ed i comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti per i quali i trasferimenti erariali non sono soggetti a determinate scadenze ma vengono erogati quando le disponibilità di cassa risultano inferiori a determinati limiti prefissati.

presentano una media pro capite del titolo I di spesa pari a 169 euro, compensata da un valore medio pro capite di 216 euro per le entrate correnti.

L'osservazione dell'andamento delle entrate e delle spese finali per il quinquennio 2003-2007 sia in termini di cassa che di competenza dimostra l'evoluzione delle tendenze connessa all'accresciuto ruolo delle province.

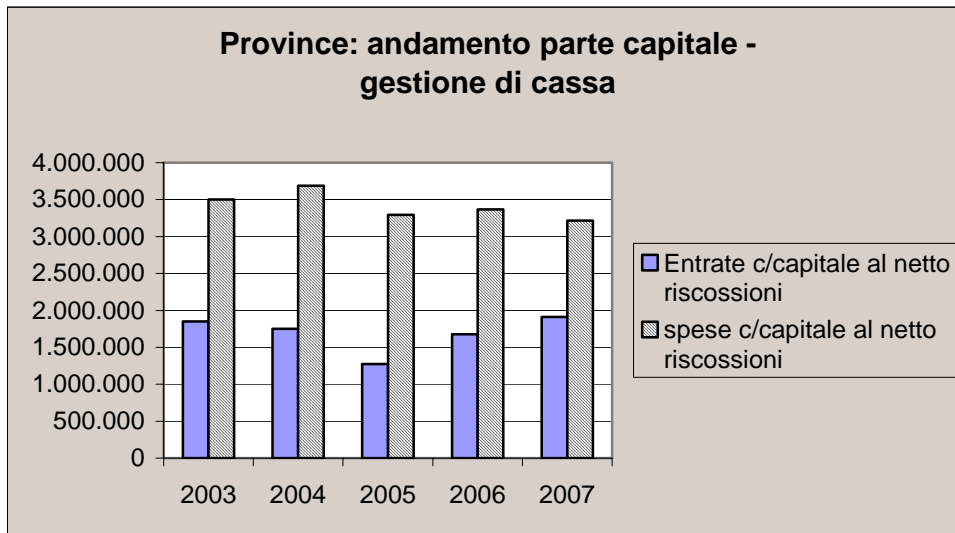


Nell'ultimo anno si presenta una buona crescita delle entrate correnti di cassa ed uno sviluppo della spesa corrente più moderato (+2,7%) rispetto a quello registrato tra 2006 e 2005 (+5,4%).

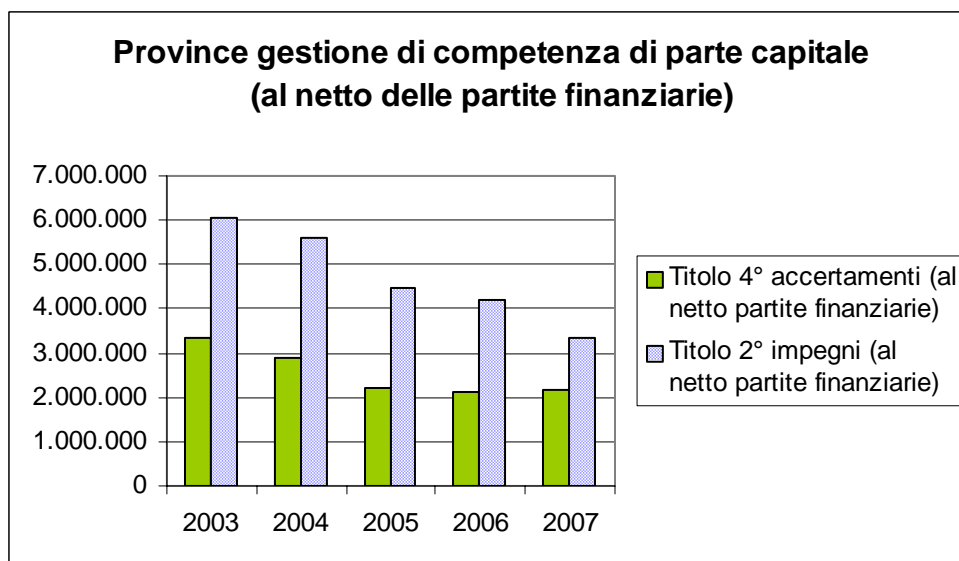


Diversa risulta la situazione per la competenza laddove le spese correnti crescono ad un ritmo superiore delle correlative entrate (+5,2% la spesa e 2,8% le entrate).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, come riportato nel capitolo relativo al patto 2006, si registra una brusca riduzione dei pagamenti tra il 2004 ed il 2005, mentre nel periodo successivo si nota un andamento altalenante; nel 2006 i pagamenti risalgono per decrescere nuovamente nel 2007.



Per la competenza il calo è costante per tutto il periodo di osservazione e raggiunge i maggiori picchi di decremento nel 2005 e nel 2007; rispondendo così positivamente alle misure poste nell'esercizio 2006 per non deprimere eccessivamente la spesa in conto capitale.



Il risultato del patto 2007, al di là delle modalità attraverso le quali è stato conseguito, deve essere considerato positivamente; ciò emerge infatti chiaramente dall'andamento del saldo netto che negli anni precedenti il 2007 è sempre stato di segno negativo e nel 2007 diventa un saldo da utilizzare di oltre 650 milioni di euro.

Merita infine attenzione verificare quali effetti abbia prodotto il d.l. 2 luglio 2007 n. 81 convertito nella L. 3 agosto 2007, n. 127 che ha consentito l'utilizzazione a determinate condizioni dell'avanzo di amministrazione

L'impiego di quota dell'avanzo per finanziare spesa per investimenti, avvalendosi della facoltà di escludere tale spesa ai fini del patto, è risultato marginale. Infatti in termini di cassa sono stati effettuati a tale titolo pagamenti per 13,7 milioni di euro di spesa in conto capitale, mentre in termini di impegni l'ammontare supera i 34 milioni. Cinque delle province inadempienti hanno fatto ricorso a tale modalità di l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione che tuttavia non ha prodotto risultati tali da farle rientrare nei parametri. Le spese coperte con avanzo hanno rappresentato nella maggior parte dei casi una quota inferiore all'1% delle spese in conto capitale sostenute da tali enti.

3.2.2 Comuni

L'analisi dell'insieme dei comuni di seguito effettuata è rivolta all'universo di quelli interessati al patto nell'esercizio 2007.⁹⁴

L'esame dei dati finanziari aggregati conferma per l'intero comparto il pieno ed ampio rispetto dell'obiettivo cumulato sia per la gestione di cassa che di competenza. Infatti i risultati sono stati raggiunti con ampi scarti, pari 2.206 milioni di euro per la cassa e 2.099 milioni per la competenza.

Nei comuni sia il saldo obiettivo per la cassa che quello per la competenza risultavano in disavanzo.

⁹⁴ I dati riportati si riferiscono all'insieme di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi per un totale di 1.773 enti esclusi 83 comuni risultati commissariati in un periodo compreso fra il 2004 ed il 2005.

Comuni

monitoraggio delle risultanze del patto per l'anno 2007

(migliaia di euro)

SALDO FINANZIARIO	CASSA	COMPETENZA
	Riscossioni (Competenza+Residui)	
<i>ENTRATE FINALI</i>		
TOTALE TITOLO 1°	16.199.140	15.735.040
TOTALE TITOLO 2°	11.724.618	11.198.117
TOTALE TITOLO 3°	7.460.984	7.718.531
TOTALE TITOLO 4°	15.930.693	17.915.389
Trasferimenti da Stato per spese di giustizia (comma 683 legge n. 296/2006)	67.289	82.995
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	7.472.733	8.436.502
Entrate in conto capitale di cui all'art.16 - comma 2 - legge n. 248/2006 e all'art. 7 DL n. 159/2007 (solo per i comuni di Roma, Milano e Napoli)	650.000	650.000
ENTRATE FINALI NETTE	43.125.413	43.397.580
<i>SPESE FINALI</i>		
TOTALE TITOLO 1°	31.046.720	33.478.536
TOTALE TITOLO 2°	19.488.918	20.251.522
Spese di giustizia (comma 683 legge n. 296/2006)	26.155	12.356
Spese derivanti dalla concessione di crediti (comma 683 legge n. 296/2006)	8.142.513	8.801.674
Spese in conto capitale di cui all'art.16 - comma 2 - legge n. 248/2006 e all'art. 7 DL n. 159/2007 (solo per i comuni di Roma, Milano e Napoli)	949.128	1.151.386
Spese correnti ed in conto capitale di cui all'art. 1 bis decreto-legge n.81/2007 convertito con modificazioni in legge n. 127/2007 (solo per i comuni individuati dal DPCM)	10.023	4.264
Spese in conto capitale di cui all'art. 2 decreto-legge n.81/2007 convertito con modificazioni in legge n. 127/2007	83.151	133.259
SPESE FINALI NETTE	41.324.668	43.627.119
SALDO FINANZIARIO 2007	1.800.745	-229.539
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	-405.520	-2.328.973
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO	-2.206.265	-2.099.434

Gli andamenti delle entrate e delle spese finali si riflettono positivamente sui saldi di cassa che nel 2007, osservati complessivamente, riportano una espansione dell'avanzo di parte corrente ed una riduzione del disavanzo di parte capitale.

Infatti le entrate correnti dei comuni hanno fatto registrare un buon andamento per cassa, tale da compensare ampiamente la crescita meno decisa delle correlative spese. Tra le entrate in conto capitale si registra un positivo sviluppo di quelle da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione crediti, mentre si riducono quelle da accensione prestiti, non rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Come per le province, l'obiettivo che richiede maggiore impegno è quello di cassa in considerazione del livello di disavanzo consentito che è decisamente più ridotto rispetto alla competenza; comunque i comuni, complessivamente considerati, non sembrano aver avuto difficoltà a conseguire il miglioramento richiesto dal momento che proprio in termini di cassa il saldo complessivo dimostra un avanzo di oltre 1.800 milioni. In tal modo a fronte di un saldo

obiettivo complessivo in disavanzo viene riportato un risultato ampiamente positivo della gestione di cassa al netto delle entrate da debito.

La lettura dei dati con riferimento al criterio del rispetto degli obiettivi viene effettuata sulla base della ripartizione dell'insieme degli enti in 5 aree geografiche e in classi demografiche.

**Comuni - Distribuzione degli enti inadempienti per area e per classe
percentuale degli inadempienti rispetto agli enti esaminati**

Area Geografica	>5000 <10000	>10000 <20000	>20000 <60000	>60000 <100000	>100000 <250000	>250000 <400000	>400000	Totale complessivo
Centro	10	6	4					20
	143	87	57	9	6	1	1	304
	6,99	6,90	7,02	0,00	0,00	0,00	0,00	6,58
Isole	20	5	6					31
	80	44	39	3	3	1	1	171
	25,00	11,36	15,38	0,00	0,00	0,00	0,00	18,13
Nord Est	19	10	3					32
	228	115	41	5	9	3		401
	8,33	8,70	7,32	0,00	0,00	0,00		7,98
Nord Ovest	35	13	5					53
	296	138	72	9	4		3	522
	11,82	9,42	6,94	0,00	0,00		0,00	10,15
Sud	35	20	8	1				64
	174	119	67	9	4	1	1	375
	20,11	16,81	11,94	11,11	0,00	0,00	0,00	17,07
Totale complessivo	119	54	26	1				200
	921	503	276	35	26	6	6	1773
	12,92	10,74	9,42	2,86	0,00	0,00	0,00	11,28

Le inadempienze agli obiettivi del patto riguardano 200 enti pari nel complesso all'11,28% di quelli esaminati. I casi sono presenti in tutte le aree, ma si manifesta un addensamento dei valori nelle isole e nel sud, mentre nelle altre aree non si verificano differenze di rilievo.

L'analisi della collocazione geografica dei singoli enti dimostra che il fenomeno dell'inadempienza presenta una caratterizzazione territoriale meno decisa rispetto a quanto rilevato per le province.

Prendendo, invece, in considerazione la classe demografica è di notevole significatività l'assenza di casi di inadempienza nelle classi più elevate. Infatti un solo caso si verifica nella classe 8^a e non se ne registrano altri a partire dalla 9^a classe in su. I casi di inadempimento sono, invece, più diffusi nei comuni sotto i 10000 abitanti.

La completa situazione di adempimento riportata da parte degli enti di grandi dimensione potrebbe trovare una spiegazione, almeno parziale, nelle maggiori dimensioni delle risorse mobilitate e quindi della più ampia possibilità di adattamento ad un sistema di vincoli che consente azioni diversificate per raggiungere l'obiettivo. In particolare gli enti maggiori presentano piani di investimenti che hanno caratteristiche di maggiore continuità, non soggiacendo ad andamenti volatili

che le nuove e sporadiche iniziative possono produrre in comuni più piccoli. Presumibilmente essi hanno potuto giovare di saldi medi di cassa del triennio base formati su andamenti più omogenei e quindi hanno risentito in modo minore delle tensioni che possono verificarsi nel caso in cui negli anni base il livello di spesa sia risultato ridotto. Peraltro i grandi enti erogano una spesa in valore assoluto non confrontabile con quella di comuni di piccole dimensioni; si tratta inoltre di enti con una maggiore capacità di indebitamento che può aver prodotto consistenti iniziative in esercizi pregressi.⁹⁵

Quanto alla numerosità degli enti che non hanno rispettato gli obiettivi si nota che l'11,4% dei comuni esaminati è inadempiente in termini di cassa ed il 3,1% in termini di competenza. Si tratta di percentuali decisamente più contenute rispetto ai risultati del 2006, indice della maggior tenuta del sistema costruito sui saldi.

I comuni risultati inadempienti nella gestione di cassa presentano nel loro insieme un saldo obiettivo positivo e quindi più impegnativo da raggiungere.

Il "maggior onere" per la finanza pubblica prodotto dai comuni inadempienti all'obiettivo di cassa (302,8 milioni) viene ampiamente compensato dagli altri comuni che realizzano un risparmio di oltre 2.509 milioni. Analoga situazione si presenta per la gestione di competenza.

Si osserva inoltre che, come per le province, lo scarto negativo maggiore per la gestione di cassa viene conseguito dagli enti situati nel nord ovest (88,5 milioni), mentre per la competenza il differenziale più impegnativo da recuperare spetta ai comuni delle isole.

La ricerca delle cause della inadempienza da parte dei comuni si presenta più complessa rispetto alle province in relazione alla numerosità degli enti ed alle loro maggiori differenziazioni.

Un esame più accurato sugli andamenti di cassa è stato condotto su un insieme ridotto di comuni⁹⁶ rispetto a quelli esaminati ai fini della verifica del rispetto del patto nel 2007. Per tali comuni è stato operato un raffronto tra i dati di cassa –che è l'ambito in cui sono più diffusi i casi di inadempimento– di parte corrente del triennio base (2003-2005) tratti dai rendiconti con i dati del 2007 rilevati dal monitoraggio del patto. Ne è emerso che (come per le province) non tutti i comuni hanno applicato la manovra correttiva ripartendola tra saldo e spesa corrente; in molti casi i pagamenti del titolo I nel 2007 sono risultati superiori a quelli medi del triennio base. Anche per i comuni emerge quindi che non sempre è stata condotta una incisiva azione di contenimento della spesa corrente.

⁹⁵ Può riportarsi l'esempio del comune di Torino che in virtù delle proporzioni della spesa per investimenti registrata nel triennio base in vista dei Giochi Olimpici invernali del 2006 presenta un obiettivo decisamente agevole anche nel 2007.

⁹⁶ 997 comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti dei quali si è in possesso di tutti i dati finanziari rilevanti ai fini del patto e dei dati tratti dai rendiconti riferiti al triennio 2003-2005 e necessari per la quantificazione degli obiettivi di saldo 2007.

Il maggiore impegno si è registrato da parte di 279 comuni che hanno rispettato l'obiettivo di cassa ed erano considerati "virtuosi" quindi presentavano un saldo medio di cassa positivo. Per questi enti, infatti la percentuale media di variazione della spesa corrente 2007 rispetto alla spesa media 2003-2005 è risultata di -0,1%; pertanto questi enti sono riusciti a mantenere sostanzialmente invariata la spesa corrente rispetto a quella del triennio base.

I comuni in questione oltre a presentare un livello stabile della spesa corrente, fanno registrare anche il valore più elevato di entrate correnti medie pro capite (816 euro, importo superiore anche alla media di tutti i comuni, virtuosi e non).

I comuni virtuosi, ma che non hanno rispettato il patto 2007 riportano un aumento medio del 7,4% dei pagamenti di spesa corrente. I comuni che hanno rispettato il patto partendo da un saldo medio di cassa negativo (non virtuosi) fanno registrare un aumento della spesa corrente del 2,4% dimostrando quindi maggiori difficoltà a svolgere un'azione incisiva di controllo della spesa.

**Comuni - Andamento delle entrate e spese correnti 2007 rispetto al triennio 2003-2005
in base alla virtuosità degli enti.**

		n. enti	valori medi			
			var% entrate corr. 2007/ entrate corr. medie del triennio 2003-2005	var% spesa corr. 2007 /spesa corr. media del triennio 2003-2005	entrate correnti 2007 <i>pro capite</i>	spesa corrente 2007 <i>pro capite</i>
tutti i comuni		997	8,9	2,3	790	681
comuni virtuosi	hanno rispettato	279	8,7	-0,1	816	671
	non hanno rispettato	51	7,4	7,4	744	657
comuni non virtuosi	hanno rispettato	616	9,4	2,4	788	685
	non hanno rispettato	51	5,4	9,2	719	698

Dall'esame dei risultati complessivi in termini di saldo di cassa di parte corrente e di parte capitale si è evidenziato che il miglioramento di quello corrente risulta più diffuso rispetto a quello in conto capitale.⁹⁷ Ciò deve essere imputato al dato favorevole delle entrate correnti che ha giovato in modo incisivo alla determinazione del risultato, infatti gli enti che presentano un saldo corrente migliore rispetto al saldo medio sono caratterizzati da un livello più elevato di entrate correnti. Il maggiore livello delle entrate consente, a parità di spesa corrente, maggiori spazi di spesa per investimenti a differenza dei comuni che hanno migliorato il saldo capitale che potrebbero aver agito riducendo le relative spese.

Il miglioramento del saldo di parte capitale, infatti, è stato ottenuto con azioni sia sul fronte delle entrate che delle spese. Negli enti che migliorano questo saldo le entrate per alienazione o trasferimenti di capitale sono più elevate rispetto alla media degli altri comuni, inoltre si nota un contenimento della spesa per investimenti.

⁹⁷ Dei 997 comuni selezionati 763 hanno migliorato il saldo di parte corrente e 680 quello di parte capitale.

L'andamento dei pagamenti della spesa corrente dei comuni dimostra una limitata efficacia delle misure condotte su quel fronte; infatti esso si presenta in espansione meno spinta rispetto alle province e nell'ultimo anno il tasso di crescita è inferiore a quello precedente. La difficoltà ad operare interventi di contenimento è comunque dimostrata dal fatto che la misura a carico diretto della spesa corrente risulta nel complesso scarsamente attuata. Infatti nell'insieme dei comuni nel 2007 il livello di pagamenti correnti risulta superiore alla media del triennio 2003-2005 del 2,5%; pertanto, non è stata evidentemente applicata in modo diffuso la quota di miglioramento sulla spesa corrente e la manovra di correzione è stata prevalentemente condotta sul lato del saldo.

L'azione di controllo della spesa corrente, che è quella maggiormente auspicabile ai fini del rispetto del patto, è risultata poco diffusa, tuttavia gli andamenti complessivi indicano che la crescita di tale dato per cassa non risulta fuori controllo.

Diverse considerazioni vanno svolte relativamente agli andamenti della competenza che dimostrano una crescita più elevata e con un andamento piuttosto spinto nell'ultimo esercizio. I conseguenti maggiori pagamenti andranno in parte a ricadere nel successivo esercizio nel quale non vengono posti limiti alla cassa corrente.

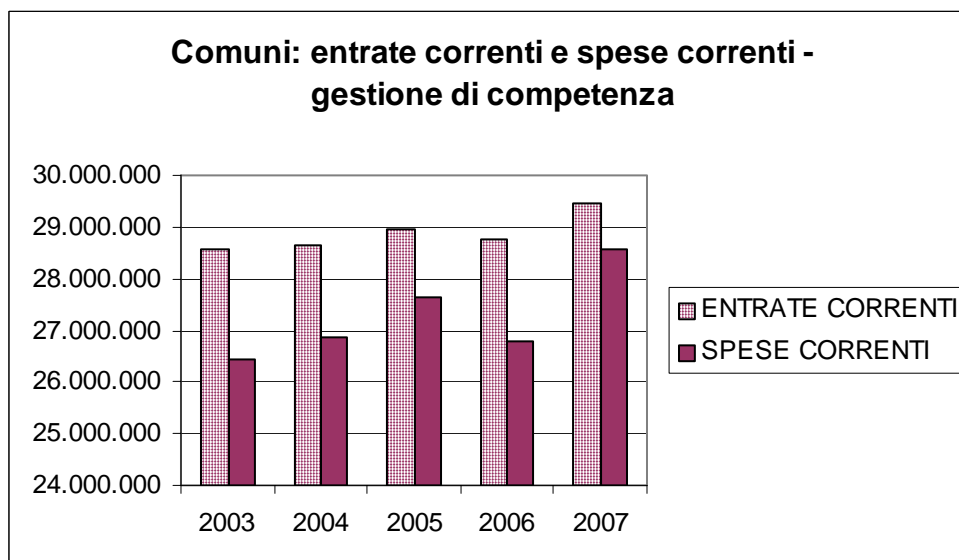
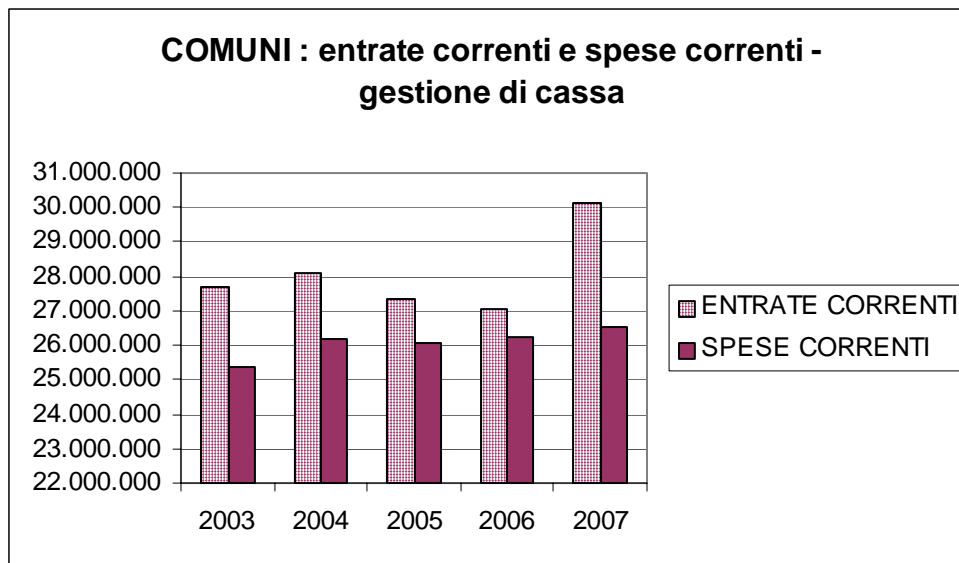
Le azioni condotte per il rispetto del patto possono aver riguardato le entrate correnti ovvero un rinvio di spese per investimenti.

L'andamento di cassa complessivo delle entrate correnti è risultato favorevole per i comuni sia sul fronte delle entrate proprie che di quelle trasferite. Anche per i comuni di maggiori dimensioni oltre all'effettivo sviluppo degli incassi potrebbe aver esplicitato effetti il computo ai soli fini del patto per i trasferimenti, sia correnti che in conto capitale.⁹⁸

L'incremento delle entrate proprie e di quelle trasferite (circa 12,2%) ha dispiegato un effetto decisamente positivo sul raggiungimento dell'obiettivo del saldo programmatico del patto che, anche è stato comunque rispettato senza ricorrere a drastici interventi a carico della spesa.

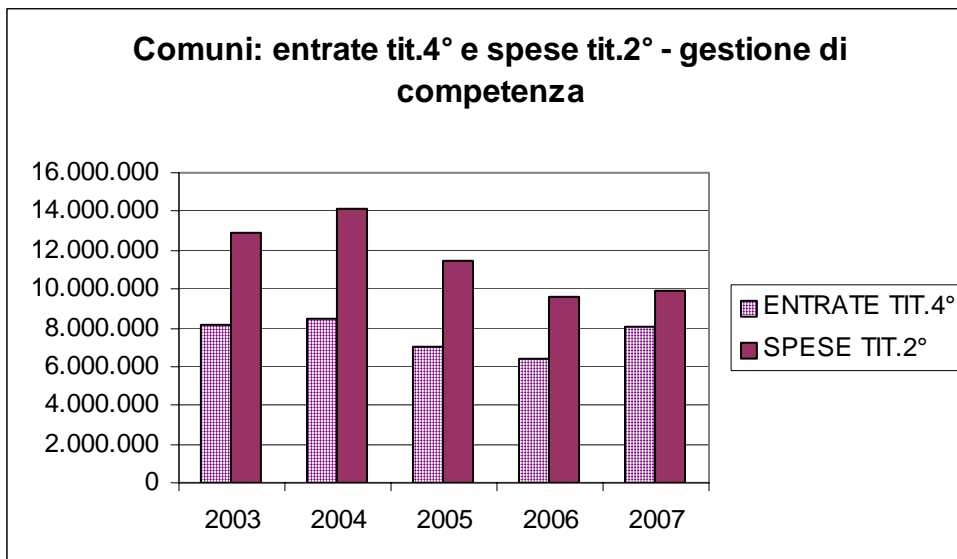
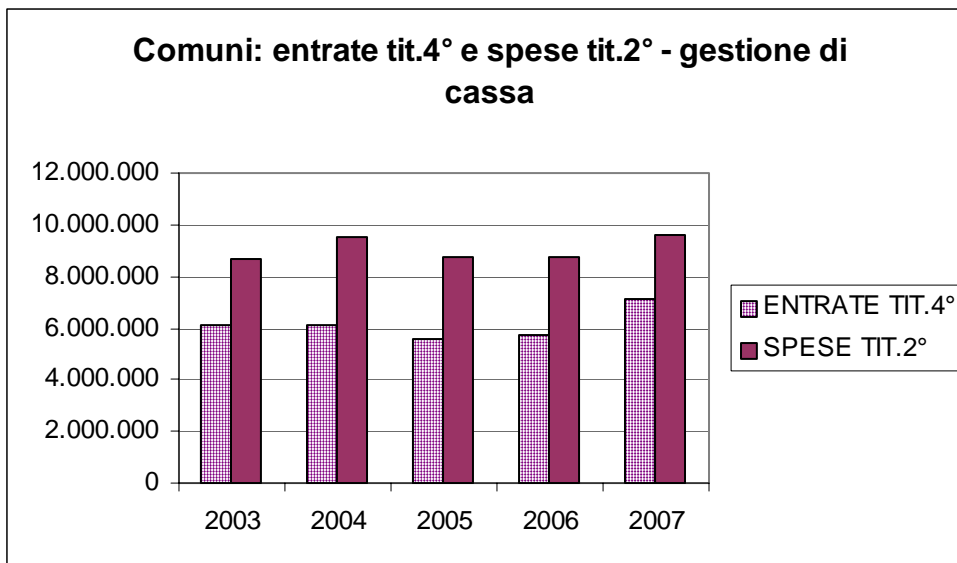
Nell'ultimo anno si presenta infatti una buona crescita delle entrate correnti di cassa ed un minore sviluppo della spesa corrente (+1,1%) anche se quest'ultimo risulta più dinamico rispetto a quello registrato tra 2006 e 2005 (+0,6%). Diversa è la situazione per la competenza laddove le spese correnti crescono ad un ritmo superiore (+6,7%) che non trova esatta corrispondenza nell'incremento delle correlative entrate (+2,4%).

⁹⁸ Vedi nota 93



La spesa in conto capitale fa registrare una brusca riduzione dei pagamenti tra il 2004 ed il 2005, mentre nel periodo successivo si verifica una crescita da addebitare all'azione degli enti di maggiori dimensioni (oltre 100000 abitanti).

Anche per la competenza nell'ultimo anno del periodo di osservazione si registra una crescita da addebitare agli enti più grandi che inverte il precedente costante andamento negativo.



Anche per i comuni il risultato del patto 2007, deve essere considerato positivamente infatti l'andamento del saldo netto di cassa che diventa un saldo da utilizzare di oltre 1.880 milioni di euro a fronte di un obiettivo che era rappresentato in disavanzo.

I risultati sono stati ampiamente favoriti dalla espansione delle entrate, mentre di minore efficacia sono state le azioni a carico della spesa corrente.

Per i comuni gli effetti prodotti dal d.l. 2 luglio 2007 n. 81 convertito nella L. 3 agosto 2007, n. 127 che ha consentito l'utilizzazione a determinate condizioni. dell'avanzo di amministrazione, risultano più significativi.

L'impiego di quota dell'avanzo per finanziare spesa per investimenti ha comportato in termini di cassa pagamenti per 103, 7 milioni a tale titolo di euro di spesa in conto capitale, mentre in termini di impegni l'ammontare supera i 140 milioni.

Il 21 per cento dei comuni esaminati ha impegnato spesa per investimenti utilizzando quote dell'avanzo e circa il 14 per cento ha effettuato pagamenti.

In termini di cassa 21 comuni hanno rispettato l'obiettivo grazie all'utilizzo della quota di avanzo per un totale di 59 milioni di euro che rappresenta il 2,6% della spesa in conto capitale di questi enti.

L'obiettivo di competenza è stato rispettato da 66 comuni attraverso la detrazione delle spese in conto capitale impegnati applicando quote di avanzo per 88,5 milioni (3,2% degli impegni del titolo II).

Gli enti che si sono avvalsi dell'impiego dell'avanzo per rientrare nei parametri sono tutti, tranne Roma, comuni al di sotto dei 100000 abitanti.

Per i comuni, pertanto, la facoltà accordata in ordine alla detrazione delle spese finanziate con l'avanzo è risultata di impiego piuttosto diffuso ed ha fornito validi risultati nel favorire il raggiungimento degli obiettivi.

3.3 Conclusioni

La disciplina per il patto 2007 è tornata ad agire sui saldi offrendo in questo modo agli enti maggiori possibilità di manovra. Tale innovazione avviene contestualmente ad un rinnovato interesse per lo sviluppo delle entrate che spinge gli enti a tornare ad azionare entrambe le leve di controllo del saldo.

Gli effetti di questa normativa devono essere considerati nel complesso positivi, in quanto sono stati raggiunti gli obiettivi affidati al comparto degli enti locali ed inoltre si è ridotto il numero complessivo degli enti inadempienti.

I differenziali positivi aggregati degli enti che rispettano sono di gran lunga superiori a quelli negativi degli enti che non rispettano e quindi il dato complessivo depone ancor più che in passato per un conseguimento dell'obiettivo macro.

Sia per le province che per i comuni la gestione di cassa è quella nella quale si addensano maggiormente i casi di mancato rispetto sia per le province che per i comuni.

Per le province si registrano 9 inadempienze che sono quindi più frequenti rispetto al 2006. Ciò è dovuto per lo più alla necessità di effettuare pagamenti per programmi di investimenti avviati in precedenti esercizi. Il fenomeno può essere messo in relazione all'affidamento avvenuto in anni precedenti di nuove funzioni che comportano spesa in conto capitale, come quella della viabilità, i cui effetti sulla cassa si sono verificati successivamente.

Nei comuni le inadempienze riguardano esclusivamente quelli di minore dimensione, mentre nelle classi più elevate tutti gli enti conseguono risultati positivi. Infatti disaggregando

per classi l'esame del mancato rispetto dell'obiettivo di cassa si notano valori decrescenti al crescere delle dimensioni dell'ente sino a non osservare più casi dalla classe 9^a in poi.

Il mancato rispetto dell'obiettivo riguarda circa l'11% degli enti esaminati, risultato questo che appare decisamente migliore di quello riportato nel 2006.

Le regole del 2007 tornano ad esercitare una pressione sugli investimenti che risultano risentirne, ma in modo meno deciso rispetto a quanto avvenuto nel 2005. Per i comuni nel 2007 si assiste ad una ripresa della spesa del titolo II al netto della concessione di crediti sia per cassa che per competenza.

I risultati del patto sono stati conseguiti prevalentemente attraverso l'innalzamento del livello delle entrate correnti, mentre l'azione sulla spesa è risultata di minore incisività, specie per le province.

Dai risultati complessivi del raffronto tra entrate e spese finali, al lordo delle detrazioni operate per il patto emergono risultati di cassa di segno positivo sia per i comuni che per le province.

La possibilità di impiego dell'avanzo è stata poco utilizzata dalle province, mentre se ne sono avvalsi maggiormente i comuni di non elevate dimensioni.

Nei comuni il saldo di competenza si presenta in disavanzo nelle classi più elevate mentre i comuni più piccoli nel complesso espongono un avanzo (sino a 50000 abitanti) ciò dimostra che solo i grandi comuni sono in grado di effettuare investimenti e di indebitarsi. Sono i piccoli, invece a risentire maggiormente dei limiti e incontrano difficoltà più evidenti ad effettuare spesa in conto capitale.

Gli enti che rispettano hanno per lo più obiettivi di riduzione del disavanzo, mentre quelli inadempienti spesso partivano da un avanzo nel periodo di riferimento che è risultato improbo migliorare. Tale questione è stata affrontata dalla normativa del 2008 che non impone agli enti in avanzo l'effettuazione di una manovra correttiva, ma solo di mantenere inalterato il risultato.

Un supporto alla maggiore attenzione al rispetto degli obblighi imposti dalla disciplina del patto è derivato dal coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo.

Il collegio dei revisori e gli organi di gestione degli enti locali attraverso una scrupolosa programmazione dei flussi finanziari e monitoraggio costante in corso d'esercizio possono tempestivamente recepire e mettere in evidenza la necessità di interventi correttivi.

4 Analisi particolari

4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo

Nell'anno 2007, intensa e di particolare rilievo è stata l'attività delle Sezioni regionali di controllo. I profili quantitativi, indicati nella seguente tabella, evidenziano una produzione sull'intero territorio nazionale, con riguardo a tutte le forme di controllo previste, che raggiunge le 4636 deliberazioni, mentre nel primo semestre del 2008 le deliberazioni complessivamente emesse sono state 1482.

Nel quinquennio 2003/2007 si è registrato un consistente incremento dei provvedimenti di circa 28 volte rispetto al 2003, di 20 volte rispetto al 2004, di 15 volte in confronto al 2005 e di 2,5 volte rispetto al 2006. Il periodo preso in esame è stato caratterizzato dall'entrata in vigore della legge 131/2003, che, nel dare attuazione al nuovo assetto dei poteri locali derivanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha assegnato alla Corte dei conti funzioni di controllo rilevanti per gli equilibri e la sana gestione della finanza locale e dall'emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, norma che ha attribuito alla Corte, in modo diffuso ed obbligatorio, i controlli di regolarità contabile sui bilanci e rendiconti di tutti gli enti locali.

Le norme da ultimo citate, infatti, individuano un preciso obbligo a carico dei revisori degli enti locali di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio finanziario (art. 1, c. 166), mentre assegnano alla Corte dei conti la definizione annuale e unitaria dei criteri e linee guida a cui i revisori nella citata relazione devono attenersi, relazione che, in ogni caso, deve dar conto del rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art 119 Cost e di ogni irregolarità contabile in ordine alla quale l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione (art. 1, co. 167). Dall'esercizio finanziario 2006 in poi, la Corte, con le deliberazioni della Sezione delle Autonomie nn. 6 e 11/2006 rispettivamente del 27/4/2006 e 7/7/2006 ha approvato le linee guida sui bilanci di previsione 2006 e sui rendiconti 2005. Ciò ha contribuito a determinare il rilevante incremento di produttività delle Sezioni regionali, attribuibile, in misura prevalente, alla funzione di controllo di regolarità contabile (controllo-segnalazione) sui bilanci e rendiconti degli enti locali (il 74,9% della produzione complessiva delle sezioni per il 2006 e l'82,6% per il 2007) e in misura minore dai controlli sui bilanci delle ASL, dai controlli sulla gestione degli enti territoriali, dal controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni decentrate dallo Stato e dall'esercizio dell'attività consultiva, quest'ultima attività in forte ascesa e finalizzata anch'essa a migliorare la gestione finanziaria e le collegate *performance* degli enti locali.

Deliberazioni emesse dalle Sezioni regionali di controllo nel periodo 2003 – 2008

Sezioni regionali	2003		2004		2005		2006*			2007				2008				
	Delibb.	Pareri	Delibb.	Pareri	Delibb.	Pareri	Delibb.	Pronunce eell.	Pronunce asl	Pareri	Delibb.	Pronunce eell.	Pronunce asl	Pareri	Delibb.	Pronunce eell.	Pronunce asl	Pareri
Abruzzo	10		12	1	17		28	57		6	59	614	1	6	29	308	6	4
Basilicata	6		7		7	5	9	22		4	3	266		21	5			19
Bolzano	3		2		6		3				4				5			
Calabria	14		10	2	6	9	24	66	5	6	13	342	8	9	3	127	5	7
Campania	8		11	2	5	10	8	44		23	5	64	8	18	4	7		8
E.Romagna	8		7		8	4	5	34		7	6	57	2	14	1	55	1	9
Friuli.V.G.	8		22	3	11	2	18	67		1	13	127	1	2	26			4
Lazio	3		7	5	6	9	11	51		15	12	91	13	5	2	6	1	1
Liguria	7	1	26	2	7	13	8	32		9	6	197	1	12	9		1	3
Lombardia	7		5	1	8	10	13	215		27	25	622		60		106		45
Marche	7		8		8	6	7	11		4	8	78	1	9	2	12	1	6
Molise	4		1			3	14	138			6	47	4	6	23	14	1	5
Piemonte	5		9	1	5	19	7	39		7	9	332		21	4	232		15
Puglia	3		4		6	4	7	117		5	5	65	1	18	3	72	2	15
Sardegna	21		15	2	14	6	40	47		16	28	481		19	11	8	2	13
Sicilia	13		21	1	21	11	17	118		28	25	131	22	33	61	36	2	10
Toscana	10		12	1	9	5	19	166		8	14	362	1	21	15	15	2	14
Trento	10		9		6		7				10			1	3			1
Umbria	8		5		5		4	20		4	3	24		12	4	30	6	5
Veneto	6		8	1	13	7	6	98		20	3	107	1	21	4	10	1	15
Totale	161	1	201	22	168	123	255	1342	5	190	257	4007	64	308	214	1038	31	199
Totale complessivo per anno	162		223		291		1792					4636				1482		

Le Sezioni hanno indirizzato la loro attività prevalentemente alle seguenti tipologie:

- 1) Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005
- 2) Attività consultiva
- 3) Controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003
- 4) Controlli di legittimità su atti delle amministrazioni decentrate dello Stato

Solo le prime due sono oggetto della presente trattazione

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

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

La locuzione "gravi irregolarità contabili" riveste un carattere ampio e residuale, essendo idonea ad intercettare tutti i potenziali comportamenti, suscettibili di alterare la sana gestione finanziaria. È comunque una fenomenologia più circoscritta rispetto all'ampio concetto di illegittimità amministrativa e riguarda l'articolazione e la tenuta delle scritture contabili rispetto alle quali i fatti economici, finanziari e patrimoniali in essi illustrati, sono collegati solo in base ad un rapporto di conformità-veridicità, principio base della correttezza contabile. La Sezione delle Autonomie, nelle prime deliberazioni di approvazione delle linee guida, nn. 6 e 11/2006, ha precisato che l'oggetto dell'esame non pertiene ai profili dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività amministrativa, perché sono inadeguati a qualificare la gestione contabile. Conseguenza di ciò che, per assumere connotati di gravità, le ipotesi in esame devono di regola essere in grado di pregiudicare l'equilibrio di bilancio o il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica. Il carattere pregiudizievole può anche non essersi verificato in concreto, ma essere valutato in astratto per la sua intrinseca capacità di generare rischi al conseguimento o al raggiungimento degli equilibri, al rispetto dei limiti di spesa o di indebitamento, con riguardo agli obiettivi di finanza pubblica. La potenziale casistica delle irregolarità è molto vasta e sicuramente influenzata dalle dimensioni e dalle tipologie degli enti.

Un'analisi dei commi 167 e 168, in senso più aderente alla volontà legislativa, riguarda proprio l'oggetto dell'accertamento demandato alle Sezioni regionali di controllo e la individuazione delle condizioni che obbligano a deferire alla sede collegiale la valutazione delle irregolarità rilevate dal magistrato istruttore. L'emissione di tale pronuncia, nel dettato legislativo, è ancorata, come già rilevato, all'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e dal mancato rispetto del patto di stabilità.

In tale ambito gioca un ruolo rilevante la modalità collaborativa che caratterizza il predetto controllo, indirizzato non a sanzionare ma a costituire allerta per gli enti, sulle situazioni pregiudizievoli per la sana gestione finanziaria al fine di stimolare processi di autocorrezione, funzione che non è esercitata nell'interesse del controllato, quanto nel superiore

e generale interesse dello Stato Comunità ed è rivolta a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e la sana gestione da parte di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, secondo il costante indirizzo della Corte Costituzionale.⁹⁹

Infatti l'art. 1, comma 168, legge n. 266/2005 citata, attribuisce alla Corte un compito di vigilanza¹⁰⁰ sull'applicazione delle misure correttive di pertinenza degli enti locali, stabilendo l'obbligo di comunicare alla Corte le misure conseguenzialmente adottate, in tal modo si conferisce effettività al controllo esercitato.

a) Rendiconti di gestione per l'esercizio 2005

In attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) sono state approvate dalla Sezione delle autonomie, nell'adunanza del 7 luglio 2006, con la deliberazione n.11/2006, le linee guida all'indirizzo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali relative al rendiconto dell'esercizio 2005.

Nell'esercizio di tale funzione le Sezioni regionali di controllo hanno emesso più di 2000 deliberazioni¹⁰¹, la maggior parte delle quali nell'anno 2007. Le deliberazioni esaminate hanno riguardato 16 Sezioni regionali; in tale ambito, una Sezione (Veneto) ha concluso l'attività in fase istruttoria, non avendo rilevato gravi irregolarità a conclusione dell'attività istruttoria.

Va precisato che alcune delle Sezioni a statuto ordinario hanno recepito le citate linee guida emettendo una nuova deliberazione.¹⁰²

Le Sezioni di controllo delle regioni a statuto speciale, tenuto conto che l'applicabilità delle norme in esame è condizionata, ai sensi dell'art.1 c.610 della legge 266 del 2005, dalla compatibilità di esse con le norme dei relativi statuti di autonomia, hanno sostanzialmente recepito le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con la fissazione del termine per l'adempimento, rispettivamente con le deliberazioni n.26 del 2006 per la Sardegna, n.6 del 2006 per la Sicilia e n.14/I°C del 2006 per il Friuli Venezia Giulia.¹⁰³ Invece per il Trentino Alto Adige, le due Sezioni ubicate presso gli enti con autonomia differenziata (le Province autonome di Trento e Bolzano), per problemi di compatibilità con lo statuto, non hanno potuto applicare immediatamente le linee guida. La Sezione di controllo per la provincia di Trento, a seguito di accordi intercorsi con l'Amministrazione provinciale, è riuscita a stabilire il principio della

⁹⁹ Corte Costituzionale sentt. nn. 247/2006 ;179/2007.

¹⁰⁰ Fra le tante si veda *Sezione reg. di controllo per la Lombardia* delib. n. 448/2007.

¹⁰¹ Sono per l'esattezza 2058 il dato viene tratto dalla relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n.12/2007.

¹⁰² *Sezioni regg. di controllo per l'Abruzzo* delib.n.24/2006, *per la Lombardia* delib. n.6/2006, *per il Lazio* delib. n.21/2006, *per la Campania* delib.n. 8/2006.

¹⁰³ Per questa ultima regione, la Sezione ha deciso di rinviare l'esame delle relazioni sui rendiconti, all'esercizio 2006.

legittimazione della Sezione ad esercitare, seppure in forma sui generis, i controlli di cui alla legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), in tal senso si è espressa con la deliberazione n. 3/2007.¹⁰⁴ La Sezione di controllo di Bolzano invece, alla luce della specificità dell'assetto ordinamentale, ha svolto i controlli in parola in via indiretta, nell'ambito del controllo sulla gestione dell'attività di vigilanza e controllo espletata dall'ente tutorio (Provincia autonoma di Bolzano) sugli enti locali del territorio, con esiti di referto al Consiglio provinciale (deliberazione della Sezione n. 2/2008 del 17 aprile 2008).

Della complessa attività è dato riscontro nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n.12/2007 alla quale si fa rinvio.

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

La mancata approvazione del rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo (art. 227, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000), costituisce una irregolarità in grado di dispiegare effetti anche negli altri esercizi, compromettendo la sana gestione finanziaria dell'Ente, considerato che a tale mancanza la legge riconnette rilevanti conseguenze, infatti il rendiconto deliberato del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio costituisce, ai sensi dell'art. 172 lett. a) del TUEL, un allegato obbligatorio ed indefettibile del bilancio di previsione; l'avvenuta approvazione del rendiconto del penultimo esercizio precedente quello in cui si intende deliberare l'indebitamento è una delle condizioni, dettate dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL, per il ricorso all'indebitamento; il risultato contabile di amministrazione deve essere accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso; inoltre, l'articolo 161 del TUEL, nel prevedere apposite certificazioni sui principali dati del bilancio e del rendiconto, al comma 3, dispone che in caso di inadempimento nella presentazione di un certificato è sospesa l'ultima rata dei trasferimenti erariali spettanti all'Ente".¹⁰⁵ In molti enti è stato riscontrato il mancato aggiornamento annuale degli inventari dei beni mobili ed immobili e la incompleta o errata compilazione del conto patrimoniale¹⁰⁶, documenti fondamentali per la corretta rilevazione della consistenza del patrimonio. Sono, altresì, emerse la scarsa affidabilità delle scritture contabili con pregiudizio per gli equilibri di bilancio: il mancato rispetto del patto di stabilità¹⁰⁷, il ricorso all'avanzo di

¹⁰⁴ Deliberazione della Sezione di controllo per la provincia di Trento del 10/1/2007.

¹⁰⁵ Sezione reg. di controllo per la Puglia deliberazione n. 19 del 11/04/2007.

¹⁰⁶ Sezione reg. di controllo per la Lombardia fra le tante delibb. nn. 306, 399, 409 e 422/2007; Sezione reg. di controllo per la Marche delibb. nn. 16, 24, 28/2007; Sezione reg. di controllo per la Basilicata delibb. 65, 69, 108, 129/2007; Sezione di controllo per la regione siciliana nn 12, 13/2007.

¹⁰⁷ Sezioni regg. di controllo per la Basilicata delib nn. 82, 117, 118 /2007; per la Calabria delibb. nn. 18, 20, 26, 53, 55, 69, 85, 138/2007; per la Campania delibb 11, 14, 18, 20; per il Lazio, delibb. 35, 40, 44 da 59 a 66, 74, 92, 97/2007; per la Liguria delibb 51, 52, 62/2007; per la Lombardia, delibb da 7 a 12, 15, 16, 190, 191, 192, 284, 285, 289, 405, 424, 425/2007; per il

amministrazione per conseguire l'equilibrio ed il risultato positivo della gestione di competenza.¹⁰⁸ Altre osservazioni hanno avuto ad oggetto il mancato rispetto dei vincoli di specifica destinazione di alcune entrate (proventi delle sanzioni per violazione del codice della strada¹⁰⁹ e proventi derivanti dai permessi di costruzione¹¹⁰), nonché la scarsa attenzione prestata nell'osservare la regola di buona amministrazione che consiglia di non utilizzare entrate straordinarie per la copertura di spese correnti di carattere ripetitivo allo scopo di evitare il formarsi di squilibri negli esercizi successivi. Va poi segnalato l'elevato grado di vetustà dei residui e la loro considerevole mole¹¹¹ senza che, per molti anni, si fosse proceduto ad una attenta verifica ("riaccertamento") del permanere delle ragioni del credito o del debito; in alcuni casi è stata riscontrata l'omessa cancellazione di residui rivelatisi o divenuti "insussistenti".¹¹²

Le Sezioni non hanno mancato di richiamare l'attenzione delle Amministrazioni sulle conseguenze di ordine economico-finanziario di tali condotte, osservando che la contabilizzazione di crediti insussistenti o di dubbia esigibilità rende inattendibili gli avanzi di amministrazione che essi concorrono a determinare, dando luogo in molti casi a situazioni di reale disavanzo con rischi di compromissione degli equilibri futuri di bilancio, ne è stata suggerita l'eliminazione con l'iscrizione nell'apposito fondo del conto del patrimonio.

Occorre dare atto, tuttavia, che nelle deduzioni presentate, la maggior parte delle Amministrazioni locali ha assicurato di avere avviato, ed in alcuni casi già effettuato, le occorrenti operazioni di ricognizione della situazione dei residui, pervenendo, già in occasione dell'approvazione del rendiconto 2006, alla loro cancellazione, così riconducendo i risultati di amministrazione al loro valore reale. Altre irregolarità segnalate vanno ascritte:

- all'eccessivo ricorso ai debiti fuori bilancio o a procedure di riconoscimento non rispettose della normativa in materia¹¹³;
- al superamento dei limiti previsti per l'indebitamento¹¹⁴;
- al ricorso ad anticipazioni di cassa di notevole importo non restituite alla chiusura dell'esercizio.¹¹⁵

Molise, delib. 28/2007; *per la Puglia* delibb. da 1 -3 ad 11 e da 13 a 16/2007; *per la Sardegna*, delibb 21, 48, 69, 88/2007; *per la Sicilia*, delib 26/2007; *per l'Umbria* 1,3/2007.

¹⁰⁸ *Sezioni regg. di controllo per la Sardegna* delib.n. 59/20007; *per la Emilia Romagna* delibb. nn.20 e 24/2007; *per la Campania* delibb. nn. 9, 10/2007.

¹⁰⁹ *Sezioni regg. di controllo per la Basilicata* delib. 69- 117 -129/2007; *per l'Emilia Romagna* delibb. n. 141/222.

¹¹⁰ *Sezione reg. di controllo per la Basilicata* delib.n.118/2007.

¹¹¹ *Sezione reg. di controllo per la Basilicata* delibb.. fra le tante nn 103 e 132/2007.

¹¹² Fra le tante si vedano: *Sezioni regg. di controllo per la Basilicata* delibb. nn 103, 129/2007; *per la regione siciliana* delibb 12, 20/2007.

¹¹³ Fra le tante si vedano: *Sez di controllo per la regione siciliana* n. 13/2007, *per il Molise* delibb.10, 16, 18, 19, 20/2007; *per la Sardegna* delibb. 20, 31, 32, 34/2007.

¹¹⁴ *Sezioni regg. di controllo per la Campania* delib. n. 9/2007; *per l'Emilia Romagna* delibb. nn. 20, 24/2007, *per il Lazio* n. 40, 92/2007.

¹¹⁵ *Sezioni regg. di controllo per il Lazio* delibb. nn 55, 95, 98 99/2007; *per la regione siciliana* .delib. 13, 117/2007.

Un segnale particolarmente significativo, emerso dai controlli in questione, è la crescente propensione delle Amministrazioni locali ad affidare a terzi la gestione dei servizi e delle attività strumentali all'esercizio di funzioni amministrative (c.d. esternalizzazione), con conseguenze destinate a mutare la fisionomia degli enti territoriali che da enti tradizionalmente portati alla gestione diretta tendono a muoversi come soggetti regolatori dei servizi. Non sempre, però, le scelte in tale direzione sono state organicamente inserite in processi di programmazione e precedute da un'attenta valutazione economica in termini di costi-benefici, così come non sempre l'operazione che ne è conseguita ha sortito esiti coerenti con gli obiettivi, voluti dalla legge, di contenimento della spesa o di miglioramento dell'efficienza gestionale.¹¹⁶

Sono state riscontrate insufficienze nella disciplina dei rapporti contrattuali fra Comune e soggetti gestori, relativamente ai sistemi di informazione nei confronti dell'utenza ed ai controlli sulle effettive erogazioni, sulle modalità di svolgimento e sui livelli qualitativi e quantitativi dei servizi da rendere. In alcuni casi il controllo ha evidenziato l'inutilità della società a causa del mancato avvio del servizio con maturazione di spese di gestione (stipendi del personale e gettoni agli amministratori), con consistenti perdite che gravano sui bilanci degli enti.¹¹⁷ In qualche caso, i controlli effettuati hanno condotto l'ente locale alla dismissione delle società inutili, direttamente ed indirettamente partecipate per i riflessi negativi sugli equilibri del proprio bilancio.¹¹⁸ In generale sono state evidenziate le conseguenze negative sugli equilibri del bilancio degli enti locali a causa delle reiterate perdite delle società partecipate, ripianate, anche per diverse annualità, con le risorse dell'ente.¹¹⁹

b) bilanci di previsione dell'esercizio 2007

Le linee guida all'indirizzo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali relative al bilancio di previsione dell'esercizio 2007, sono state approvate dalla Sezione delle autonomie, nell'adunanza del 19 marzo 2007, con la deliberazione n.2/AUT/2007.

Nell'esercizio di tale funzione le Sezioni regionali di controllo hanno emesso più di 1900 deliberazioni.¹²⁰

¹¹⁶ *Sezione reg. di controllo per la Lombardia* delib. n. 2/2007.

¹¹⁷ *Sezioni regg. di controllo per la Basilicata* delib. n. 26/2006, 67, 108, 125/2007; *per il Lazio* delib. n. 36, 55 e 95/g/2007.

¹¹⁸ *Sezione reg. di controllo per la Calabria* delib. nn. 32, 33, 38, 52, 55/2007.

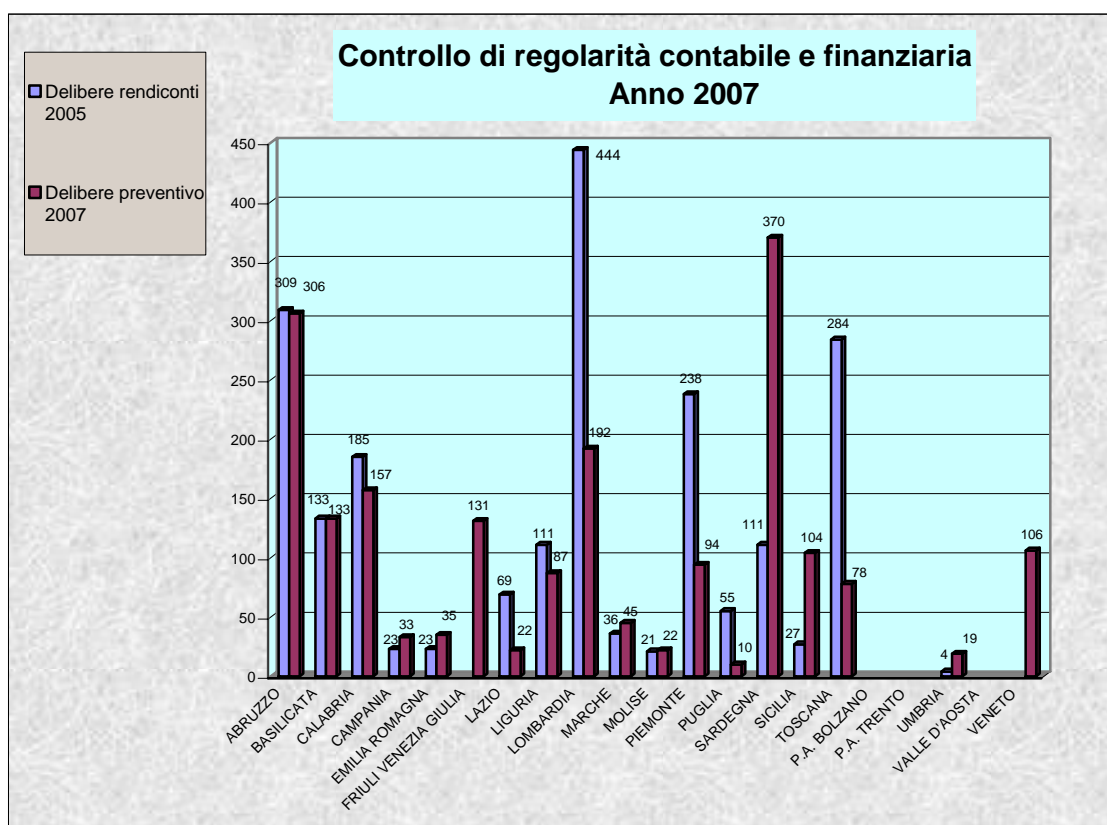
¹¹⁹ *Sezioni regg. di controllo per il Lazio* delib. n. 36/g/2007; *per la Campania* delib. n. 13, 17, 29, 31/2007; *per l'Abruzzo* delib. n. 537/2007; *per la Toscana* delib. nn. 13, 38, 108, 122/2007; *per l'Emilia Romagna* delib. n. 8-9-14-25-26/2007.

¹²⁰ Sono esattamente 1944, ma i dati inerenti le delibere della Sezione Toscana non manifestano la reale attività svolta dalla Sezione, poiché da tale anno, per effetto di mutamento procedurale, la stessa ha ritenuto opportuno adottare delibere cumulative per gli enti che non hanno manifestato criticità, delibere cumulative per quelli che hanno manifestato criticità non gravi e delibere individuali per ogni singolo ente che abbia manifestato gravi irregolarità, separando l'analisi dei comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti da quelli con popolazione superiore; le delibere, pertanto, sono state 78, di cui 1 (n. 374/2007) sui risultati del controllo-monitoraggio, ma hanno riguardato 286 enti. Precisamente 1 delibera ha riguardato 21 comuni inferiori a 5000 abitanti conclusa con archiviazione, 1 delibera ha riguardato 23 comuni inferiori a 5000 abitanti con allegate schede di avviso per irregolarità non gravi, 1 delibera per 77 comuni inferiori a 5000 abitanti con allegate schede di avviso per irregolarità

non gravi, 1 delibera per 81 comuni superiori a 5000 abitanti con allegate schede di avviso per irregolarità non gravi, 1 delibera per 10 comuni superiori a 5000 abitanti con allegate schede di avviso per irregolarità non gravi; 1 delibera per 5 comuni superiori ai 60000 abitanti con allegate schede di avviso per irregolarità non gravi, 1 delibera per 3 Comuni capoluogo con popolazione superiore a 60000 abitanti con allegate schede di avviso per irregolarità non gravi, 1 delibera per 6 Amministrazioni provinciali con allegate schede di avviso per irregolarità non gravi, delibera per 3 comuni di archiviazione; 57 deliberazioni per singoli enti per rilevare gravi irregolarità.

Le deliberazioni esaminate hanno riguardato 18 Sezioni regionali.¹²¹

Le Sezioni di controllo delle regioni a statuto speciale, tenuto conto che l'applicabilità delle norme in esame è stata condizionata, ai sensi dell'art.1 c.610 della legge 266 del 2005, dalla compatibilità di esse con le norme dei relativi statuti di autonomia, hanno sostanzialmente recepito le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con la fissazione del termine per l'adempimento, rispettivamente con le deliberazioni n.80 del 2007 per la Sardegna, n.9 del 2007 per la Sicilia e n.18/I°C del 2007 per il Friuli Venezia Giulia. Invece per il Trentino Alto Adige, le due Sezioni ubicate presso gli enti con autonomia differenziata (le Province autonome di Trento e Bolzano), per problemi di compatibilità con lo statuto, non hanno potuto applicare immediatamente le linee guida. La Sezione di controllo per la provincia di Trento, a seguito di accordi intercorsi con l'Amministrazione provinciale, è riuscita a stabilire il principio della legittimazione della Sezione ad esercitare, seppure in forma *sui generis*, i controlli di cui alla legge 266/2005, in tal senso si è espressa con la deliberazione n.3 /2007.



¹²¹ Mancano le Sezioni per la Valle d'Aosta, non ancora costituita e quella presso le Province autonome di Trento e Bolzano per problemi connessi allo Statuto di Autonomia della regione Trentino Alto Adige. La Sezione di controllo di Bolzano alla luce della specificità dell'assetto ordinamentale, sta svolgendo i controlli in parola in via indiretta, nell'ambito del controllo sulla gestione dell'attività di vigilanza e controllo espletata dall'ente tutorio (Provincia autonoma di Bolzano) sugli enti locali del territorio, con esiti di referto al Consiglio provinciale (deliberazione della Sezione n. 2/2008 del 17 aprile 2008).

Alcune delle Sezioni regionali di controllo delle regioni a statuto ordinario e precisamente, quelle per l'Abruzzo, per la Lombardia, per il Lazio e per la Campania, rispettivamente con deliberazioni nn. 253/2007, 430/2007 67/g/2007 e 3/2007 hanno fissato il termine ultimo per l'invio, da parte degli organi di revisione degli enti locali, della relativa relazione e la Sezione Campania ha altresì recepito le relative linee guida.

Le più significative irregolarità emerse dall'esame delle relazioni dei revisori dei conti sui bilanci di previsione 2007 sono di seguito indicate.

Il superamento, nelle previsioni di bilancio, del tetto imposto dalla legge finanziaria per le spese di personale; l'iscrizione nel bilancio di previsione dell'avanzo presunto di amministrazione per la copertura di spese di investimento.

Quanto alla prima delle indicate irregolarità, che ha interessato gli ambiti territoriali di tutte le regioni, il rilievo ha riguardato molti Comuni minori fra quelli non soggetti al patto di stabilità¹²², molti dei quali si sono trovati nella oggettiva impossibilità di rispettare il limite di spesa del 2004 (art. 1, comma 562, della legge finanziaria 2007), stante la esiguità e rigidità delle dotazioni di personale e la conseguente difficoltà di operare riduzioni di costi. Non vi è dubbio come la norma presti il fianco a comprensibili critiche, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, per l'effetto discriminatorio e penalizzante nei confronti dei minori enti territoriali al confronto con la meno rigida disposizione del comma 557 dettata per i comuni aventi popolazione superiore ai 5000 abitanti¹²³ ed in linea prevalente interpretata come norma di principio.¹²⁴ Tale problema è stato nuovamente esaminato dalla finanziaria 2008, all'art.3, commi 120 e 121.

La seconda irregolarità è riconducibile alla prassi -diffusamente seguita dagli enti locali- di applicare al bilancio di previsione l'avanzo di amministrazione presunto derivante dall'esercizio precedente a copertura di spese di investimento in contrasto con la previsione dell'art. 187, comma 3, del TUEL che limita la facoltà di applicazione di tale avanzo alle sole categorie di spesa elencate alle lettere a), b) e c) del comma 2 dello stesso articolo,

¹²² Elevato è il numero di deliberazioni emesse su tale profilo. Si veda, fra le tante, *Sezioni regg. di controllo per la Basilicata* delibb.nn. 24-65-69-77-82-117-125-128139-147/2007, *per l'Umbria* delib. n. 6/2007; *per la Sardegna* delibb. nn. 362-394-427/2007; *per il Veneto* delibb. nn. 38-39-40/2007; *per l'Emilia Romagna* delibb.nn. 53, 55, 58, 60, 64, 65, 80; *per la Liguria* delibb.nn. 113, 119, 120, 121, 126, 129, 132, 133, *per il Lazio* delibb. nn.118e 119; *per il Molise* delib.n.34; *per la Puglia* delib.n.60; *per la Toscana* delibb. nn. 302, da 309 a 312.

¹²³ Anche con riguardo agli enti con popolazione superiore ai 5000 abitanti elevato è stato il numero delle deliberazioni emesse in tutte le Sezioni. Si vedano fra le tante: *Sezioni regg. di controllo per la Lombardia* delib. 447/2007; *per l'Umbria* delib. n. 8/2007; *per la Sardegna* delibb. nn. 398, 419, 451/2007; *per il Veneto* delibb. nn. 12 e 15/s/2007; *per la Campania* delibb.nn. 39, 40; *per l'Emilia Romagna* delibb.nn.53, 54, 55, 58, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 73, 75, 78; *per la Liguria* delibb.nn.128,145; *per le Marche* delibb.nn.69, 73, 74, 76, 80, 81, 88, 90, 97; *per la Toscana* delibb.nn.327, 329, 333, 337, 338, 340, 341, 347, 349; *per il Veneto* delibb. n. 35, 36, 37, 57, 66, 74, 124.

¹²⁴ Si vedano fra le tante: *Sezioni regg. di controllo per l'Umbria* delib. n. 5/2007; *per la Basilicata* delibb. nn. 77-125/2007.

implicitamente escludendo le spese di investimento indicate alla lett. d), e prevedendo che l'attivazione delle spese elencate possa avvenire a condizione che si tratti di avanzo accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto.¹²⁵

A tale riguardo va altresì segnalato l'irregolare raggiungimento degli equilibri finanziari, per violazione del citato art.187 del TU, in qualche caso in relazione anche all'allocazione del c.d. fondo patto di stabilità concesso da circolari del ministero dell'economia e delle finanze – o per sovrastima delle poste attive presunte laddove la percentuale di aumento sull'esercizio precedente risultasse superiore al 10%, ovvero per la prevista copertura di spese correnti continuative con entrate di natura straordinaria, (come ad esempio i proventi da attività edilizia e da contravvenzioni al codice della strada).¹²⁶

È stato, poi, precisato che le plusvalenze da alienazioni di beni patrimoniali, in quanto facenti parte di entrate derivanti da alienazione, vanno correttamente contabilizzate nel tit. IV delle entrate, categoria 1, trattandosi infatti non di entrata di parte corrente ma di un'entrata in conto capitale che il legislatore ha eccezionalmente consentito di utilizzare per garantire l'equilibrio di parte corrente, attraverso il finanziamento delle rate di ammortamento dei mutui, a decorrere dal 1° gennaio 2005, la plusvalenza è, pertanto, da iscrivere (nell'ambito del prospetto di conciliazione) nei proventi straordinari e l'entrata corrispondente al valore del bene, fra i proventi della gestione.¹²⁷

Sono state altresì riproposte le criticità connesse con la gestione in perdita di società partecipate dagli enti locali per le quali gli enti non avevano posto in essere misure prudenziali per far fronte alle sopravvenienze passive, né adottato iniziative di indirizzo e controllo.¹²⁸

Si è ritenuto che la spesa per la ricostituzione del capitale sociale integralmente eroso dalle perdite subite dalle società partecipate da Enti locali non può inquadarsi nell'alveo delle spese di investimento poiché non comporta alcun effettivo e concreto incremento del capitale sociale, come avverrebbe, invece, nel caso di aumento di esso.

Infatti, la ricostituzione del capitale sociale azzerato dalle perdite costituisce una particolare situazione patologica che, determinando un costante ed elevato flusso di risorse comunali finalizzate alla copertura delle perdite, può comportare dei rischi per gli equilibri degli Enti. Ne consegue che l'esatta collocazione in bilancio della spesa per l'operazione di ricapitalizzazione deve individuarsi tra la spesa corrente e precisamente al titolo I (intervento 8) relativo agli oneri straordinari della gestione corrente.

¹²⁵ Sezione reg. di controllo Liguria delibb. nn. 178 e 180/2007.

¹²⁶ Sezione reg. di controllo per la Toscana delibb. nn.307, 323, 328, 336, 370, 372, 373 del 2007.

¹²⁷ Sez. reg. di controllo per la Toscana delib. n. 291/2007.

¹²⁸ Sezione reg. di controllo per l'Abruzzo delib. 537/2007.

Tale spesa di ricapitalizzazione può trovare copertura anche nel risparmio generato dalla rimodulazione di un contratto di *amortising swap*, stipulato in occasione dell'emissione di un prestito obbligazionario, ma limitatamente alla quota relativa agli interessi che può inquadarsi tra le entrate extratributarie del titolo III.¹²⁹ È stata poi ritenuta non conforme a criteri di sana gestione finanziaria l'operazione di ricapitalizzazione di una società partecipata in perdita finanziata con entrate derivanti da alienazioni di beni patrimoniali, poiché il depauperamento del patrimonio dell'ente si ricollega ad una spesa avente natura corrente.¹³⁰

L'ente locale è tenuto a finanziare, a carico del proprio bilancio, secondo le regole del diritto pubblico e per intero le obbligazioni contratte dalle proprie aziende speciali, trattandosi di enti strumentali che soggiacciono ad un regime giuridico-patrimoniale diverso da quello delle società di capitale partecipate.

È, pertanto, da ritenersi elusiva del detto regime e non influente sugli equilibri di bilancio l'operazione di trasformazione in società, ai sensi dell'art.115 TUEL, di un'azienda speciale in perdita.¹³¹

È stato altresì segnalato che l'imputazione in bilancio di entrate e spese in difformità rispetto alle regole di classificazione vigente, anche quando è influente ai fini della corretta costruzione degli equilibri di bilancio, va rilevata come ipotesi di irregolarità contabile. Dette regole, infatti, non solo costituiscono corollario dei principi di trasparenza, completezza e stabilità dei conti, ma sono pure funzionali all'armonizzazione dei conti pubblici, valore meritevole in sé di tutela per la veridica rappresentazione degli andamenti generali di finanza pubblica. Va, perciò, nella indicata prospettiva la mancata osservanza della regola posta dall'art. 1, c.76, della legge n.311/2004, volta a prevenire disarmonie e duplicazioni nella contabilizzazione delle operazioni di indebitamento finanziate da Stato e Regioni.¹³²

Con riguardo all'indebitamento, il limite quantitativo posto dall'art.204 TUEL trova la sua *ratio* nella necessità di evitare l'incontrollata crescita dell'indebitamento che costituisce uno dei più rilevanti fattori di aggravio del bilancio corrente. Conseguentemente la relativa violazione costituisce ipotesi di grave irregolarità contabile.¹³³

Meritano, inoltre, di essere segnalate le osservazioni mosse, con richiamo al principio di prudenza, a proposito di "contratti derivati", finalizzati alla ristrutturazione del debito (*interest*

¹²⁹ Sezione regionale di controllo per la Puglia delib n 65/2007.

¹³⁰ Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo delib. n. 578/2007.

¹³¹ Sezione reg. di controllo per il Lazio delib.n.120/g/2007.

¹³² Sezione reg. di controllo per il Lazio delib.n.2/g/2007).

¹³³ Sez. reg di controllo per il Lazio delib.111/g /2007.

rate swap). Molte Sezioni¹³⁴ hanno posto in evidenza che i maggiori problemi sono legati: alla durata, all'ammortamento delle somme, alle condizioni di applicazione dei tassi, ai costi di remunerazione dei servizi degli intermediari finanziari (spesso occulti) e alla destinazione dei fondi incassati. Sotto tale ultimo profilo, infatti, i flussi differenziali positivi generati dai contratti di swap sono da considerarsi entrate straordinarie ed aleatorie essendo essenzialmente legate all'andamento dei tassi di interesse ed in quanto tali andrebbero prudenzialmente accantonati per fronteggiare, nel medio-lungo periodo, il pagamento di eventuali flussi differenziali negativi, anziché essere utilizzati nella copertura di spese correnti ripetitive, pertanto il corrispettivo versato al Comune al momento della conclusione dell'operazione di *swap* per compensare l'iniziale valore negativo del contratto (*upfront*) è entrata straordinaria da allocare correttamente al titolo IV piuttosto che al titolo III, in quanto riguarda la rimodulazione del debito precedentemente contratto per investimento; mentre molte amministrazioni usano tale modalità di ristrutturazione per ottenere liquidità immediata per spese correnti, lasciando forme di indebitamento sempre più onerose alle amministrazioni successive e alle generazioni future. Situazioni poste, ulteriormente, sotto attenzione dalla legge finanziaria per l'anno 2008 n. 244/2007 (art 3, cc. 381/384).

c) Rendiconti di gestione per l'esercizio 2006

Le linee guida all'indirizzo degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, relative al rendiconto dell'esercizio 2006, sono state approvate dalla Sezione delle autonomie, nell'adunanza del 4 giugno 2007, con la deliberazione n.5/2007.

Nel corrente anno sono state emesse dalle Sezioni regionali di controllo più di 950 deliberazioni relative a tale controllo. Ma i dati esposti sono non definitivi e suscettibili di variazione visto che in diverse Sezioni l'attività di controllo è ancora in corso.

Sono stati esaminati specifici profili di non sana gestione. In particolare è stato valutato, in termini di durata e di importo, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria. L'uso prolungato nel tempo e per importi di un certo rilievo è stato ritenuto un indice di utilizzazione delle anticipazioni, non consentito, visto che le stesse di norma debbono sopperire a momentanee esigenze di cassa. L'anticipazione è comunque un indicatore di prolungate sofferenze di cassa, i cui flussi vanno monitorati e corretti.

¹³⁴ Si segnalano le deliberazioni delle seguenti sezioni regionali di controllo: *Sezioni regg. di controllo per la Sardegna* delib. n. 32/2007; *per la Liguria* delib. n. 127 e 167/2007; *per la Basilicata* delib. nn. 67, 77, 108, 139/2007; *per la Puglia* delib. n. 65/2007; *per le Marche* delib. n. 65/2007; *per la Lombardia* delib. nn. 596, 597/2007 e nn. 7, 19/2008, emessa in applicazione art 1, comma 737, legge 296/2006 e 52/2008; *per la Campania* delib. nn. 1 e 5 /2008; *per l'Emilia Romagna* delib. n.79/2007; *per la regione siciliana* delib. n.1/2008; *per la Calabria* delib. nn.310 e 311/2007.

Nell'esaminare i questionari relativi al consuntivo 2006, nei confronti degli enti che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità, qualche Sezione ha affermato che l'inefficacia delle sanzioni previste dalla legge finanziaria 2006 ad opera della legislazione successiva espunge solo gli specifici effetti negativi ma non legittima il comportamento inosservante dall'ente. Ne consegue che il mancato raggiungimento degli obiettivi, che va certificato con un'apposita delibera, è rilevante in tutti i casi in cui le norme collegano effetti positivi o non negativi al rispetto degli obiettivi del patto per uno o più esercizi. Inoltre è stato precisato che l'ente inadempiente deve attivarsi, in relazione alla tipologia di obiettivo mancato, per individuare specifiche forme di riequilibrio. In tal senso sono state indirizzate ai consigli comunali delibere, che normalmente hanno trovato riscontro da parte degli enti.¹³⁵

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

- 1) la mancata differenziazione delle sanzioni in relazione all'obiettivo non osservato, ha fatto sì che l'ente non in grado di raggiungere anche un solo obiettivo fosse indotto a "splafonare" per tutti gli obiettivi;
- 2) per quanto riguarda la spesa per investimenti, gli obiettivi del patto sia nella forma prevista nella finanziaria 2006 dei tetti sia di competenza che di cassa, sia nella forma della competenza mista stabilita nella finanziaria 2007, non hanno tenuto conto delle necessità di procedere ai pagamenti dei corrispettivi per opere pubbliche legittimamente commissionate in coerenza con la normativa delle leggi finanziarie dell'epoca. Il fatto ha messo l'ente nella condizione di non rispettare il patto o di subire le conseguenze del ritardo di pagamenti dovuti.

Per quanto riguarda il personale il divieto di assunzione è stato particolarmente penalizzante per i comuni più piccoli, non avendo tenuto conto del rapporto preesistente tra dipendenti ed abitanti e delle situazioni contingenti di ciascun ente.¹³⁶

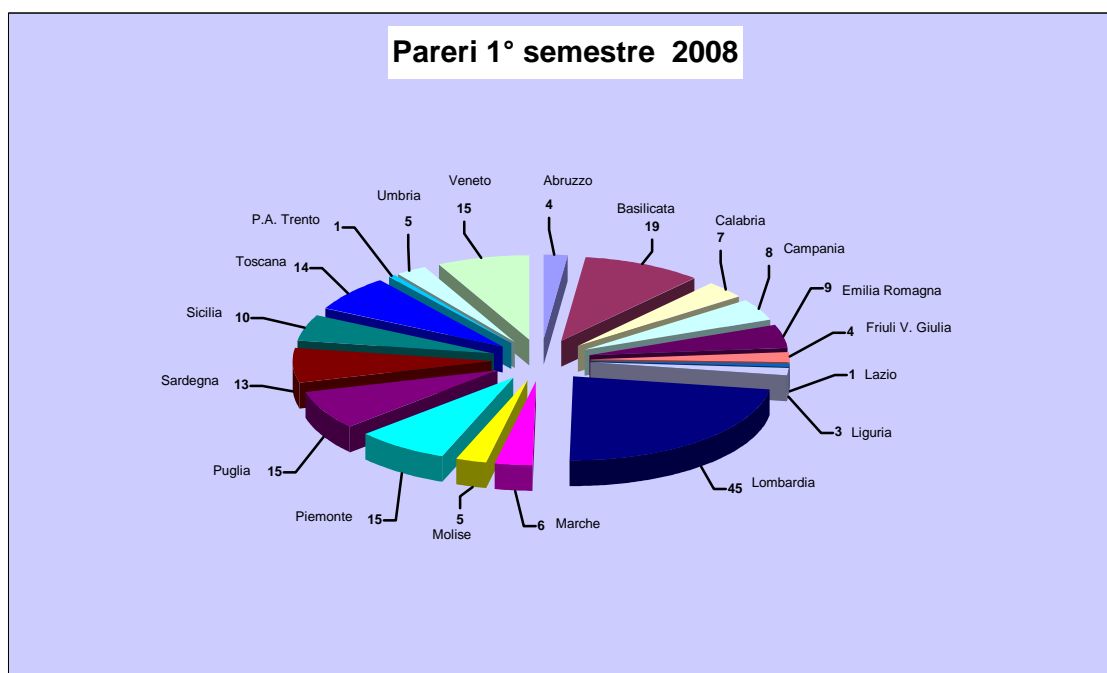
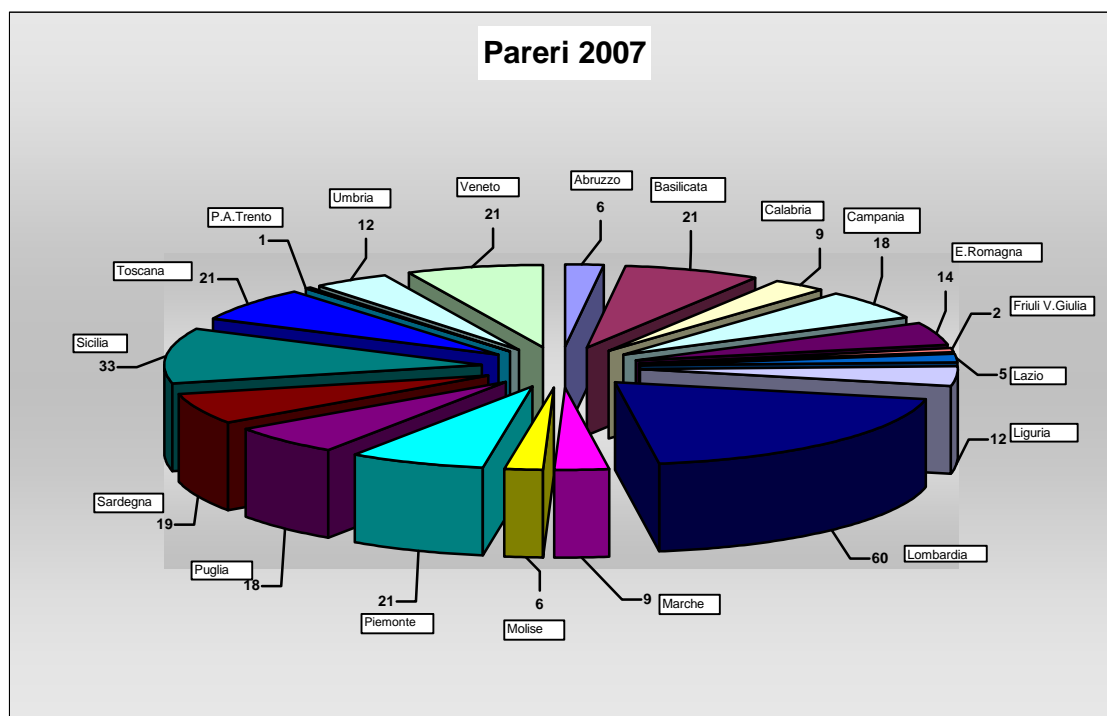
¹³⁵ Sez. Lombardia deliberazione n. 120/2008.

¹³⁶ I menzionati profili sono stati esaminati dalla Sezione reg. per la Lombardia nel corso della propria attività di controllo.

Attività consultiva

Nell'anno 2007 sono stati resi 310 pareri e nel primo semestre dell'anno 2008 n.194.

L'attività consultiva ha registrato nell'anno 2007 un rilevante incremento rispetto all'attività svolta nel 2006 (n. 190), pari a circa il 61%.



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

Sono state affrontate questioni di particolare rilievo, che investendo tematiche di carattere generale, sono state utilizzate anche da enti diversi dai richiedenti.

Si segnalano, di seguito, in modo non esaustivo¹³⁷ le problematiche più rilevanti.

Sono state ritenute assoggettabili alle regole del patto le società a totale o prevalente partecipazione pubblica.¹³⁸

Le risorse versate al Comune da terzi in esecuzione dell'obbligo, convenzionalmente assunto, di rimborsare le rate di ammortamento di mutui contratti dal Comune stesso con la Cassa DD.PP., da allocare in bilancio fra le entrate extratributarie (titolo III) e non fra le entrate in conto terzi, concorrono al calcolo delle entrate ai fini della individuazione del limite di indebitamento previsto dall'art. 204 del TUEL 267/2000.¹³⁹

L'impossibilità per l'ente locale di ricorrere all'indebitamento per ripianare le perdite di una società partecipata dallo stesso ente discende dalla natura corrente e non di investimento attribuita a tali spese con finalità di ripiano.¹⁴⁰

Sono stati fissati i criteri e gli indirizzi per l'attuazione dell'art.1, comma 729, della legge n. 296/2006, in ordine alla riduzione del numero degli amministratori delle società di capitale partecipate da enti territoriali. Il parere ha avuto diffusione tra tutti gli enti territoriali della regione ed è stato posto a base della relativa attività.¹⁴¹

L'interpretazione delle disposizioni previste dall'art. 1, comma 684, della legge 296/2006, finalizzata a una rigorosa limitazione del ricorso all'indebitamento induce a considerarle norme precettive e vincolanti per gli enti locali che sono obbligati ad approvare i bilanci assicurando il

¹³⁷ Per una disamina analitica si rinvia alla Rassegna dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, predisposta dalla Sezione delle Autonomie, ufficio di Coordinamento, inserita nel sito internet della Corte dei conti.

¹³⁸ *Sezione reg. di controllo per la Lombardia* delib. n. 2/2007.

¹³⁹ *Sezione reg. di controllo per la Liguria* delib. n. 7/2007.

¹⁴⁰ *Sezione reg. di controllo per la Toscana* delib. n. 10/2007).

¹⁴¹ *Sezione reg. di controllo per la Lombardia* delib. n. 46/2007 -parere pubblicato sul supplemento ordinario del B.U. della regione Lombardia e, di identico contenuto, delib. n. 48/2007.

conseguimento degli obiettivi imposti dal patto di stabilità interno in termini di competenza (SS.RR. Regione siciliana delib. 19/2007).

Il rilascio di una garanzia fidejussoria, prevista dall'articolo 207 del TUEL, comma 3, anche a favore di soggetti terzi, è limitata ai soli casi di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere ai fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale purché ricorrano determinate condizioni. La ratio della norma va ricercata nel divieto posto, alle Regioni ed Enti locali, dall'art. 119 della Costituzione di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento. Poiché la garanzia fidejussoria espone l'ente garante al rischio di escussione in caso di insolvenza del debitore principale, essa è assimilata all'ipotesi di indebitamento attraverso la previsione di condizioni tassative così da circoscrivere la possibilità per gli enti locali di prestare garanzia fidejussoria a terzi nelle sole operazioni comportanti futuri vantaggi per la comunità.¹⁴²

La valutazione dell'ammissibilità dei debiti alla massa passiva successivamente alla dichiarazione di dissesto è rimessa all'esclusiva competenza dell'Organo Straordinario di Liquidazione che deve valutare sia i requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità dei crediti sia che si tratti di prestazioni effettivamente rese che rientrino nell'ambito delle funzioni e dei servizi di competenza dell'Ente, nonché l'eventuale prescrizione del debito o eventuali pagamenti anche parziali. Alla luce della giurisprudenza comunitaria e nazionale le società *in house* non possono assumere la veste di soggetto terzo, ma devono essere considerate alla stregua dei servizi resi dall'Amministrazione. Tuttavia, ogni concreta valutazione su ciascun presunto credito vantato dalle società partecipate deve essere rimessa esclusivamente all'Organo Straordinario di Liquidazione chiamato, nel caso di adozione della modalità semplificata di liquidazione dei debiti, a compiere una sommaria delibazione della fondatezza del credito.¹⁴³

La finanziaria 2007 ha rimesso all'autonomia degli enti sottoposti al patto di stabilità, l'individuazione dei modi e della misura della riduzione della spesa per il personale, fermo restando l'obbligo di assicurare una riduzione al fine di concorrere a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno. Quanto all'importo della spesa di personale, da considerare ai fini della dovuta riduzione, l'ultimo paragrafo del comma 557 dell'articolo 1 della legge n. 196 del 2006, stabilisce che, per il 2007, non trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 198 a 206 della legge n. 266 del 2005 (finanziaria 2006), "fermo restando quanto previsto dalle disposizioni medesime per gli anni 2005 e 2006", ovvero mantenendo integri gli effetti prodotti in quegli anni sul volume della spesa. Da ciò sembra potersi dedurre che la spesa per il personale del 2006 rappresenti il parametro di

¹⁴² Sezione reg. di controllo per il Piemonte parere n. 14/2007.

¹⁴³ Sezione reg. di controllo per la Puglia parere n1 6/2007.

riferimento rispetto al quale commisurare la riduzione della spesa di personale da attuarsi nel 2007.¹⁴⁴ Per gli enti non sottoposti al patto, in particolare per quelli che l'anno precedente risultavano commissariati e che ai sensi dell'art.1, comma 689, legge n 296/2006, erano esonerati dall'applicazione delle regole del patto, si è ritenuto applicabile l'art. 1, comma 562, legge 296/ 2006 che dispone che "per gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno, le spese del personale al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, non devono superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004 e che tali enti possono procedere all'assunzione di personale, nel limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro complessivamente intervenute nel precedente anno, ivi compreso il personale di cui all'art.1, comma 558.¹⁴⁵

Rientrando fra le misure dettate dal legislatore per la salvaguardia del patto di stabilità, l'obbligo di riduzione delle spese di personale risponde ad una logica stringente che impone di tener conto, a tal fine, di tutte le voci di spesa che concorrono a formare la retribuzione complessiva, e che comportano un aggravio per l'ente. Vanno pertanto considerati nel calcolo delle voci rilevanti ai fini della determinazione delle spese di personale anche i fondi per l'incentivazione in materia di recupero dell'evasione ICI ed i fondi da ripartire al personale dipendente per l'incentivazione in materia di progettazione interna. Si è precisato, tuttavia, che un'eventuale esclusione dei medesimi fondi incentivanti per la progettazione dal computo delle spese di personale, può giustificarsi soltanto nel caso in cui gli stessi siano a carico di finanziamenti comunitari e privati, non comportando in queste ipotesi alcun aggravio per l'ente.¹⁴⁶

Sotto tale ultimo profilo altra Sezione¹⁴⁷ nell'interpretare le prescrizioni indicate dall'art.92, comma 5 del d.lgs. n.163/2006, in materia di corrispettivi e incentivi per la progettazione, ha previsto che gli stessi siano da correlarsi sempre alla effettività delle prestazioni, da valutarsi secondo parametri predeterminati, assunti in sede di contrattazione e trasferiti nel previsto regolamento. Le risorse finanziarie corrispondenti alle quote-parti, non distribuite per insussistenza dei presupposti, in caso di affidamento esterno, sono destinate ad economie di bilancio secondo l'espressa previsione normativa.

Con riguardo all'esercizio 2008 alcune Sezioni si sono pronunciate sulla possibilità di stabilizzazione del personale precario¹⁴⁸, ritenendo che l'ente, nel ricorso delle altre condizioni di

¹⁴⁴ Sezione reg. di controllo per il Piemonte parere n.5/2007.

¹⁴⁵ Sezione reg. di controllo per la Basilicata parere n.5/2007 e Sezione per la Puglia parere n. 11/2007.

¹⁴⁶ Sezione reg. di controllo per il Piemonte parere n.6/2007.

¹⁴⁷ Sezione reg. di controllo per la Sardegna parere n.16/2007; per la Campania parere n. 7/2008.

¹⁴⁸ Sezione reg. di controllo per la Lombardia pareri n. 31/2008 e 32/2008.

legge, può stabilizzare il personale assicurato a tempo determinato previa procedura concorsuale pubblica.

Con la finanziaria per il 2008, il legislatore ha regolamentato nuovamente la materia delle spese per il personale sia degli enti soggetti al patto di stabilità (art. 3, comma 120 legge n. 244/2007), che di quelli non soggetti (art. 3, comma 121 legge n. 244/2007¹⁴⁹) facendo comunque riferimento, attraverso il rinvio all'articolo 19, comma 8, della legge n. 488 del 2001, al principio di riduzione complessiva della spesa (cui devono essere improntati i documenti di programmazione del fabbisogno del personale), e consentendo deroghe motivate al principio di riduzione delle spese del personale, nel rispetto dei vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno in corso, nonché di ulteriori condizioni vincolanti espressamente previste. Le deroghe devono rispettare le seguenti condizioni: che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, ridotto del 15% e che il rapporto medio fra dipendenti in servizio non superi quello determinato per gli enti in condizione di dissesto, ridotto del 20%. Gli enti, quindi, che non hanno rispettato il patto nei precedenti esercizi, non possono avvalersi di alcuna deroga. Né assume rilevanza il fatto che le nuove assunzioni siano sostanzialmente volte alla sostituzione del personale che verrà a cessare nel corso del 2008, non essendo rinvenibile nella disposizione di legge alcuna distinzione di questo tipo, a cui si possa collegare una diversa rilevanza dei limiti posti alle assunzioni di personale.¹⁵⁰

In materia di operazioni di cartolarizzazione realizzate da pubbliche amministrazioni la decisione metodologica EUROSTAT n. 88/2007 del 25 giugno 2007 al punto n. 2 precisa che se esiste una clausola di prezzo d'acquisto differito o altre disposizioni simili, l'operazione di cartolarizzazione deve essere trattata come indebitamento dell'amministrazione. La nuova decisione non stabilisce una soglia, limitandosi ad enunciare un principio valido per tutte le ipotesi di cartolarizzazione strutturate con una clausola di prezzo d'acquisto differito o altre disposizioni simili. Avendo riguardo alla peculiare funzione svolta da EUROSTAT e dunque al valore ed alla precipua finalità della decisione in esame (segnalare, ai fini della procedura per disavanzi eccessivi, le operazioni di cartolarizzazione che devono essere trattate come indebitamento), nonché alla diversa ratio delle disposizioni nazionali di cui all'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, (è necessario definire le operazioni di cartolarizzazione da considerarsi indebitamento ai fini del rispetto del limite di cui all'articolo 119, comma 6, della Costituzione), sembra doversi ritenere ancora vigente il criterio stabilito dalla normativa

¹⁴⁹ Il comma in parola è stato abrogato dall'art. 76 c.2 del decreto legge 112 del 25.6.2008).

¹⁵⁰ *Sezione reg. di controllo per la Lombardia* pareri nn 34-35/2008; *per il Piemonte* , parere n 7/2008.

nazionale. La decisione EUROSTAT, infatti, operando in un ambito diverso, non si pone in diretto contrasto con la disciplina nazionale. Tuttavia, considerato che i principi espressi nella nuova decisione EUROSTAT citata trovano comunque applicazione nel contesto del controllo sui disavanzi eccessivi con effetto sulle operazioni concluse dopo il 1° gennaio 2007, si ritiene corretto non realizzare, per finanziare spese diverse da quelle di investimento, operazioni di cartolarizzazione che, in base alla decisione EUROSTAT, devono essere trattate come indebitamento delle pubbliche amministrazioni.¹⁵¹

L'analisi della più recente normativa evidenzia, una *voluntas legis* sempre più indirizzata verso l'adozione di misure di contenimento delle spese delle società a partecipazione a pubblica, spesso destinatarie di cospicue risorse pubbliche e pertanto corrisponde a principi di prudenza e di sana gestione finanziaria evitare l'incrementarsi delle spese per incarichi esterni, delle spese per lavoro flessibile e delle spese del personale delle società totalmente partecipate dall'Ente locale rilevato che tali costi potrebbero finire per gravare direttamente sulle casse comunali. Deve, infatti, richiamarsi l'attenzione dell'Amministrazione richiedente sulla ratio giustificatrice della esternalizzazione di servizi degli Enti locali mediante il ricorso a strumenti societari, anche in house, che deve individuarsi nel precipuo fine di garantire agli Enti concreti risparmi di spesa nel perseguimento dell'obiettivo finale del contenimento della spesa pubblica.¹⁵²

Non sussiste, nella normativa vigente un obbligo dell'ente locale di ripianare eventuali perdite della fondazione, rispondendo questa verso i propri equilibri con il patrimonio assegnatole e secondo le procedure di liquidazione previste dalle tavole associative.¹⁵³

La specifica disciplina di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici deve ritenersi applicabile agli incarichi di progettazione, ferma restando l'applicazione dei principi generali in materia di conferimento di incarichi e consulenze, come delineati dalle previsioni normative ed enucleati dalla giurisprudenza in materia. La disciplina di cui all'articolo 90 del codice dei contratti pubblici, infatti, non esclude *in toto* l'applicazione della disciplina generale, ma condividendone la finalità primaria di pervenire ad un contenimento della spesa pubblica, ne specifica i contenuti, avendo riguardo anche alle ulteriori esigenze sopra evidenziate. Pertanto ai fini dell'individuazione dei destinatari degli incarichi di progettazione non sarà sufficiente fare riferimento ai generici dati di esperienza contemplati nella disciplina generale, ma gli incaricati dovranno appartenere alle categorie elencate al comma 1, lettere d), e), f), g) e h) dell'articolo 90 del codice dei contratti pubblici ed avere i requisiti richiesti al comma 7 del medesimo

¹⁵¹ Sezione reg. di controllo per il Piemonte Parere n. 12/2008.

¹⁵² Sezione reg. di controllo per la Puglia parere n. 15/2008.

¹⁵³ Sezione reg. di controllo per la Sardegna parere n.9/2007.

articolo. Così il generico requisito dell'impossibilità oggettiva di utilizzare risorse umane disponibili all'interno dell'Amministrazione potrà essere riscontrato avendosi riguardo alle ipotesi attraverso le quali il legislatore, nel codice dei contratti pubblici, declina detto requisito con riferimento agli incarichi di progettazione.¹⁵⁴

Per quanto riguarda la gestione di servizi pubblici locali, mediante la costituzione di persone giuridiche di diritto privato, la caducazione, ad opera della Corte Costituzionale, della disposizione di cui all'art.113 bis del TUEL n.267/2000, ha determinato il venir meno del principio della tipicità delle formule organizzative gestionali dei servizi privi di rilevanza economica. l'affidamento deve essere allegato al bilancio di previsione dell'ente locale, il regime giuridico della fondazione in house, in quanto soggetto autonomo sotto il profilo patrimoniale, è disciplinato dal diritto privato.

Con riguardo alla stipulazione di contratti attivi e alla gestione , da parte dell'ente locale , del proprio patrimonio immobiliare l'ente locale non gode di alcuna discrezionalità nella scelta tra gli strumenti di attribuzione in godimento a terzi dei propri beni (concessione amministrativa e locazione) in quanto non può che avere, quale parametro di riferimento, la natura (demaniale, patrimoniale indisponibile, patrimoniale disponibile) del bene ed il regime giuridico cui conseguentemente è sottoposto. L'applicazione dello strumento concessorio all'attribuzione in godimento di un bene non è conforme ai principi del nostro ordinamento, laddove abbia ad oggetto un bene patrimoniale disponibile e venga usata la solo fine di evitare il sorgere del diritto del conduttore all'indennità di avviamento. Il rinnovo (espreso) del contratto di locazione stipulato dalla P.A. è ammissibile. Il rinnovo della concessione di beni pubblici non è vietato da alcuna disposizione specifica dell'ordinamento interno o di quello comunitario. Nella concessione di beni pubblici devono essere rispettati i principi comunitari di parità di trattamento e di non discriminazione.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Sezione reg. di controllo per il Piemonte, parere n. 3/2008.

¹⁵⁵ Sezione reg. di controllo per la Sardegna parere n.4/2008.

4.2 Controlli interni

4.2.1 Quadro attuale e tipologie

Il vuoto lasciato dalla drastica riduzione dei controlli esterni presso gli enti locali, è stato colmato grazie al d.lgs.286/1999 e agli artt. 147 e 196 e ss. del T.U. 267/2000 che li hanno sostituiti con un sistema integrato di verifiche focalizzate sui risultati. Presso gli enti locali la potestà regolamentare ha consentito di organizzare una rete organica di controlli, anche in deroga ai principi del d.lgs.286/1999, e quindi secondo un autonomo riscontro incrociato di tutti i compiti dell'amministrazione, prevedendo, al contempo, sia modalità di intervento che meccanismi di autocorrezione. Si è passati da controlli prevalentemente esterni, burocratici, atomistici e formali a controlli prevalentemente interni, direzionali, sistemici e sostanziali.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione è diretto a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità organizzativa dell'ente locale e il livello di economicità nel perseguimento dei risultati, il tutto attraverso l'analisi delle risorse e la comparazione tra i costi sostenuti e la qualità dei servizi offerti. Tale controllo si articola in almeno tre fasi consistenti nella predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi, nella rilevazione periodica dei costi, proventi e risultati e nella valutazione finale delle risultanze in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Esso permette di disporre costantemente di informazioni sull'andamento dell'attività dell'ente e di approntare tempestivamente i correttivi necessari a mantenere il più possibile allineati attuazioni e programmi.

Il costante collegamento tra la fase di programmazione e la fase di aggiustamento conferisce al controllo di gestione carattere direzionale, tanto da poter essere appropriatamente definito anche come "controllo guida", ancorato alla filosofia di *management*.

Per realizzare la pluralità di compiti assegnati a tale controllo è necessario che esso appronti una batteria di indicatori (di attività e di risultato, preventivi e consuntivi, quantitativi e qualitativi, temporali e di efficacia, efficienza ed economicità etc.), idonei ad evidenziare il costante rapporto tra realizzato e realizzabile. Come, infatti, non è possibile verificare gli scostamenti se gli obiettivi non sono stati preventivamente formalizzati, così non si possono intraprendere adeguate azioni correttive se non si hanno a disposizione gli indicatori necessari ad evidenziare le situazioni critiche e ad analizzare le cause degli scostamenti.

Gli indicatori contribuiscono altresì a fornire i dati che vengono poi organizzati negli appositi referti che valutano le performance gestionali e concludono il ciclo del controllo. Nei primi mesi dell'anno il servizio di controllo interno presenta un rapporto sull'attività dell'anno precedente, con i

propri giudizi conclusivi, affinché sia verificata l'osservanza degli indirizzi impartiti e delle priorità indicate, la conformità dei provvedimenti adottati e delle procedure azionate, nonché l'opportunità di introdurre le modifiche necessarie per un più razionale impiego delle risorse e per il miglioramento dei risultati di gestione, sulla scorta delle informazioni contenute nella relazione annuale.

Valutazione dei dirigenti

Passando alla valutazione dei dirigenti si evidenzia che essa è collegata strettamente al controllo di gestione, dei cui risultati tiene ampiamente conto. Essa infatti svolge un esame delle prestazioni e dei comportamenti dei dirigenti, sulla base di analisi e riscontri oggettivi intesi a valutare, non solo l'efficienza e le capacità professionali, ma anche il funzionamento delle unità organizzative cui i responsabili sono preposti. I parametri di giudizio delle prestazioni possono essere relativi agli obiettivi conseguiti, e quindi di tipo oggettivo, ovvero possono rapportarsi alle capacità e abilità dimostrate, che sono di profilo più personale e soggettivo. Secondo uno schema esemplificativo elementare la valutazione può avere come parametri generali il grado di conseguimento degli obiettivi di PEG, i risultati della gestione finanziaria, il numero e la complessità dei progetti gestiti, la capacità di programmazione, organizzazione e controllo, lo spirito di iniziativa, la capacità di motivare il personale e la capacità di relazionarsi con l'esterno. Inoltre la graduazione delle posizioni dirigenziali, costruita secondo il diverso peso che le stesse rivestono in seno alla strategia generale dell'ente, consente di valutare ulteriormente la dirigenza, premiando anche l'apporto migliorativo del singolo.

Da tutte le predette considerazioni emerge la stretta integrazione tra valutazione dei dirigenti e controllo di gestione (art.1, c.2, lett. c e art.5, c.1 d.lgs.286/1999), al punto che se è vero che un corretto giudizio sui responsabili dei servizi presuppone l'attivazione dei riscontri gestionali, è anche vero che i dirigenti dovrebbero ricorrere agli esiti del controllo di gestione come ad un'indispensabile unità di supporto delle proprie scelte.

Alla luce della nota logica di netta separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, il Nucleo di valutazione riferisce annualmente alla Giunta sull'intero esercizio, riferendo anche per i conseguenti provvedimenti di ordine retributivo (dal giudizio positivo dipende l'erogazione della retribuzione di risultato, di cui alla vigente contrattazione collettiva), di carattere fiduciario e di ordine disciplinare/sostitutorio. Vista la rilevanza delle possibili conseguenze, la valutazione dei dirigenti rispetta un adeguato sistema di garanzie che vede, tra l'altro, la partecipazione al procedimento del valutato, il quale, comunque, al di là dei giudizi, potrebbe rinvenire in questi riscontri anche stimoli e utilità, accrescendo il grado di consapevolezza del proprio *modus operandi*.

Controllo strategico

All'ultimo dei controlli interni introdotto dal legislatore nelle pubbliche amministrazioni, il controllo strategico, è assegnata la valutazione della programmazione generale, sia in ordine alla fattibilità dei progetti e alla compatibilità degli indirizzi che riguardo alla loro inerenza e sostenibilità nel breve-medio periodo. La struttura preposta al controllo strategico deve, tramite un'analisi preventiva, valutare se le politiche dell'ente si profilano adeguate rispetto ai compiti istituzionali, nonché, tramite un'analisi a posteriori, se i risultati ottenuti si rivelano congrui rispetto alle scelte operate. Tale controllo posto al servizio dell'organo di indirizzo politico e abilitato, come si è visto, ad esprimere un giudizio di valore può anche suggerire alla Giunta i possibili miglioramenti e correttivi, idonei a conferire maggiore adeguatezza alle politiche pubbliche. Benché il controllo di gestione sia strumento di supporto della dirigenza e quello strategico faccia riferimento all'organo politico, per cui il primo individua gli scostamenti tra obiettivi e risultati e il secondo consente la rimodulazione delle scelte, non vi è dubbio che essi si presentano tra loro come strettamente correlati, privilegiando un esercizio integrato dei rispettivi compiti. È, grazie a questo intimo collegamento, da prevedere sin dalla fase della impostazione del sistema dei controlli interni, che è possibile conseguire l'esatta sinergia tra direzione politica e dirigenza amministrativa. In effetti i controlli di gestione, strategico e di valutazione non sono altro che strumenti di lavoro che concorrono ad un sistema integrato che, principalmente, effettua il monitoraggio dell'andamento complessivo degli apparati, migliorandone la direzione e i risultati.

Per rendere praticabile l'anzidetto sistema è necessario agire su più fronti, quali favorire lo sviluppo e la diffusione di un'appropriata cultura di governo e di direzione, orientata al servizio e all'utenza, progettare l'architettura del sistema dei controlli, definendo confini e relazioni tra i vari tipi, con particolare riguardo all'interdipendenza tra controllo di gestione e valutazione, per finire con la loro collocazione in seno all'assetto organizzativo dell'ente, privilegiando le posizioni di staff agli organi di governo e di direzione. L'orientamento al controllo e alla programmazione sviluppa, infatti, una cultura manageriale che interpreta la programmazione come scelta razionale e il controllo come strumento di miglioramento.

Uno degli elementi unificanti tra i vari controlli è il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), documento strettamente legato ai compiti direzionali e di riscontro, ormai adottato dalla quasi totalità degli enti locali. I centri di responsabilità individuati dal PEG e i coincidenti centri di costo costituiscono infatti il referente essenziale dei riscontri di gestione, perché ad essi sono affidati i progetti, le linee guida per la loro attuazione, gli indicatori e le risorse umane, finanziarie e strumentali. Inoltre, attraverso una verifica di congruità tra la pianificazione e i

contenuti del PEG, si identificano le varie attività gestionali, per raccordare preventivamente il controllo strategico e la definizione degli obiettivi attribuiti ai dirigenti. Infine la predisposizione di un PEG accurato consente di disciplinare in modo tecnico, evitando ogni valutazione di tipo politico, i diversi meccanismi di incentivazione da offrire ai dirigenti, a fronte dei risultati conseguiti.

L'autonomia normativa permette agli enti locali ampi spazi di scelta, potendo non solo derogare all'impianto messo a punto dal legislatore del d.lgs.286/1999, adottando soluzioni differenti come, ad esempio, non affidare a strutture separate i vari tipi di controllo, ma anche, in prospettiva, posto che sia data attuazione alla delega di cui all'art.2 della L. 131/2003, esercitare quella fondamentale potestà statutaria nella disciplina dei controlli interni, attribuita loro dalla riforma costituzionale.

Le altre novità in tema di controlli sulle autonomie hanno registrato l'assunzione di un ruolo di controllore di secondo grado da parte della Corte dei conti che sarà esaminato più avanti. Innanzi tutto l'art.1, comma 5 del d.l.168/2004 ha introdotto l'art.198 bis del TUEL che prevede l'invio anche al giudice contabile del referto sul controllo di gestione. La Corte dei conti, in data 22 ottobre 2004 (Deliberazione Sezione delle Autonomie n.16/2004), ha formulato un atto d'indirizzo alle Sezioni regionali in cui ha spiegato come l'invio dei citati referti, non solo sia utile a segnalare le eventuali inadeguatezze, ma possa anche integrare le istruttorie già esistenti ai fini delle valutazioni sulla sana gestione finanziaria degli enti. Inoltre l'art.7, comma 7 della citata L. 131/2003, riprendendo le fila dell'art 3, comma 4 della L. 20/1994, ha affidato alle Sezioni regionali della Corte una serie di verifiche tra cui il funzionamento dei controlli interni. Questa ulteriore vigilanza esterna e neutrale è sostanzialmente collaborativa in quanto, rivolgendosi al Consiglio per promuovere le forme di autocorrezione, tende a rendere più incisivo l'intero sistema e a stimolare gli enti nella corretta implementazione dei propri organismi di controllo.

Il presente esame sullo stato dei controlli interni è stato svolto su campioni di comuni italiani e si avvale esclusivamente della collaborazione delle Sezioni regionali di controllo che, avendo effettuato indagini ad hoc nel corso del 2006 e 2007, hanno messo a disposizione i questionari compilati dagli enti locali e le relazioni indirizzate agli organi consiliari. Le ricerche messe a punto dagli Uffici regionali della Corte riguardano spesso più ampi settori, inerenti sostanzialmente agli svariati profili della gestione finanziaria e riscontrano, talora, solo marginalmente i controlli interni. Ciò nonostante, benché la percentuale complessiva di comuni esaminati non possa essere considerata rappresentativa, va osservato che, sia le riflessioni sulle differenti modalità di attuazione della normativa sui controlli interni, che il lavoro di attenta

comparazione sulle variegate modalità di svolgimento di determinati compiti, sono risultati ugualmente interessanti e significativi, perché idonei a fornire uno spaccato del fenomeno. Nonostante la difficoltà di interpretare applicazioni disomogenee dei medesimi istituti, sono emersi anche elementi comuni, idonei ad esprimere alcune linee di tendenza.

L'attività svolta dalla Sezione delle Autonomie è stata principalmente ricognitiva e si è limitata ai tre controlli interni di più recente istituzione, atteso che il controllo di regolarità amministrativa e contabile, oltre ad essere universalmente diffuso, risulta essere ampiamente conosciuto e commentato.

Si è soffermata preferibilmente l'attenzione sui comuni di media grandezza (da 15000 a 50000 abitanti), onde agevolare raffronti e comparazioni, estendendo comunque la ricognizione e le valutazioni a quelli di fascia più popolosa, ovvero anche a quelli di piccole dimensioni, qualora fossero risultati i soli ad essere verificati dalle competenti Sezioni regionali.

Le Sezioni che non compaiono di seguito, pur avendo trattato sporadicamente l'argomento, non hanno specificamente svolto, nel corso del 2006-2007, lavori sui controlli interni che siano stati appositamente pubblicati.

4.2.2 Analisi su base regionale sull'effettività dei controlli

Piemonte

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha licenziato, nel corso del 2006-2007, due distinte relazioni sulla gestione finanziaria di alcuni enti locali, dedicando un capitolo delle relative indagini allo stato di attuazione dei controlli interni. Mentre la relazione del 2006 ha esaminato trentatré comuni rappresentativi, per gruppi, di quattro fasce di enti tra i 5.000 e i 100.000 abitanti ed oltre, nell'anno successivo ha approfondito un limitato campione di sedici comuni di diverse dimensioni, selezionati per l'inadeguato adempimento ai compiti di cui all'art.7, comma 7 della legge 131/2003. L'esame della Sezione delle Autonomie ha accentrato l'attenzione su sedici enti, con popolazione tra i 10000 e i 50000 abitanti circa, la cui situazione in parte è stata tratta dalle citate relazioni e in parte è stata elaborata in base ai soli questionari riscontrati dalla Sezione regionale della Corte. La percentuale complessiva di attuazione dei controlli interni in questa fascia di popolazione è pari all'86%.

Nelle sedici comunità osservate il controllo di gestione è insediato quasi ovunque.¹⁵⁶ Nella maggioranza dei comuni¹⁵⁷ l'organo deputato al controllo di gestione è costituito da soli membri interni, perlopiù provenienti dal settore economico finanziario.¹⁵⁸ Costituiscono una rara, ma apprezzabile eccezione i comuni che non hanno un proprio organismo, ma si affidano, in forma associata, ad un servizio svolto in convenzione con altri comuni e comunità montane.¹⁵⁹ Tutti gli organi di controllo¹⁶⁰ si avvalgono, appropriatamente, di un programma ad hoc, di un piano particolareggiato degli obiettivi e della rilevazione di costi, proventi e risultati. Qualche comune¹⁶¹ ha anche effettuato un'analisi della convergenza tra il programma e il grado di raggiungimento degli obiettivi, monitorando l'utilizzo delle risorse per centri di costo.

L'elaborazione dei referti nell'arco dell'anno è ormai entrata nella prassi, anche se il numero dei *report* varia sensibilmente tra le varie località. Le relazioni sono indirizzate normalmente alla Giunta e/o al Sindaco, sovente ai responsabili dei servizi e, talora, al Direttore generale o al Segretario generale. In alcuni comuni¹⁶² esistono apprezzabili scambi di dati e informazioni tra gli organi di gestione e quelli della valutazione dei dirigenti, soprattutto con

¹⁵⁶ L'unica eccezione è Novi Ligure. Qui risultano affidatari del compito di attivazione del servizio un funzionario con contratto di formazione lavoro e un consulente esterno.

¹⁵⁷ Oleggio, Volpiano, Domodossola, Cuneo, Ivrea, Rivoli, Biella, Verbania e Vercelli.

¹⁵⁸ A Borgosesia, Rivalta di Torino, Orbassano e Bra la struttura è composta da membri interni ed esterni.

¹⁵⁹ Borgo San Dalmazzo.

¹⁶⁰ Si fa eccezione per Domodossola che preferisce usufruire di un software integrato e per i Comuni di Rivoli e Bra, che non appaiono appositamente attrezzati.

¹⁶¹ Pinerolo.

¹⁶² Oleggio, Cuneo, Rivoli, Ivrea, Biella, Bra e Vercelli.

riferimento agli obiettivi. Solo in qualche caso¹⁶³ il controllo di gestione ha prodotto interventi nell'attività amministrativa che ha, di conseguenza, adottato misure correttive o migliorative di sicuro interesse. Inoltre, quasi tutti i comuni esaminati hanno trasmesso alle Sezioni della Corte il referto sul controllo di gestione, come prevede il recente art. 198 bis del TUEL.¹⁶⁴

La valutazione dei dirigenti è un compito che le Amministrazioni hanno meglio approfondito e che offre all'osservatore una panoramica di esperienze più omogenee. L'esame è normalmente svolto da un Nucleo di valutazione a composizione mista, in cui un membro interno, che spesso è il Segretario generale o il Direttore generale è affiancato da due o più membri esterni che, nella maggioranza dei casi, sono liberi professionisti o funzionari provenienti da altra Amministrazione.¹⁶⁵ Tutti i comuni esaminati hanno svolto le valutazioni annuali, compilando i relativi referti.¹⁶⁶ La generalità dei comuni ha anche applicato la valutazione di risultato, che comporta l'analisi, tendenzialmente oggettiva, del grado di raggiungimento degli obiettivi. La valutazione delle posizioni organizzative è esercitata in quasi tutti gli enti¹⁶⁷ e, rispetto a questo profilo più soggettivo, i parametri sono apparsi più diversificati, oltre che interessanti e puntuali. I criteri maggiormente ricorrenti sono stati la collocazione della struttura, la complessità organizzativa della funzione, la qualità della prestazione e il grado di responsabilità assunto. Si rinvengono poi numerosissimi parametri, assolutamente sporadici e talora estemporanei, che danno la misura del livello di approfondimento raggiunto dall'analisi dell'operato dei dirigenti. Menzioniamo, a titolo indicativo, il coordinamento della struttura e la complessità dei procedimenti, la competenza specialistica e l'autonomia strategica, il numero dei servizi gestiti, l'importanza delle finalità perseguite, la sensibilità economica e la flessibilità¹⁶⁸, i rischi connessi alle responsabilità, l'assorbimento di funzioni comportanti pesi aggiuntivi, l'ammontare del budget a disposizione, la capacità di proposizione, il gradimento dell'Amministrazione e il rispetto dei tempi assegnati.

I comuni presi in considerazione della regione Piemonte non hanno attivato il controllo strategico, salvo quelli di Bra e Biella. Quest'ultima, che ha insediato un organo composto da due membri interni e uno esterno, è meritevole di elogio perché ha svolto un'analisi sia preventiva che successiva della congruenza tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi prescelti, le scelte effettuate e le risorse assegnate. Inoltre, grazie a questo tipo di controllo sono stati apposti correttivi al cronoprogramma delle opere pubbliche. Nel comune di Bra il controllo

¹⁶³ Oleggio, Orbassano, Rivoli, Ivrea e Biella.

¹⁶⁴ Fanno eccezione Domodossola, Bra e Vercelli, che, al momento, risultavano ritardatari.

¹⁶⁵ Nel solo comune di Rivoli i componenti del servizio sono tutti interni e sono anche gli unici che, a conclusione del proprio lavoro, hanno disposto il licenziamento di un dirigente.

¹⁶⁶ Fa eccezione Domodossola ove l'organismo preposto non è stato ancora attivato.

¹⁶⁷ Fa eccezione il Comune di Ivrea.

¹⁶⁸ I primi cinque parametri elencati sono riferiti, rispettivamente, a Borgosesia, Rivalta di Torino, Orbassano, Rivoli e Novi Ligure. Gli ultimi quattro indici menzionati sono adottati, rispettivamente, a Borgo San Dalmazzo, Bra, Verbania e Pinerolo.

strategico viene effettuato dal Nucleo di valutazione, in occasione della valutazione dei dirigenti e dal Consiglio comunale nei confronti della Giunta, in sede di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Liguria

Nella regione Liguria la verifica sui controlli interni è stata effettuata nel 2006-2007, su di un campione di ventiquattro comuni scelti con sorteggio. Sono ora in corso di approvazione le relative delibere, accompagnate da altrettante relazioni e aventi ad oggetto, oltre all'esito dell'indagine sul funzionamento dei controlli, soprattutto le risultanze della gestione finanziaria delle località esaminate.

Mentre alcuni comuni non hanno ancora attivato il controllo di gestione¹⁶⁹, la maggioranza degli altri lo ha affidato ad una struttura interna (dieci comuni), tre comuni ad una struttura esterna e gli altri cinque ad un organismo misto. Come sempre un'esigua minoranza¹⁷⁰ ricorre ad una convenzione con altri enti, mentre in taluni comuni il controllo di gestione è svolto da un solo soggetto¹⁷¹, arrivando, in qualche caso, ad essere esercitato da ciascuna unità organizzativa sul proprio settore.¹⁷² I membri di provenienza esterna sono in genere Segretari comunali, funzionari già incardinati in altri comuni o liberi professionisti. Ci sono comuni degni di elogio¹⁷³, perché hanno esercitato tutte le funzioni di verifica loro richieste dalla Corte e, in particolare, la predisposizione e il monitoraggio del PEG, il controllo delle procedure gestionali e dell'attuazione degli obiettivi e la rilevazione dei costi sostenuti. La prevalenza degli altri comuni si è limitata all'espletamento delle funzioni più semplici e la quasi generalità ha almeno correlato i responsabili agli obiettivi e questi ultimi ai relativi costi. In alcuni enti¹⁷⁴ l'attività di controllo si è limitata ad alcuni settori, assumendo una valenza più sperimentale e solo in pochi¹⁷⁵ è stato adottato un programma di controllo. Altra nota negativa è che solo nove comuni hanno utilizzato gli indicatori, sia pure, talora, in forma parziale.¹⁷⁶

La frequenza dei referti è perlopiù annuale e, in cinque casi, semestrale. I destinatari dei report sono abitualmente gli amministratori e il Segretario/Direttore generale, un po' meno spesso i dirigenti e i revisori. La relazione sul controllo di gestione è stata recapitata anche alla Corte dei conti dai comuni che hanno dato applicazione all'art.198 bis del TUEL.¹⁷⁷

¹⁶⁹ Sarzana, Pieve di Teco, Ne e Carcare.

¹⁷⁰ Il solo comune di Sassello

¹⁷¹ A Celle Ligure, Albenga, Diano Marina e Bissano. Nei primi due casi, è un Istruttore direttivo, nel terzo il Direttore generale e nell'ultimo il responsabile del servizio finanziario.

¹⁷² È il caso del comune di Ospedaletti.

¹⁷³ Boissano, Savignone, Stella, Ventimiglia e Albenga

¹⁷⁴ Rossiglione, Vado Ligure, Busalla, Ospedaletti e Diano Castello.

¹⁷⁵ Celle Ligure, Sassello e Diano Castello.

¹⁷⁶ Cairo Montenotte, Bissano, Rossiglione, Vado Ligure, Celle Ligure, Ospedaletti, Ventimiglia, Albenga e Sassello.

¹⁷⁷ Cairo Montenotte, Sarzana, Lavagna, Rossiglione, Monterosso a mare, Vado Ligure, Busalla, Celle Ligure, Savignone, Stella, Ventimiglia, Albenga, S.Stefano di Magra, Campomorone e Bargagli.

I tre quarti dei comuni hanno fatto tesoro delle osservazioni emerse in sede di controllo di gestione, adottando provvedimenti conseguenti nella successiva attività amministrativa e di programmazione. Circa la metà degli enti ha adottato un sistema informatico appositamente dedicato alla nuova funzione e ha effettuato scambi con altre attività di verifica, specialmente quella amministrativo contabile.

Il controllo di gestione dei comuni che si trovano nella regione Liguria esalta il ruolo del PEG, documento adottato ovunque e valutato periodicamente, nel suo stato di avanzamento, in tre quarti degli enti esaminati.¹⁷⁸ La valutazione complessiva meno lusinghiera spetta proprio al più vasto comune di Imperia. L'Ufficio di controllo non ha rapportato i responsabili agli obiettivi, né correlato questi ultimi ai relativi costi. Risultano inoltre inesistenti il programma di controllo, gli indicatori e un sistema informatico apposito, oltre a non essere effettuati scambi con gli altri controlli.

Agli antipodi si pone il comune di Albenga, per aver esercitato con accuratezza e in modo completo tutti i compiti connessi al controllo di gestione. Egualmente degno di nota è Vado Ligure che, molto diligentemente, per ogni attività monitorata, ha riportato sia l'obiettivo perseguito che l'indicatore di efficacia ed efficienza che, infine, i costi sostenuti distinti in diretti, comuni e di supporto.

La valutazione dei dirigenti presenta, anche qui, aspetti più omogenei del controllo di gestione. Nella maggioranza dei casi la composizione dell'organo preposto è mista, con uno o due membri interni di cui uno è quasi sempre il Segretario/Direttore generale, mentre l'altro, o gli altri, provengono soprattutto da altre amministrazioni locali. Vi sono comuni¹⁷⁹ che hanno una struttura composta da soli membri esterni, mentre qualche ente esercita la funzione in convenzione con altre comunità.¹⁸⁰ Talora l'organo che valuta i dirigenti è lo stesso che effettua il controllo di gestione.¹⁸¹

Il parametro generalizzato di valutazione è il rispetto degli obiettivi assegnati, accompagnato, assai di frequente, dal rispetto dei dati di bilancio. L'efficacia, efficienza ed economicità della gestione sono criteri un po' meno utilizzati, ma comunque abbastanza ricorrenti. Solo alcuni comuni valutano anche le prestazioni professionali individuali e di tipo organizzativo.¹⁸² Per la valutazione sono quasi sempre utilizzate le relazioni degli stessi dirigenti e, un po' meno spesso, i dati della contabilità finanziaria. Di rado si ricorre ad apposite relazioni del Sindaco o del Segretario comunale. I *report*, che non sempre vi sono, hanno per destinatari la Giunta e/o il Capo dell'Amministrazione.

¹⁷⁸ I comuni di Rossiglione, Moconesi, Busalla, Celle Ligure, Vado Ligure e Albenga vi contengono l'articolazione contabile finanziaria, gli obiettivi specifici e gli indicatori. Gli altri si sono limitati ai primi due contenuti, mentre Cairo Montenotte, Lavagna e Bargagli vi hanno inserito la sola articolazione contabile finanziaria..

¹⁷⁹ S. Stefano di Magra e Bargagli.

¹⁸⁰ Sassello e, in preparazione, Lavagna.

¹⁸¹ A Rossiglione, Monterosso a mare, Moconesi e Stella.

¹⁸² Rossiglione, Monterosso a mare, Vado Ligure e Sassello.

Il controllo strategico è presente solo a Vado Ligure, Celle Ligure e Stella dove supporta l'attività di programmazione, verificando la congruenza tra obiettivi e risultati. Sia a Vado che a Celle Ligure risente di una certa commistione con la valutazione dei dirigenti, visto che nel primo è esercitato da Consiglio e Giunta, ma con il supporto del Nucleo, mentre nel secondo esiste un organo apposito, che però si avvale del servizio personale. È lodevole che piccoli comuni abbiano insediato il controllo strategico, mentre enti con decine di migliaia di abitanti non risultano essersi neanche occupati dell'argomento.

Emilia Romagna

La Sezione regionale per il controllo dell'Emilia Romagna ha verificato, nel corso del 2007, il funzionamento dei controlli interni di diciassette comuni con popolazione tra i 10.000 e i 17.000 abitanti circa. La Sezione delle Autonomie ha provveduto al lavoro di sintesi e di raffronto tra le esperienze, attenendosi sostanzialmente all'esito dei questionari somministrati dalla locale Sezione della Corte.

Il controllo di gestione risulta attuato in sette comuni, in tre è in corso di predisposizione, mentre negli altri non è stato ancora attivato.¹⁸³ Nei comuni che hanno attivato il servizio gli organi che lo esercitano sono di diversissima formazione. Così alcuni¹⁸⁴ si affidano ad un dirigente, responsabile del servizio finanziario, coadiuvato da un funzionario, mentre qualcun altro¹⁸⁵ ha voluto dotarsi di una struttura tutta esterna composta da liberi professionisti. Un paio di comuni¹⁸⁶ esercitano il servizio in forma associata con altri enti, contribuendo con l'apporto di propri dipendenti. In questi casi capita che l'organismo intercomunale cui si appoggia l'ente, non solo serva altre comunità, ma sia anche più organizzato, tanto da svolgere anche la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico. Esiste, come in Liguria, qualche caso di esercizio del controllo di gestione tramite un unico responsabile interno¹⁸⁷, così come accade che l'organo di verifica si articoli in due bracci separati, composti l'uno dal Segretario/Direttore generale più un collaboratore esterno che effettuano il monitoraggio delle attività e l'altro dal Ragioniere capo che, con il responsabile della contabilità, rileva costi, proventi e risultati.¹⁸⁸

Va, invece, positivamente segnalato che anche negli enti dove il controllo di gestione non risulta formalmente attivato, i responsabili del servizio finanziario o del servizio contabilità, ovvero i componenti del Nucleo di valutazione della dirigenza esercitano buona parte dei relativi compiti,

¹⁸³ A Casagrande è, invece, momentaneamente sospeso.

¹⁸⁴ Portomaggiore e Savignano sul Rubicone.

¹⁸⁵ Forlimpopoli.

¹⁸⁶ Collecchio e Russi.

¹⁸⁷ Alfonsine.

¹⁸⁸ Castellarano.

verificando almeno lo stato di attuazione degli obiettivi programmati.¹⁸⁹ Tutti i comuni operano in base ad un programma di controllo e ad obiettivi specifici attribuiti dal PEG che fornisce anche gli strumenti operativi che, altrimenti, vengono attinti dai vari servizi e, quando c'è, dalla contabilità economica.

Nella generalità dei casi il grado di raggiungimento degli obiettivi è misurato da una griglia di indicatori che sono soprattutto di efficacia, efficienza, economicità e tempistica. Lo stato di avanzamento del PEG è verificato semestralmente¹⁹⁰ o quadrimestralmente¹⁹¹ e, solo di rado, occasionalmente.¹⁹² È una nota di merito per questi comuni essersi impegnati ad una certa periodicità nella produzione dei referti, anche se non sempre si osservano scadenze fisse. Le verifiche sul PEG hanno permesso a moltissimi comuni¹⁹³ di denunciare quegli scostamenti tra previsioni programmatiche e risultati che poi sono stati denunciati in appositi *report* indirizzati alla Giunta e ai responsabili dei servizi.¹⁹⁴

I referti annuali sulla gestione nel suo complesso sono stati compilati da circa la metà degli enti e alcuni¹⁹⁵ hanno anche redatto relazioni infrannuali. Alcuni comuni¹⁹⁶ non hanno presentato *report*, mentre altri hanno solo compilato brevi rapporti su argomenti specifici. Le autorità destinatarie sono state prevalentemente la Giunta, i Responsabili dei servizi e, qualche volta, il Sindaco, il Nucleo di valutazione o il Consiglio. Il comune di Savignano sul Rubicone ha adempiuto all'obbligo di trasmissione del referto alla Corte dei conti.

Sui diciassette comuni esaminati emerge, pur nella varietà delle modalità d'attuazione, un livello medio di approfondimento del controllo abbastanza omogeneo e soddisfacente, con l'eccezione di due enti¹⁹⁷, che sono risultati scarsamente impegnati e anche poco interessati e di altri due¹⁹⁸, che possono invece definirsi, almeno sotto il profilo dei controlli, straordinariamente avanzati. Entrambi questi ultimi hanno fissato, preventivamente e per centri di costo, alcuni obiettivi straordinari di miglioramento e di sviluppo che poi, a fine gestione, sono stati valutati rispetto ai tempi e alle percentuali di realizzazione. I referti del comune di Russi sono stati utilizzati anche per la valutazione dei dirigenti e per la riprogrammazione dell'anno successivo, mentre ad Alfonsine si è mantenuto un costante e vivace scambio di esperienze con il Nucleo di valutazione.

¹⁸⁹ Solo il comune di Rottofreno non ha svolto riscontri.

¹⁹⁰ Soliera, Collecchio, Noceto, Castel San Giovanni, Alfonsine e Russi.

¹⁹¹ Verucchio, Portomaggiore e Medicina.

¹⁹² Forlimpopoli.

¹⁹³ Medicina, Portomaggiore, Alfonsine, Molinella, Savignano sul Rubicone, Soliera, Noceto, Castel San Giovanni e Verucchio.

¹⁹⁴ Nel caso di Portomaggiore e Verucchio le relazioni hanno permesso la rimodulazione dei programmi.

¹⁹⁵ Medicina e Alfonsine.

¹⁹⁶ Nonantola, Collecchio e Noceto.

¹⁹⁷ Forlimpopoli e Nonantola.

¹⁹⁸ Alfonsine e Russi.

La valutazione dei dirigenti, non solo è anche qui più diffusa e consolidata del controllo di gestione, ma è anche esercitata da organi composti tendenzialmente allo stesso modo. Se si fa eccezione per i comuni che hanno attribuito il compito alla Giunta, coadiuvata dal Direttore generale e/o da un membro esterno¹⁹⁹ e per quelli che svolgono l'attività in convenzione con enti limitrofi, facenti parte di un servizio di sviluppo intercomunale a composizione interna²⁰⁰, tutte le altre comunità locali effettuano la valutazione dei dirigenti grazie ad un organo appositamente istituito e a composizione mista.²⁰¹ Come avviene in altre regioni il Nucleo si compone del Segretario/Direttore generale, coadiuvato da uno o due membri esterni che sono liberi professionisti o consulenti, ovvero professori universitari o funzionari di altri comuni.

Per la valutazione di posizione e di risultato tutti gli enti tengono conto, anche se con percorsi differenti, sia del rendimento dei dirigenti, misurando il grado di raggiungimento degli obiettivi, che dei loro comportamenti organizzativi e direzionali. A questo duplice giudizio viene attribuita una valutazione in termini percentuali che conferisce un diverso peso alla complessità delle funzioni, permettendo di calcolare gli importi delle indennità.

La valutazione di risultato ricomprende sempre il grado di raggiungimento degli obiettivi e, quasi sempre, la valutazione dei comportamenti organizzativo direzionali.²⁰² Spiccano ancora, per approfondimento, Alfonsine e Russi che hanno adottato profili comportamentali quali l'impegno personale, la formulazione di strategie e la capacità di programmare, risolvere ed innovare. Anche nella valutazione di posizione i due comuni adottano criteri uguali, tra cui la professionalità, la complessità direzionale e la strategicità.

La valutazione di posizione dirigenziale reca un'infinità di differenziazioni da ente ad ente, per cui costituiscono sicura eccezione i comuni che hanno adottato parametri identici quali la collocazione della struttura, la complessità organizzativa e le responsabilità gestionali²⁰³.

Tutti gli altri enti richiamano particolareggiatamente un'infinità di criteri e sottocriteri, tra i quali, con qualche difficoltà, si enucleano quelli di maggior uso, come la collocazione della struttura, il grado di autonomia, il livello di responsabilità, l'entità delle risorse gestite, la complessità dei procedimenti, le necessità organizzative e la strategicità delle scelte.

Il controllo strategico è stato attivato in quattro comuni e quindi con una percentuale considerevole rispetto agli enti di molte altre regioni.²⁰⁴ Il più avanzato è apparso ancora una volta il

¹⁹⁹ Portomaggiore e Castellarano.

²⁰⁰ Alfonsine, Russi, Verucchio e Rottofreno.

²⁰¹ Solo Molinella ha voluto un organo a composizione interna.

²⁰² Questi ultimi sono esaminati analiticamente nei Comuni di Castel San Giovanni, Alfonsine, Russi e Castellarano.

²⁰³ Medicina, Portomaggiore, Forlimpopoli, Savignano sul Rubicone e Castellarano.

comune di Russi, dove l'apposita relazione da conto dello stato di attuazione degli obiettivi, sia a metà che a fine gestione, raffrontandolo con la relazione previsionale e programmatica.

Ovunque il controllo strategico è abbastanza maturo perché verifica la corretta gestione delle risorse e la concreta attuazione delle scelte contenute nelle Direttive e nei programmi. Predisponde delle relazioni per l'organo politico sulle incongruenze verificatesi, sugli ostacoli nel raggiungimento degli obiettivi, sulle responsabilità individuate e sui rimedi proponibili.

Toscana

Nel 2007 la Sezione regionale per il controllo per la Toscana ha esaminato, con separate indagini sulla gestione finanziaria, nove comuni di varia grandezza, approvando con apposite Delibere altrettante relazioni che hanno preso in considerazione anche l'assetto organizzativo e il funzionamento dei controlli interni. Inoltre, nei primissimi mesi del 2008, è stata portata a termine una breve indagine di tipo ricognitivo, intesa ad appurare quanti enti avessero insediato i vari tipi di controllo e quanti dipendenti vi fossero addetti. In centoventicinque comuni con popolazione tra i 5000 e i 60000 abitanti il controllo di gestione è stato istituito in ottantuno casi e ignorato in quarantaquattro. Al contrario, il controllo strategico è inesistente in ben centoquattro comuni, a fronte di soli ventuno enti che hanno adempiuto. La valutazione dei dirigenti è, come sempre, applicata quasi ovunque (centotredici casi, con solo dodici defezioni). Dei dieci comuni superiori ai 60000 abitanti che hanno risposto al questionario, nove hanno insediato il controllo di gestione e tre il controllo strategico, mentre tutti hanno la valutazione dei dirigenti.

Dall'indagine del 2007 è emerso che in alcuni comuni²⁰⁵ il controllo di gestione non è stato attivato, mentre in altri²⁰⁶ sono state implementate forme di riscontro elementari che rimangono nell'ambito della Direzione generale o del Servizio economico finanziario. Ad esempio, nell'importante cittadina di Viareggio, a spiccata vocazione turistica, la carenza del servizio è sottolineata dalla redazione di *report* di semplice monitoraggio delle attività di settore.

Talora la funzione è svolta dalla stessa struttura prevista per la valutazione della dirigenza²⁰⁷. Ad Orbetello la composizione è di tre membri di provenienza indifferentemente interna o esterna, qualificati comunque come esperti. Nei due comuni capoluogo di provincia,

²⁰⁴ A Portomaggiore è svolto dalla Giunta, supportata dal servizio personale, mentre a Collecchio e Russi vi provvede il Nucleo di valutazione dei dirigenti. Ad Alfonsine se ne occupa lo staff del Direttore generale, assieme al Servizio di sviluppo intercomunale che, come accennato, provvede alla valutazione in forma associata con altri Comuni.

²⁰⁵ Portoferraio, Fivizzano e Fabbriche di Valico.

²⁰⁶ Viareggio e Massa e Cozzile. Però in quest'ultimo, almeno sono stati effettuati raffronti tra obiettivi e risultati, utilizzando i soli indicatori quantitativi.

²⁰⁷ Montalcino e Orbetello. Nel primo dei due comuni, i due membri esterni dell'organismo sono presieduti dal Segretario, se effettuano il controllo di gestione e dal Direttore generale, se si occupano di esaminare i dirigenti.

Prato e Livorno, l'organo di controllo è costituito da dirigenti. In alcuni enti²⁰⁸ si ritrovano elementi comuni, quali la predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi, la rilevazione di costi, proventi e risultati dei singoli servizi e il ricorso ad indicatori finanziari ed economici.²⁰⁹ È degna di nota l'accuratezza con cui ha lavorato il comune di Montalcino il cui controllo si ripartisce in una valutazione ex ante che, partendo dal piano degli obiettivi, individua i progetti e definisce gli indicatori, una valutazione in itinere che applica gli indicatori, individuando gli scostamenti, e una valutazione ex post che verifica i risultati e le eventuali responsabilità. Qui esiste poi la particolare figura del "Controller" che, pur essendo uno dei membri della struttura, si dedica, in particolare, allo stato di attuazione del PEG. Consapevole dell'anomala destinazione dello stesso organo a due funzioni, il comune ha recentemente destinato il Nucleo alla sola valutazione dei dirigenti, mentre ha affidato al nominato "Controller" il riscontro di gestione e strategico. La valutazione positiva per l'impegno profuso riguarda anche il nominato comune di Orbetello, che ha ricevuto il plauso della Sezione della Corte dei conti di Firenze per l'attenzione con cui ha delineato le attività e gli obiettivi cui commisurare i risultati. Si è dotato, inoltre, di obiettivi di PEG coerenti con la relazione previsionale e programmatica, nonché talmente analitici e significativi da potervi correlare puntualmente risorse e responsabili. Infine, in caso di scostamenti, ha cercato di approfondire le cause del mancato raggiungimento dei risultati.

Questi due comuni più solerti si distinguono dagli altri anche per la trimestralità dei rapporti²¹⁰, che altrove sono mediamente annuali. I destinatari costanti e comuni a tutti gli enti sono gli amministratori e i dirigenti.

Il controllo di gestione del comune di Livorno, il più popoloso, non presenta caratteristiche particolari, attestandosi sulle finalità più generali e scontate di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi e dei programmi. Utilizza solo indicatori semplici che consentono analisi quantitative e quindi incomplete. L'unica nota di merito va riconosciuta al settore della Pubblica Istruzione, dove, avvalendosi a titolo sperimentale della contabilità analitica per centri di costo, è stato possibile applicare con profitto indicatori complessi.

I due comuni più grandi, capoluogo di provincia, hanno trasmesso alla Corte dei conti la relazione di cui all'art.198 bis del TUEL.

La valutazione dei dirigenti è stata attuata in tutti i comuni²¹¹, anche se vi si registra un diverso grado di approfondimento. Nei comuni più piccoli²¹² l'applicazione della normativa è stata spesso

²⁰⁸ Montalcino, Orbetello e Prato.

²⁰⁹ A Montalcino gli indicatori vengono concordati con i Responsabili delle Unità organizzative.

²¹⁰ A Montalcino e Orbetello va aggiunta Prato, dove le valutazioni vengono effettuate, oltre che rispetto al PEG generale, redatto dalla Giunta, anche rispetto a PEG settoriali preparati dai Servizi.

embrionale o provvisoria, inducendo gli organismi deputati a prendere in considerazione, come parametri di risultato, i criteri di valutazione più semplici, quali la complessità della funzione, l'implicazione di rischi e la rilevanza strategica. Qualche volta l'assenza del controllo di gestione ha impedito ai componenti del Nucleo di lavorare adeguatamente.²¹³

Mentre i due enti capoluogo²¹⁴ ricorrono a tutti membri esterni per comporre il Nucleo di valutazione, i due comuni che eccellono nel controllo di gestione, attribuiscono allo stesso organo anche il giudizio sui dirigenti. In questi due casi di massima efficienza si procede annualmente alla definizione delle modalità di monitoraggio e di controllo delle performance, alla predisposizione dei parametri per il giudizio sulle prestazioni direzionali e all'elaborazione degli indici dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni stesse.

Il comune di Livorno ha adottato un sistema che si fonda sulla percentuale di conseguimento degli obiettivi, misurata in parte attraverso le risultanze del controllo di gestione e in parte rispetto alla capacità manageriale che scaturisce dalla qualità delle prestazioni, rapportata alla capacità di formulare proposte e di impartire ordini.

Qui si rinviene l'unico caso di attivazione del controllo strategico, svolto da un "Servizio coordinamento del programma", collocato nello staff del Sindaco e composto da due membri interni. Collabora con i vari servizi e con il controllo di gestione. Per il momento si esercita su di un campione di cinque obiettivi, per migliorarne il grado di realizzazione.

Marche

Nelle Marche è stata svolta, nel 2005, un'indagine che ha compreso, oltre ai comuni capoluogo di provincia e a quelli più popolosi, anche gli enti di minori dimensioni, ma comunque superiori ai 15.000 abitanti. Mentre per i primi le rilevazioni hanno riguardato aspetti più approfonditi, per l'altro gruppo, che ha investito i pochi comuni non superiori ai 40000 residenti, l'acquisizione di notizie ha interessato solo gli elementi essenziali.

Negli otto comuni più popolosi il controllo di gestione è stato attivato ed è funzionante. In alcuni esso è affidato ad una struttura apposita²¹⁵, mentre in altri sono stati i servizi interni all'ente o i dirigenti di ciascun settore a farsi carico della funzione.²¹⁶ Nella pluralità delle esperienze si diversificano quelle che, con prassi forse discutibile, si affidano esclusivamente a

²¹¹ Fa eccezione Fivizzano e, in parte, Viareggio dove è in corso di predisposizione.

²¹² In specie a Massa e Cozzile e a Fabbriche di Valico.

²¹³ A Fabbriche di Valico.

²¹⁴ A Prato, il comune ha voluto sottolineare che i criteri d'esame sono definiti in contraddittorio con gli interessati, i quali sono anche chiamati ad integrare l'organismo nel momento in cui si procede alle valutazioni su di loro.

²¹⁵ Macerata, Pesaro e Senigallia.

²¹⁶ Rispettivamente, ad Ancona e a San Benedetto del Tronto.

soli professionisti esterni.²¹⁷ Solo in un caso, tra quelli esaminati, viene preposto lo stesso organo che svolge anche la valutazione dei dirigenti.²¹⁸

A tutti questi organi va riconosciuto il merito di fare ampio ricorso agli indicatori e di curare assiduamente la redazione dei referti periodici.²¹⁹ È particolarmente accurato il comune di Macerata, capoluogo di provincia, che elabora sia referti standard, che effettuano il monitoraggio su centri di spesa, attuazione degli obiettivi e costi sostenuti, che *report* economici su settori specifici.

L'intero controllo di gestione appare particolarmente avanzato anche nel comune di Pesaro perché si avvale di una struttura centrale, coadiuvata da strutture periferiche, dislocate nei vari settori. Possiede inoltre un apposito sistema informatico e i software sono integrati con il PEG, la contabilità finanziaria e quella economica.

Per quanto appaia sconcertante, negli altri nove comuni superiori ai 15.000 abitanti il controllo di gestione è inesistente o, tutt'al più, in corso di predisposizione.²²⁰

La valutazione dei dirigenti, nei comuni di maggiori dimensioni, è affidata al consueto Nucleo a composizione mista, con la costante presenza del Segretario/Direttore generale e una tendenziale, giustificata, prevalenza di esperti esterni. Ad Urbino l'organo è in *staff* al Sindaco, prevede la presenza aggiuntiva del Direttore dell'area amministrativo contabile e, soprattutto, svolge congiuntamente il controllo di gestione.

I nove comuni, sopra accennati, che non hanno attivato il controllo di gestione, hanno invece impiantato tempestivamente la valutazione dei dirigenti. La funzione è esercitata talora dal Sindaco²²¹, talaltra dalla Giunta²²² e qualche volta dal Segretario/Direttore generale.²²³ In tutti gli altri enti è stato approntato un organismo apposito.

I parametri utilizzati sono stati comunicati dai comuni di maggiori dimensioni. Gli elementi costanti sono la percentuale di raggiungimento degli obiettivi e i comportamenti manageriali, con una particolare sottolineatura, ad Urbino, per i profili economici delle scelte effettuate. San Benedetto del Tronto ed Ancona sono le realtà più avanzate, perché il primo prende in considerazione anche le condizioni di contesto e la qualità dell'apporto personale, mentre la seconda aggiunge, agli altri criteri, la partecipazione del dirigente ai processi di programmazione.

²¹⁷ Ascoli Piceno e Fano.

²¹⁸ Ad Urbino.

²¹⁹ Non così a San Benedetto del Tronto che riferisce sul perseguimento degli obiettivi in sede di rendiconto annuale.

²²⁰ Trattasi di Castelfidardo, Fabriano, Osimo, Altidona, Fermo, Porto San Giorgio, S.Elpidio al Mare, Civitanova Marche e Recanati.

²²¹ A Fabriano.

²²² A Fermo

²²³ A S. Elpidio al mare e a Civitanova Marche

Il controllo strategico è stato attuato da quattro comuni²²⁴ di cui due sono capoluoghi di provincia, senza però dedicarvi particolare impegno di uomini e/o di mezzi. Ciò è testimoniato dal fatto che qualcuno vi adempie ricorrendo al Nucleo preposto alla valutazione dei dirigenti²²⁵ e qualcun altro si è limitato ad approntare un sistema informatico di monitoraggio che elabora la percentuale di realizzazione dei risultati, riferendo poi alla Giunta e al Consiglio, in sede di consuntivo.²²⁶ Qualche volta è stata adottata la soluzione, anch'essa poco dispendiosa, di affidare alla Giunta la verifica delle scelte²²⁷ e solo in un caso è stato costituito un Comitato di Direzione composto dal Direttore generale, dal Vice Segretario e da due dirigenti.²²⁸

Lazio

La Sezione regionale di controllo per il Lazio ha svolto, nel corso del 2007, quattro indagini su altrettanti comuni capoluogo di provincia, esclusa Roma, pervenendo all'emanazione di altrettante Delibere. Le indagini, tutte della medesima portata, hanno verificato lo stato delle iniziative avviate per dare attuazione ai Decreti Legislativi n.286/1999 e n.267/2000 e valutato il funzionamento, le metodologie e i risultati ottenuti dagli organi istituiti per i controlli interni.

Gli Uffici di controllo di gestione sono organizzati con due o tre membri interni e si collocano in seno al settore finanziario²²⁹ o in staff alla Direzione generale.²³⁰ Solo in un caso il comune si affida ad una società di consulenza esterna.²³¹ I comuni utilizzano un apposito software informatico, con l'eccezione di Latina che, benché abbia un controllo di gestione articolato su più settori, appare un po' meno attrezzata. Tutti gli enti esaminati si confrontano con gli obiettivi di PEG e assumono dati e informazioni dai propri servizi. In particolare, il comune di Rieti ha elaborato un apposito programma di controllo, mentre quello di Frosinone ha il merito di aver adottato la contabilità analitica. Lo stato di avanzamento del PEG è verificato solo occasionalmente a Latina e periodicamente a Viterbo, mentre a Rieti e Frosinone il riscontro avviene, rispettivamente, ogni tre e sei mesi. Ovunque si è fatto ricorso ad indicatori, ordinariamente ex post e non sempre per tutti i servizi. A Rieti e Latina sono stati rilevati scostamenti tra obiettivi e risultati, ma è a Frosinone che questo profilo è stato particolarmente approfondito, in quanto le relative osservazioni sono state recepite nella gestione dei servizi e

²²⁴ Macerata, San Benedetto del Tronto, Fano e Pesaro.

²²⁵ Pesaro.

²²⁶ Macerata.

²²⁷ A S. Benedetto del Tronto.

²²⁸ A Fano.

²²⁹ Frosinone.

²³⁰ Latina e Viterbo.

²³¹ A Rieti.

segnalati nella rinnovata programmazione. Nello stesso comune, nei quattro settori del verde pubblico, mense, illuminazione e asili nido si è anche pervenuti alla verifica dei rispettivi trend di spesa.

I vari servizi di controllo interno hanno redatto relazioni annuali sulla gestione complessiva e rapporti trimestrali o semestrali sull'avanzamento del PEG²³². Come accade in genere, i destinatari sono stati molteplici, anche se si registra una costante ricorrenza per gli organi di indirizzo politico e i dirigenti. Le osservazioni della locale Sezione della Corte hanno censurato le relazioni dell'organo di controllo del comune di Rieti che ha privilegiato gli aspetti finanziari, trascurando i profili gestionali.

Un paio di Amministrazioni comunicano i risultati del controllo di gestione anche al Nucleo di valutazione perché in esse esiste, una costante e lodevole cooperazione tra i due organi, finalizzata, nell'una, alla comune elaborazione dei parametri di giudizio²³³ e, nell'altra, a fornire al Nucleo elementi utili all'attività dirigenziale.²³⁴

L'aspetto più interessante del controllo di gestione, così come rilevato nei grandi comuni del Lazio, è dato dagli effetti correttivi e migliorativi che esso ha prodotto sull'Amministrazione. Così, a Latina, sono stati registrati una maggiore accuratezza nell'elaborazione degli indicatori, più consapevolezza nel calcolo del costo dei servizi e, soprattutto, è stato rilevato un miglior grado di responsabilizzazione dei dirigenti. A Rieti sono state rinnovate le procedure della contabilità del magazzino e dell'Ufficio acquisti, è stato riorganizzato l'Ufficio legale ed è stato previsto un Ufficio ispettivo interno. A Frosinone il controllo di gestione ha migliorato l'attendibilità degli stanziamenti, ha consentito economie di spesa e ha permesso di riorganizzare, in parte, sia l'apparato che le procedure. La particolarità di Frosinone è aver realizzato un sistema unitario in cui si compenetrano controllo di gestione e controllo strategico e in cui al monitoraggio degli obiettivi fa seguito la verifica dell'adeguatezza delle scelte rispetto ai risultati. Solo il comune di Viterbo non ha comunicato miglioramenti di sorta, probabilmente perché i riscontri di gestione sono, per ora, limitati a poche aree e per le difficoltà d'intesa con il Nucleo di valutazione, da tempo in regime di *prorogatio*. Tutti i capoluoghi di provincia esaminati hanno adempiuto all'obbligo di trasmettere alla Corte dei conti copia del referto di gestione (quello di Latina ha natura sperimentale).

Come in tutte le altre esperienze, anche nei comuni del Lazio la valutazione dei dirigenti è il tipo di controllo che presenta aspetti costanti. La composizione mista del Nucleo è, infatti,

²³² Solo Latina che ha compilato referti occasionali, ancorché infrannuali.

²³³ Latina.

²³⁴ Viterbo.

ricorrente, con un Segretario/Direttore generale responsabile, più due o tre membri esterni.²³⁵ In tutti i comuni il Nucleo utilizza dati e notizie forniti dal controllo di gestione, ma le modalità e i procedimenti di valutazione si differenziano da ente a ente. A Latina la posizione dirigenziale è esaminata separatamente, rispetto ai risultati e alle capacità manageriali. I risultati sono classificati per obiettivi aventi un diverso peso, secondo la difficoltà e l'importanza strategica. Le capacità manageriali sono valutate secondo parametri quali la gestione del personale, la risoluzione dei problemi, l'utilizzo delle norme, la capacità di pianificazione, i rapporti con l'utenza etc..

Il comune di Rieti riferisce di adottare un procedimento di valutazione estremamente generico, incentrato solo sui momenti della definizione degli obiettivi, della verifica dei programmi e della valutazione dei risultati. Non è operata una differenziazione tra valutazione di risultato e di posizione, così come non sono attribuiti pesi diversi ai parametri di giudizio.

Il comune di Frosinone ha un Nucleo collocato in staff alla Direzione generale e le valutazioni sono effettuate utilizzando i *report* dello stesso Direttore generale e dell'Ufficio di controllo di gestione. I parametri relativi agli obiettivi sono il miglioramento dell'organizzazione aziendale, l'organizzazione del lavoro, l'informatizzazione integrata, l'attivazione *front office* aziendale e la qualità dei processi procedurali. I parametri relativi ai comportamenti sono otto, tra cui la gestione del personale, il clima interno e la gestione del tempo. È importante riferire che, nel 2006, Frosinone, assieme a quarantaquattro altre realtà italiane ed europee, è stata scelta quale esperienza significativa nell'innovazione dei sistemi di gestione del personale, nell'ambito dell'iniziativa "Governance delle Risorse Umane", curata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il comune di Viterbo svolge una valutazione dei dirigenti che si avvale fortemente del controllo di gestione e delle sue relazioni. Il Nucleo, da parte sua, riferisce, per ogni settore, la percentuale di raggiungimento degli obiettivi e il peso percentuale attribuito a ciascuno, oltre ai parametri per l'attribuzione dell'indennità di risultato, con la ripartizione della stessa in quote. Come accennato, il Nucleo è in regime di *prorogatio* e andrebbe sostituito, come prevede lo Statuto, da un'altra struttura, a composizione esterna. Esiste, inoltre, una riprovevole anomalia che affida la valutazione dei dirigenti, per il 60% alla Giunta e per il 40% al Nucleo, ponendo in pericolo l'indipendenza della dirigenza rispetto all'organo politico.

Mentre gli enti esaminati del Lazio si limitano a prevedere il controllo strategico, il comune di Frosinone lo ha attivato in seno alla Direzione generale, affidandolo ad un dirigente

²³⁵ Solo a Latina la presidenza appartiene al Sindaco.

che svolge anche il controllo di gestione e che si avvale di ausili informatici, oltre a redigere un referto per il Sindaco e il Nucleo.

Abruzzo

La Sezione di controllo per l'Abruzzo ha esaminato, nel corso del 2006 e del 2007, numerosi comuni, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, oppure dell'adempimento dell'art.7, comma 7 della legge 131/2003, riscontrando così, sia pure marginalmente, il funzionamento dei controlli interni. In questa sede sono stati esaminati gli enti capoluogo e quelli con popolazione superiore ai 15000 abitanti che, per le loro dimensioni, presentano situazioni più complesse. Su tredici comuni il controllo di gestione è stato attivato in sette enti, la valutazione dei dirigenti è presente in undici enti, mentre il controllo strategico è decollato solo in un paio di realtà. In effetti in quattro popolosi comuni il controllo di gestione è previsto, ma non attivato²³⁶, in uno l'organo competente è stato solo predisposto²³⁷, mentre in un altro ancora ci si è limitati a prevedere che un settore dell'area economica finanziaria intraprenda quanto prima l'attività di verifica.²³⁸ Nei sette comuni adempienti tre si sono dotati di un organismo apposito, mentre gli altri quattro sono ricorsi a servizi interni preesistenti.²³⁹ In alcuni comuni gli organi del controllo di gestione elaborano relazioni periodiche²⁴⁰, mentre altri trasmettono solo *report* occasionali.²⁴¹ Fatta eccezione per le relazioni di due enti²⁴² che si attardano sul raggiungimento degli obiettivi, tutti gli altri comuni accentrano il proprio interesse sullo stato di attuazione del PEG.

Tre comuni svolgono la valutazione dei dirigenti, grazie ad un Nucleo che si avvale, per l'elaborazione dei parametri, di un'apposita e separata struttura composta da membri esterni²⁴³, mentre altri quattro utilizzano anch'essi un Nucleo, questa volta composto da membri sia interni che esterni, ma che si danno autonomamente i propri parametri, senza ricorrere ad altra struttura di supporto.²⁴⁴ Due enti hanno deciso di commettere la funzione al Sindaco, facendolo però coadiuvare da un'apposita struttura mista e, in un caso, anche dall'organo di controllo di

²³⁶ Chieti, Teramo, Ortona e Spoltore.

²³⁷ Lanciano.

²³⁸ Roseto degli Abruzzi.

²³⁹ L'Aquila, Vasto e Francavilla al mare utilizzano, rispettivamente, un Ufficio controllo di gestione, un Servizio di controllo interno e un Nucleo di valutazione, mentre Avezzano, Sulmona, San Salvo e Pescara fanno affidamento sui propri organi, consistenti, rispettivamente, in un'articolazione della Segreteria generale, nei Vice Capi Ripartizione di ciascuna struttura, nel settore direzione e controllo e in un servizio alle dirette dipendenze del Direttore generale.

²⁴⁰ Aquila, Avezzano, Sulmona, Vasto e Pescara.

²⁴¹ San Salvo e Francavilla al Mare.

²⁴² Sulmona e Vasto.

²⁴³ Sulmona, Chieti e Spoltore e Francavilla al Mare (quest'ultima ha un nucleo a composizione mista).

²⁴⁴ Lanciano, Pescara, Teramo e Roseto degli Abruzzi.

gestione.²⁴⁵ In due enti più piccoli la funzione è svolta dal Segretario/Direttore generale che, solo in uno dei due, è coadiuvato dalla solita struttura a composizione mista.²⁴⁶ Solo in un comune la verifica del rendimento dei dirigenti è esercitata dal Direttore generale, più un Nucleo di valutazione che, assieme, si avvalgono degli esiti del controllo di gestione.²⁴⁷

I parametri utilizzati sono la valutazione oggettiva del rendimento, ovvero il grado di realizzazione degli obiettivi, i comportamenti organizzativi e le prestazioni individuali. In seno a queste categorie uguali per tutti si aggiungono parametri ulteriori, adottati dai singoli enti, che sono, esemplificativamente, la gestione delle risorse finanziarie²⁴⁸, la capacità di intessere rapporti individuali²⁴⁹, l'abilità nel proporre soluzioni²⁵⁰, l'incidenza dei fattori variabili²⁵¹, le condizioni di contesto²⁵² e la capacità di gestire i collaboratori, di promuovere innovazioni, di migliorare i servizi etc.²⁵³ In tutti gli enti, ad ogni parametro è attribuibile un peso d'incidenza, misurabile in percentuali.

Alla fine del 2007 la Sezione regionale della Corte ha svolto un'ulteriore indagine sulla sana gestione finanziaria del comune di Pescara, contenente anche dei riscontri sui controlli interni. Si è così saputo che è stata progettata l'introduzione della contabilità economica e che il monitoraggio dei programmi è ormai effettuato informaticamente, divenendo così consultabile, in ogni momento da amministratori e dirigenti. La cittadina ha, tra l'altro, anche adempiuto all'art.198bis del TUEL. Pur non disconoscendo i risultati ottenuti dal comune sul fronte dei controlli interni, la locale Sezione della Corte ha criticato la preponderanza dei fattori di giudizio che comportano un considerevole margine di discrezionalità, rispetto a quelli che si fondano sulla misurazione oggettiva dei risultati.

Il controllo strategico è stato attivato solo a Pescara e a Sulmona che lo hanno affidato, rispettivamente, alla stessa struttura che svolge il controllo di gestione e al Nucleo di valutazione.²⁵⁴

Basilicata

In Basilicata, nel corso del 2006, è stata portata avanti un'indagine che, oltre ad esaminare la sana gestione e il conferimento di incarichi esterni, ha accertato lo stato di attuazione dei controlli interni nella generalità degli enti locali della regione. L'ampia

²⁴⁵ L'Aquila ed Avezzano. Solo ad Avezzano il Sindaco è coadiuvato anche dall'organo di controllo di gestione.

²⁴⁶ Ortona e San Salvo. Nel secondo compare la struttura a composizione mista.

²⁴⁷ Vasto.

²⁴⁸ A L'Aquila.

²⁴⁹ A Vasto.

²⁵⁰ A San Salvo.

²⁵¹ A Spoltore.

²⁵² A Pescara.

²⁵³ A Teramo. Si aggiunga che cinque comuni non hanno comunicato i parametri di giudizio

²⁵⁴ Ad Avezzano, Francavilla al Mare e Teramo è stato istituito, ma non è ancora funzionante.

ricognizione è stata effettuata su centotrentuno comuni che solo in trentaquattro casi superano i 5000 abitanti e che, anche per le loro ridotte dimensioni, hanno attivato il controllo di gestione in soli ventisei enti e la valutazione dei dirigenti in ottantadue comunità locali.

Nella provincia di Potenza solo un quarto dei venti comuni superiori ai 5000 abitanti ha attivato il controllo di gestione che risulta, quindi, funzionante, oltre che nella stessa Potenza, anche in altri quattro comuni.²⁵⁵ In questi enti la composizione dell'organo preposto è di provenienza interna o esterna, anche se il più delle volte sono presenti entrambi, secondo quell'articolazione mista che è poi la più frequente.²⁵⁶

Nei comuni con più di 5000 abitanti della provincia di Matera il controllo di gestione non è stato attivato e fa meraviglia che, viceversa, in cinque comuni con popolazione inferiore il servizio risulti, invece, funzionante.²⁵⁷ La locale Sezione regionale della Corte dei conti fa notare che la maggioranza dei comuni ha insediato questo controllo dopo la ricezione di una propria Circolare (n. 971 del 15.12.2004), intesa a sollecitare e chiarire gli adempimenti e le responsabilità sui controlli interni.

La relazione sul controllo di gestione, il cui invio alla Corte è obbligatorio dall'entrata in vigore dell'art.198 bis del TUEL, è stata trasmessa prevalentemente dagli enti della provincia di Potenza.

Dei venti enti superiori ai 5000 abitanti della provincia di Potenza, undici hanno attivato la valutazione dei dirigenti²⁵⁸ e, di questi, più della metà lo ha affidato ad un organo composto da un membro interno e due esterni. È da notare che comuni popolosi che contano intorno ai 13.000 abitanti, non hanno istituito questa funzione²⁵⁹, mentre piccole comunità, di soli 5000 abitanti, hanno, viceversa, ottemperato²⁶⁰.

Tra i comuni con meno di 5000 abitanti il servizio si è insediato nel 61% dei casi.

I comuni con più di 5000 abitanti della provincia di Matera hanno attivato la valutazione dei dirigenti nel 78% delle fattispecie. La composizione dei Nuclei vede costantemente presente il Segretario comunale, coadiuvato, il più delle volte, da due membri esterni. Nei comuni con meno di 5.000 abitanti la percentuale di applicazione è stata del 64% dei casi.

²⁵⁵ Genzano di Lucania, Lavello, Melfi e Sant'Arcangelo. Tra i comuni inferiori ai 5000 abitanti gli adempimenti sono stati sedici.

²⁵⁶ Genzano di Lucania ha un componente esterno e tre interni, Lavello un componente interno e due esterni, Melfi coinvolge due membri interni, Potenza ha solo un componente interno, Sant'Arcangelo impegna un membro interno e uno esterno.

²⁵⁷ Accettura, Aliano, San Giorgio Lucano, San Mauro Forte, Valsinni. Accettura ha un organo composto da un membro interno e uno esterno, Aliano ha un solo esponente interno, San Giorgio Lucano ha un membro interno e due esterni, San Mauro Forte utilizza il Segretario comunale e due esterni, Valsinni ha per responsabile il ragioniere di un'altra Amministrazione e due membri interni.

²⁵⁸ Bella, Genzano di Lucania, Lavello, Potenza, Maratea, Melfi, Muro Lucano, Pignola, Sant'Arcangelo, Tito e Venosa.

²⁵⁹ Avigliano, Lauria e Rionero in Vulture.

²⁶⁰ Bella e Pignola.

Visto che non tutti i comuni che hanno adottato la valutazione dei dirigenti hanno insediato anche il controllo di gestione e viceversa, l'approfondimento è stato dedicato a quel limitato elenco di enti che, a prescindere dal numero di abitanti, ha diligentemente scelto di usufruire di entrambi i controlli interni.²⁶¹

Eccetto due comuni che hanno fornito dati troppo scarsi²⁶², tutti gli altri hanno riferito di fare affidamento su di un PEG che contiene sempre un'articolazione contabile finanziaria e, quasi sempre, anche obiettivi specifici. Una serie di sei comuni²⁶³ fa riferimento ad indicatori spesso abbastanza articolati e verifica lo stato di avanzamento del PEG. Tutti i comuni esaminati si sono fatti carico di evidenziare eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati, anche se poi solo due²⁶⁴ hanno tenuto conto delle osservazioni sollevate, utilizzandole per la successiva programmazione.

Va rilevato che un comune di media grandezza come Potenza, non solo non ha dato rilevanza agli scostamenti, ma non ha neanche approntato un apposito sistema informatico, di cui invece si sono muniti comuni con popolazione tra i 13000 e i 17000 abitanti.²⁶⁵ Le relazioni di controllo di gestione sono, nella maggioranza dei casi, annuali, qualche volta infrannuali e solo raramente occasionali, segno che la periodicità delle scadenze e una certa regolarità d'impegno è stata ormai recepita ovunque. I destinatari abituali sono la Giunta e il Sindaco, cui talora si aggiungono i dirigenti e il Nucleo di valutazione. In sei casi il referto sul controllo di gestione è stato trasmesso anche alla Corte dei conti.²⁶⁶

Gli organi preposti alla valutazione sono, come si è visto, a composizione mista e in qualche caso coincidono con quelli che svolgono il controllo di gestione.²⁶⁷ I criteri di valutazione sono i più disparati, tanto da non potersi fare riferimento a parametri costanti. Il piccolo comune di Genzano di Lucania assegna punteggi diversificati per ciascun obiettivo, calcolandoli poi percentualmente in base al coefficiente di realizzazione. Melfi, più tradizionalmente, ha separato la valutazione dei risultati, suddivisi per obiettivi gestionali e strategici, dalla valutazione dei comportamenti manageriali. Potenza ha fatto riferimento ai tradizionali indicatori di quantità e qualità, temperandoli con il cosiddetto "coefficiente correttivo di tolleranza" che da conto dei limiti oggettivi della struttura. Sant'Arcangelo svolge la funzione in tre fasi: valutazione degli obiettivi assegnati, valutazione dei risultati conseguiti e collocazione della posizione organizzativa in una delle cinque fasce retributive e di risultato appositamente determinate. Qualche piccolo comune si è limitato ad

²⁶¹ Sedici comuni della provincia di Potenza e quattro di quella di Matera.

²⁶² San Giorgio Lucano e Valsinni.

²⁶³ Genzano di Lucania, Melfi, Potenza, Sant'Arcangelo, Aliano e San Mauro Forte.

²⁶⁴ Melfi e San Mauro Forte.

²⁶⁵ Lavello, Melfi e Aliano

²⁶⁶ Nei Comuni di Bella, Genzano di Lucania, Melfi, Piperno, Pignola, Sant'Arcangelo.

²⁶⁷ A San Giorgio Lucano e San Mauro Forte.

assumere come parametri le capacità organizzative e gestionali, espresse secondo pesi percentuali, oppure effettua una valutazione quantitativa sul rapporto obiettivi-risultati assieme ad una, qualitativa comportamentale, sui rapporti instaurati con altri Uffici e soggetti.²⁶⁸

Le relazioni sulla valutazione dei dirigenti sono annuali e si rivolgono almeno alla Giunta.

Sia rispetto al controllo di gestione che alla valutazione, il comune che si è distinto per completezza dei compiti assolti e per diligenza è quello di Melfi.

Il controllo strategico ha avuto scarso successo e, curiosamente, ad applicarlo sono stati i piccoli comuni della provincia di Potenza²⁶⁹ e della provincia di Matera.²⁷⁰ Le notizie riferite si limitano alla composizione dell'organo che è, in genere, mista, con qualche eccezione che annovera tre membri esterni²⁷¹ o che ha affidato la funzione al Consiglio comunale e a membri esterni.²⁷²

Calabria

Nel 2006 la Sezione regionale di controllo per la Calabria ha svolto un'indagine su di un campione composto dai dieci enti di maggiori dimensioni, indagine che ha evidenziato una generalizzata carenza di funzionamento, imputabile, oltre che alla risaputa insufficienza delle risorse e al sovrabbondare delle difficoltà organizzative, anche ad una marcata deficienza di carattere culturale. Basti pensare che non esiste un'adeguata distinzione e conseguente autonomia tra compiti d'indirizzo, svolti dagli organi politici e compiti di gestione, svolti dai dirigenti e che in nessuno dei comuni esaminati sono stati attuati tanto il controllo strategico, quanto la contabilità economica. Si pensi, inoltre, che alcuni comuni importanti non esercitano il controllo di gestione²⁷³ e che qualcun altro, benché sollecitato dalla Corte dei conti, ha insediato una struttura che non è ancora in grado di funzionare.²⁷⁴

I comuni che hanno attivato il controllo di gestione lo hanno affidato ad organismi a composizione interna, con la costante partecipazione di dirigenti e/o funzionari, oltre che del Segretario generale.²⁷⁵ Solo i più solerti si sono avvalsi del PEG, verificandone sporadicamente lo stato di attuazione.²⁷⁶ Il comune di Reggio Calabria ha attribuito la funzione sia al Servizio di controllo interno che al Nucleo di valutazione. Il primo analizza lo stato delle risorse e dei servizi,

²⁶⁸ Rispettivamente ad Aliano e San Mauro Forte

²⁶⁹ Campomaggiore, Montemilone e San Severino Lucano.

²⁷⁰ Garaguso, Miglionico, San Giorgio Lucano e Valsinni.

²⁷¹ San Severino Lucano

²⁷² Rispettivamente Garaguso e Miglionico.

²⁷³ Crotone, Vibo Valentia, Castrovillari e Soverato.

²⁷⁴ Paola.

²⁷⁵ Solo il Comune di Gioia Tauro ha affiancato al Direttore generale tre membri esterni

²⁷⁶ Cosenza, Reggio Calabria, Gioia Tauro e Siderno. Gioia Tauro, non si è solo limitata a controlli trimestrali, ma ha anche cercato di effettuare un monitoraggio dei servizi.

unitamente ai loro costi, su cui riferisce al secondo che, invece, verifica la realizzazione degli obiettivi, la corretta gestione, l'imparzialità e il buon andamento del governo locale. In questo modo l'ente cerca di utilizzare gli esiti del controllo di gestione ai fini del giudizio da esprimere sul rendimento dei dirigenti. Anche in un altro comune gli obiettivi vengono assegnati alle singole strutture, perché dal raffronto con i risultati conseguiti emergano anche quegli aspetti che poi risultano utili al Nucleo di valutazione per riscontrare la condotta dei responsabili di settore.²⁷⁷

Fatta eccezione per le brevi esperienze positive appena accennate, per il resto il controllo di gestione è stato poco applicato e, dove lo è stato, tutto è avvenuto solo a livello embrionale, senza poter contare su di un programma, sulla contabilità economica o su di un sistema di indicatori. Come se non bastasse, sono stati compilati referti occasionali e solo in qualche caso è stato onorato il 198bis del TUEL.²⁷⁸

Ovviamente molto più diffusa è la valutazione dei dirigenti. Il Nucleo è composto, in genere dal Segretario/Direttore generale, coadiuvato da due o tre esperti di provenienza esterna. Solo a Reggio Calabria la composizione è tutta esterna, con tre membri di provenienza accademica.

Tutti gli enti esaminati effettuano la valutazione accertando la rispondenza dei risultati ottenuti agli obiettivi perseguiti. I criteri prescelti sono però estremamente generici, con l'effetto di rendere le prestazioni difficilmente misurabili. Il miglior livello di approfondimento è stato ottenuto da quasi tutti i comuni capoluogo di provincia.²⁷⁹ A Catanzaro è stata operata la tradizionale distinzione tra raggiungimento degli obiettivi e capacità manageriali. È anche previsto un Comitato di garanti, abilitato ad irrogare sanzioni nei casi di accertamento di responsabilità. Il comune di Cosenza esercita la valutazione in base a sei criteri che sono la comunicazione interna, la competenza organizzativa, la capacità innovativa, la gestione dell'autorità inerente al ruolo, la gestione delle risorse e l'aggiornamento e diffusione delle conoscenze. Il comune di Reggio Calabria è l'unico ad essersi dotato di numerosissimi parametri, tra cui l'analisi e soluzione dei problemi, l'autonomia, la capacità di conduzione del gruppo e la propensione al rischio. La sua valutazione finale è effettuata attraverso una ponderazione tra quanto riferito dal Nucleo sul raggiungimento degli obiettivi e quanto espresso dal Direttore generale sulle capacità e sui comportamenti organizzativi. Nel comune di Crotona, più che operare una valutazione, si è tentato un monitoraggio sull'applicazione dei parametri. Il comune di Siderno ricorre invece a soli quattro parametri che sono la gestione delle risorse, la capacità di tradurre gli obiettivi in piani, la capacità di lavorare con altri dirigenti e la capacità di soddisfare le attese dell'utenza. L'ente sostiene che, grazie alla valutazione, le prestazioni dei dirigenti si sono più

²⁷⁷ Siderno.

²⁷⁸ Solo a Catanzaro. Cosenza e Soverato si sono limitati a relazionare, l'una sui provvedimenti d'acquisto di beni e servizi e l'altro sullo stato del rendiconto finanziario.

²⁷⁹ In particolare a Reggio Calabria, Catanzaro, Cosenza.

agevolmente orientate verso gli obiettivi. In comuni minori le prestazioni sono apparse scarsamente misurabili a causa dell'eccessiva ampiezza dei criteri utilizzati o della pretesa coincidenza tra gli obiettivi e i compiti istituzionali.²⁸⁰ Solo due enti hanno redatto un referto per gli organi politici.²⁸¹

La scarsa affermazione della valutazione della dirigenza sarebbe dovuta, stando a quanto espressamente riferito dalla Sezione di controllo per la Calabria, alla persistenza di Amministrazioni che continuano ad essere asservite agli interessi degli organi di indirizzo politico. Complessivamente la scarsa applicazione dei controlli interni, non solo compromette l'efficacia dell'azione amministrativa e la congruenza tra obiettivi e risultati, ma inibisce anche il controllo esterno di gestione della Corte dei conti. Se l'organismo contabile non viene posto nelle condizioni di avvalersi del sistema dei controlli interni, non è neanche in grado di riscontrare al meglio gli esiti della propria attività di indagine e accertamento, per la quale è irrinunciabile una proficua comparazione con le risultanze offerte dagli altri due tipi di controllo.

Sardegna

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, nel corso del 2006-2007, ha verificato nelle proprie indagini gli aspetti gestionali relativi al rispetto del patto di stabilità e degli equilibri di bilancio, al mantenimento della sana gestione finanziaria e al funzionamento dei controlli interni di soli sei comuni di diverse dimensioni.²⁸² Nel corso del 2007, in occasione dell'applicazione degli artt.166 e segg. della legge 266/2005, la Sezione, ricevendo dal Collegio dei revisori le relazioni sui bilanci di previsione dei comuni di Cagliari, Nuoro e Quartu Sant'Elena, ha colto l'occasione per chiedere loro anche qualche dato sull'istituzione dei controlli interni.

Si è così saputo che, mentre a Cagliari sono stati applicati tutti i controlli, a Nuoro e Quartu Sant'Elena sono stati istituiti solo i Nuclei per la valutazione della dirigenza. Del resto anche negli altri sei comuni appositamente indagati, lo stato di attuazione dei controlli lascia molto a desiderare, tanto che solo in due esiste il controllo di gestione e in uno di essi è in fase di prima applicazione.²⁸³

La valutazione dei dirigenti è diffusa e prevede, in maggioranza, i soliti organi a composizione mista, con la partecipazione ricorrente del Segretario comunale.²⁸⁴ Il giudizio sulle prestazioni dirigenziali è svolto in misura ridotta e appena sufficiente nella maggioranza

²⁸⁰ Rispettivamente a Gioia Tauro e Paola.

²⁸¹ Crotone e Siderno.

²⁸² Carloforte, Maracalagonis, Castelsardo, Lanusei, Olbia e Selargius.

²⁸³ Rispettivamente ad Olbia e Castelsardo.

²⁸⁴ A Maracalagonis si avvale di tre esperti esterni, mentre a Castelsardo vige un organo in convenzione con altri dieci Enti che dovrebbe svolgere anche il controllo di gestione.

dei comuni²⁸⁵, mentre appare sviluppato e consapevole a Castelsardo e Lanusei, gli unici comuni degni di nota. Il comune di Castelsardo esercita la valutazione, per il 60% in base alle attività e ai risultati e, per il 40% in relazione alle capacità manageriali. Utilizza sia le relazioni degli stessi responsabili che i colloqui svolti appositamente con gli amministratori. Il comune di Lanusei mette a punto un documento che contiene, nella prima parte, concordata tra il Nucleo e i responsabili, lo stato degli obiettivi, il loro peso ponderale, la calendarizzazione dell'attività di verifica e l'indicazione della scala da utilizzare per la valutazione. La seconda parte, curata dai responsabili dei servizi, indica i risultati raggiunti, i fattori utili a valutare, l'assegnazione di un giudizio per ciascun obiettivo e la stesura delle considerazioni finali. Gli altri comuni che hanno dato una ben limitata applicazione alla valutazione dei dirigenti lo hanno fatto più per sopperire alla necessità di erogare la retribuzione di risultato, che per conoscere e migliorare il sistema delle responsabilità che guida l'ente e per consentire il perseguimento degli obiettivi. Ne è prova il fatto che alcuni comuni si limitano ad esaminare le autovalutazioni dei responsabili²⁸⁶, e talvolta non disporrebbero, a giudizio del locale Ufficio della Corte, neanche di fonti informative attendibili a fini istituzionali.²⁸⁷

A Castelsardo è stato sperimentato il controllo di gestione che viene esercitato, in convenzione, dallo stesso organismo che effettua la valutazione dei dirigenti. Purtroppo il riscontro non è concomitante e non permette di intervenire con adeguate misure correttive. Il comune non è stato in grado di elaborare una reportistica sufficiente; ciò nonostante, considerata la situazione di incertezza in cui versano tutti gli altri, può comunque annoverarsi tra le località che, nell'isola, possiedono strumenti validi e sono animati da propositi concreti.²⁸⁸ Il ridotto campione di enti preso in considerazione denuncia un limitatissimo grado di attenzione agli istituti in parola che, quando non sono del tutto ignorati, sono applicati a mero fine di adempimento e con scarso interesse. Sarebbe utile che ulteriori indagini sollecitassero gli enti locali ai necessari adeguamenti.

4.2.3 Differenze e analogie tra le esperienze

L'analisi ricognitiva riportata finora testimonia una generalizzata applicazione della valutazione dei dirigenti che, assieme al controllo di regolarità amministrativa e contabile, costituiscono le due tipologie di controllo interno più diffuse. Ancora oggi il controllo di gestione stenta a decollare appieno e anche le applicazioni settoriali non incontrano il favore

²⁸⁵ Carloforte, Maracalagonis, Olbia e Selargius.

²⁸⁶ Ad esempio Carloforte.

²⁸⁷ Olbia e Selargius.

²⁸⁸ Anche il comune di Olbia ha adottato un principio di controllo di gestione, ma non ha adottato referti.

degli amministratori. Del tutto insoddisfacente è, da ultimo, il controllo strategico, ignorato dalla maggioranza dei comuni esaminati. Si ritiene che, come è giusto che i dirigenti vengano valutati per l'attuazione del PEG e il raggiungimento degli obiettivi, così è auspicabile che gli organi politici vengano giudicati per le politiche pubbliche intraprese e le scelte operate.

La valutazione comparativa dei sistemi di controllo attuati ha evidenziato una certa eterogeneità dei modelli operanti e dei livelli di funzionamento, ragionevolmente dovuti all'entità della popolazione, alla disponibilità all'innovazione, alla presenza di risorse e alla diversa cultura della gestione.

Confrontando le separate esperienze dei comuni esaminati si nota subito che, mentre un terzo dei comuni dell'Abruzzo e quasi la metà di quelli delle Marche non hanno ancora attivato il controllo di gestione, i comuni del Piemonte e dell'Emilia Romagna risultano quasi del tutto adempienti. Le modalità di attivazione sono state però differenti, perché quasi tutti i comuni del Piemonte hanno adibito alla funzione una specifica struttura, ancorché il più delle volte preesistente, mentre più della metà di quelli dell'Emilia Romagna ha solo affidato provvisoriamente una parte dei compiti ai responsabili dei servizi o al Nucleo di valutazione.

Dall'esame dei comuni della Basilicata emerge che solo il 20% ha insediato il controllo di gestione, mentre in Calabria, nonostante l'indagine abbia riguardato gli enti di maggiori dimensioni, esso è presente in appena la metà dei comuni esaminati. Le strutture preposte sono costituite, in Basilicata, da organi a composizione mista, mentre gli organismi della Calabria sono, in genere, a composizione interna, con la partecipazione abituale del Segretario generale e/o di dirigenti e funzionari. È questo l'unico profilo che avvicina la Calabria ai comuni di Piemonte ed Emilia Romagna, dove la maggioranza degli organi di controllo è effettivamente composta da membri interni e, solo raramente, si avvalgono di qualche esterno che integra il collegio.

Dall'esame degli enti locali di Marche e Abruzzo emerge che circa la metà delle strutture sono interne e preesistenti, con la rimanente metà composta da organismi adibiti appositamente. La tendenza a scegliere la composizione interna è prevalente anche nei grandi comuni esaminati della regione Lazio, seguiti in questo dagli enti della Toscana che, comunque, in un terzo dei casi, hanno preferito che l'incarico fosse condiviso con esponenti esterni. A differenza di altre regioni i comuni laziali hanno dato vita ad esperienze uniformi che hanno tutte verificato, con strumenti analoghi, la rispondenza tra i risultati e gli obiettivi di PEG. È giusto che una nota di apprezzamento vada spesa per Frosinone che, nel rilevare gli scostamenti, ha formulato osservazioni che ha poi applicato ai servizi deficitari e alla rinnovata programmazione. Ad essi si contrappongono nettamente gli enti toscani che, anche se in parte giustificati dalle loro

differenti dimensioni, hanno tuttavia registrato performance assolutamente disomogenee. Oltre al carente adempimento dei comuni più piccoli, esiste anche la lacunosa attuazione dei due enti capoluogo, Prato e Livorno che risultano, stranamente, assai meno solerti del ben più piccolo comune di Orbetello che si è fatto notare per la disciplina degli scostamenti e la scelta degli indicatori e che costituisce l'esperienza esaminata di significato più ragguardevole. I comuni di Marche e Abruzzo accentrano l'attenzione, ora sul grado di realizzazione degli obiettivi, ora sullo stato di avanzamento del PEG, ricorrendo ad un sistema di indicatori solo negli enti più grandi. Non così avviene in Piemonte, dove l'avanzato stato di applicazione fa sì che si ritrovino praticamente ovunque un programma di controllo e un piano particolareggiato degli obiettivi. In Emilia Romagna il perseguimento degli obiettivi di PEG e la misurazione del loro grado di raggiungimento tramite indicatori, costituiscono modi di procedere entrati ormai nella prassi della generalità dei comuni, i quali, nella maggioranza dei casi, hanno anche utilizzato questi strumenti per segnalare alla Giunta o ai responsabili di settore gli scostamenti registrati tra previsioni e risultati.

Agli antipodi di Piemonte ed Emilia Romagna si pone l'attuazione del controllo di gestione nella regione Calabria, dove le applicazioni sono ancora allo stato embrionale e dove, nonostante le consistenti dimensioni dei comuni esaminati, solo meno della metà ha adottato un PEG.

I comuni della Basilicata hanno dimostrato una maggiore tendenza all'adempimento, stranamente più accentuata negli enti di piccole dimensioni e registrano, nei casi di composizione mista degli organi, una maggiore inclinazione a ricorrere al contributo di membri esterni. All'opposto, nella regione Liguria, si è registrata una netta inclinazione a preferire la composizione interna degli organi, facendo un grande affidamento sulle prestazioni del Segretario/ Direttore generale e del Servizio economico finanziario.

La comparazione tra controlli di gestione permette di rilevare che i risultati più significativi sono stati ottenuti nei comuni piemontesi di Oleggio, Orbassano, Ivrea, Rivoli, e Biella dove, a seguito dei referti, sono state assunte misure correttive, nonché nei comuni di Portomaggiore e Verucchio, in Emilia Romagna, dove si è proceduto alla rimodulazione dei programmi. Hanno esercitato, perlomeno con diligenza e completezza, i propri doveri anche gli organi dei comuni liguri di Boissano, Savignone, Stella, Ventimiglia e Albenga, dove la totalità dei compiti preordinati sono stati puntualmente adempiuti.

Il controllo di gestione va valutato, oltre che rispetto agli strumenti d'indagine adottati, anche in base alla frequenza e alla qualità dei referti emanati. Le relazioni degli enti di Abruzzo e Marche, ad esempio, sono occasionali, mentre quelle del Piemonte sono periodiche. Diversamente i comuni dell'Emilia Romagna, benché in taluni casi inadempienti, compilano,

oltre ai *report* annuali sulla situazione generale, anche i referti semestrali sullo stato di avanzamento del PEG. In Toscana e nel Lazio sono stati compilati sia rapporti annuali che infrannuali, con la menzionata notazione per il Lazio che, grazie ai referti, è stato in grado di adottare le misure autocorrettive.

I comuni della Liguria, non solo hanno il merito di aver ampiamente utilizzato il PEG, ma sono anche quelli che più numerosamente hanno trasmesso alla Corte dei conti il referto sul controllo di gestione.

In generale la frequenza dei referti è stata prevalentemente annuale e va riconosciuto che, nella maggioranza dei casi, gli enti hanno fatto tesoro delle rilevazioni in essi contenute, modificando adeguatamente la programmazione politica e le scelte amministrative. Anche le località della Basilicata, nonostante i mezzi ristretti e, limitatamente ai comuni che hanno dato applicazione al controllo di gestione, si sono sforzati di redigere almeno un referto annuale e di adottare comunque un PEG.

Un giudizio sommario delle esperienze finora esaminate premia i comuni del Piemonte, della Liguria e dell'Emilia Romagna, che nonostante sporadiche disfunzioni, hanno mediamente applicato il controllo di gestione con maggiore maturità.

La valutazione dei dirigenti è, come già detto, un controllo più diffuso e più omogeneo. Nella stragrande maggioranza dei comuni esaminati la funzione è esercitata da una struttura a composizione mista, formata dal Segretario/Direttore generale e da due o tre membri esterni che possono essere liberi professionisti, consulenti, professori universitari o dipendenti di altra amministrazione. Rispetto a questa impostazione si differenzia la regione Abruzzo dove poco meno della metà degli enti, pur avendo un regolare Nucleo di valutazione, vi affianca, per l'elaborazione dei parametri, un'apposita e separata struttura, anch'essa a composizione mista. I criteri per la formazione del Nucleo sono un po' diversi anche in Toscana dove una certa disomogeneità tra gli enti è una costante.²⁸⁹ In ben quattro comuni liguri il riscontro di gestione e il giudizio sui dirigenti coincidono nello stesso organismo²⁹⁰, mentre in altri due i membri del Nucleo sono tutti esterni.²⁹¹ In Emilia Romagna, Liguria e Sardegna alcuni comuni più piccoli esercitano l'attività valutativa dei responsabili dei servizi nella tanto auspicata forma associata di cui all'art.147 d.lgs.267/2000, ovvero d'intesa con i comuni limitrofi che gestiscono, in convenzione, un servizio intercomunale.

²⁸⁹ A Montalcino e Orbetello l'organo di valutazione coincide con l'organo del controllo di gestione, mentre a Livorno annovera solo componenti esterni.

²⁹⁰ Rossiglione, Monterosso a Mare, Moconesi e Stella.

²⁹¹ S. Stefano di Magra e Bargagli.

Nella maggioranza degli enti di tutte le regioni esaminate, le categorie di giudizio utilizzate sono state costantemente la valutazione di risultato, in base al grado di raggiungimento degli obiettivi e la valutazione della posizione organizzativa, in base alla capacità manageriale. Mentre questi parametri di massima, che riguardano il rendimento oggettivo e i comportamenti direzionali, sono sovrapponibili per tutti gli enti, i loro approfondimenti e gli infiniti sottocriteri, applicati con dovizia dai vari Nuclei, rendono estremamente differenziato il panorama delle valutazioni.

Le regioni settentrionali sembrano aver lavorato meglio.

Nei comuni di Piemonte ed Emilia Romagna si è proceduto, molto attentamente, prima alla valutazione di risultato e poi della posizione dirigenziale, ricorrendo, in ogni ente, a molteplici sottocriteri di dettaglio che hanno permesso un forte grado di approfondimento.

La massima differenziazione è emersa nell'effettuare la valutazione soggettiva delle capacità manageriali, ove si è reso più difficile individuare criteri univoci. Ciò nonostante, in entrambe le regioni, sono stati applicati ripetutamente tre parametri di larga diffusione che sono la collocazione della struttura, la complessità organizzativa e il grado di responsabilità.

La Liguria, anch'essa impegnata sul fronte delle valutazioni, preferisce applicare il parametro obiettivo del rispetto dei dati di bilancio e quello manageriale della qualità delle prestazioni professionali e organizzative.

Nelle regioni centrali il giudizio sui dirigenti è stato meno puntuale.

Le valutazioni effettuate dai comuni di Marche e Abruzzo sono sostanzialmente generiche e il loro giudizio si articola costantemente nel tener conto solo dei due canoni fondamentali del raggiungimento degli obiettivi e dei comportamenti organizzativi. La medesima genericità è rilevabile nel Lazio, dove solo Latina procede ad una netta separazione tra valutazione di risultato e di posizione, mentre gli altri focalizzano l'attenzione solo sul raggiungimento degli obiettivi. La situazione non è dissimile in Toscana, dove però i comuni esaminati sono di dimensioni ben più ridotte, con solo due capoluoghi di provincia.²⁹² Le località adempienti hanno adottato soltanto parametri di risultato, anche se si differenziano Montalcino e Orbetello che, invece, hanno anche elaborato gli indici dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni dirigenziali.

I comuni del Piemonte evidenziano delle esperienze di controllo molto più avanzate rispetto ai comuni situati in Calabria, avendo, i primi, svolto la funzione con molta accuratezza e i secondi adottato parametri molto più generici, impedendo la misurazione delle prestazioni. I comuni della

²⁹² Livorno, peraltro, utilizza sia il parametro della percentuale di raggiungimento dei risultati, che il criterio della capacità manageriale.

Basilicata hanno adottato criteri poco concordi tra loro, mentre quelli sardi si sono affidati alle autovalutazioni degli stessi dirigenti, svelando così una logica puramente adempitiva.

Nel raffronto tra controllo di gestione e valutazione dei dirigenti emerge la tendenza generale a condurre separatamente i due tipi di riscontri. Non appare entrata nella prassi dei comuni la prescrizione del legislatore di valutare i dirigenti utilizzando le risultanze del controllo di gestione. Allo stesso modo, se è vero che il giudizio sulle performance dirigenziali è, in buona parte, espresso da membri esterni che non fanno parte degli organismi deputati ai riscontri sulla gestione, è anche vero che questi stessi organismi apprezzano il livello di raggiungimento dei risultati, prescindendo quasi sempre dalla correlata valutazione dei dirigenti che proprio quei risultati perseguono.

Ci sono, naturalmente, alcune eccezioni degne di nota. Esistono infatti comuni che esercitano il controllo di gestione coadiuvati dal Nucleo di valutazione e viceversa.²⁹³ In diversi comuni del Piemonte e dell'Emilia Romagna si assiste ad uno scambio costante di dati e informazioni tra i due servizi.²⁹⁴

Il controllo strategico è il grande dimenticato della riforma di cui al d.lgs.286/1999 che voleva completare il sistema dei controlli, misurando anche la congruenza tra obiettivi e risultati e valutando l'adeguatezza degli strumenti adoperati. Esso è stato applicato sporadicamente in pochi comuni e del tutto ignorato negli enti esaminati di Calabria e Sardegna. Le cause di questo scarsissimo interesse sarebbero da rinvenire nella limitatezza delle risorse da mettere a disposizione per un ulteriore adempimento e nella ragionevole possibilità di confonderlo con il controllo di gestione. La regione che vanta un'attuazione considerevole e attenta del controllo strategico è l'Emilia Romagna che, nei casi di applicazione, si è abituata a verificare che l'attuazione delle scelte avvenga sempre con una corretta gestione delle risorse. Piemonte, Toscana e Lazio annoverano, come casi di osservanza, i comuni di Biella, Livorno e Frosinone, le cui modalità di applicazione rappresentano comunque un esempio lodevole. In Abruzzo e nelle Marche ragioni di economia hanno spinto gli enti adempienti ad attribuire il compito ad organi già deputati ad altre funzioni quali, di volta in volta, il Servizio di controllo interno, il Nucleo di valutazione, la Giunta etc...

Meraviglia infine che in Liguria, come in Basilicata, si sia ottemperato all'obbligo di insediare il controllo strategico in comuni piccoli e piccolissimi, tralasciandolo in quelli di maggiori dimensioni.

²⁹³ Solo a titolo esemplificativo si ricordano Borgosesia e Vasto.

²⁹⁴ Ancora a titolo esemplificativo si menzionano Oleggio, Cuneo, Rivoli, Ivrea, Biella, Alfonsine e Russi.

Conclusivamente, nonostante la sufficiente chiarezza della normativa e la disponibilità di strumenti economico aziendali avanzati, i controlli gestionali e strategici registrano ampi spazi di mancata o parziale attuazione. Anzi, si è verificato che, dopo una fase iniziale di curiosità e di slancio, si sia registrato un periodo di rallentamento e di stasi che, in alcuni casi, è stato addirittura di involuzione. Quando non sono bastate le difficoltà economiche e organizzative a tradire le attese, sono intervenute le resistenze di mentalità che guardano ai controlli con diffidenza. Da più parti si invoca l'adoperarsi per un' adeguata ripresa dell'intero sistema.²⁹⁵

²⁹⁵ Vedi F.Fontana, M.Rossi, "Il controllo interno" Milano, Giuffrè, 2005.

4.2.4 Rapporti tra controlli interni ed esterni: il ruolo della Corte dei conti

Se già la legge 20/1994 aveva ridisegnato le funzioni della Corte dei conti, avviando il controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni e verificando il funzionamento dei controlli interni, la successiva legge 131/2003, di riforma costituzionale, ha definito più chiaramente il ruolo dell'Istituto nei confronti degli enti locali, stabilendo che prenda in esame il rispetto degli equilibri di bilancio nei confronti del patto di stabilità e dei vincoli dell'Unione Europea e che riscontri sia la sana gestione finanziaria, che il funzionamento dei controlli interni. Il controllo della Corte dei conti si è così assestato con le caratteristiche di un controllo esterno, successivo, complessivo, ovvero sugli esiti della gestione, e collaborativo. Come organo collaborativo esterno la Corte entra in sinergia con gli organi di controllo interno, senza assolutamente incidere sull'autonomia costituzionale degli enti i quali, in questa materia, godono anche dell'autonomia statutaria di cui all'art. 2 della legge 131/2003.

La Corte dei conti, organizzata tra la Sede centrale e le Sezioni regionali, non solo vigila sulla sana gestione e sul funzionamento dei controlli interni, ma utilizza anche le rilevazioni effettuate per sollecitare il diverso controllo politico degli organi elettivi. Così, mentre la Sede centrale riferisce al Parlamento sui livelli di attuazione delle normative interessate, le Sezioni regionali relazionano a ciascun Consiglio sul concreto e pratico funzionamento degli organi di verifica locali.

Questo controllo sui controlli è stato poi rafforzato dal d.l. 168/2004 che, integrando l'art. 198 bis del TUEL, ha posto l'obbligo di trasmissione ai locali Uffici della Corte dei referti sul controllo di gestione. L'acquisizione di queste relazioni ha consentito all'Istituto di conoscere le performance strategico operative e di disporre di elementi informativi e valutativi, spesso più significativi delle frammentarie notizie che ordinariamente pervengono tramite la somministrazione di questionari. Si ritiene, inoltre, che la necessità di trasmettere la suddetta relazione possa fungere da stimolo per gli enti non ottemperanti, affinché si adeguino all'obbligo di attivazione dei controlli mancanti. La norma in parola è stata anche dichiarata costituzionale dall'Alta Corte che non vi ha ravvisato gli estremi del ventilato pregiudizio per l'autonomia degli enti locali. La sentenza n. 417/2005 stabilisce che l'obbligo di trasmissione va considerato come espressione di un coordinamento meramente informativo, strumentale alla più importante finalità costituzionale di coordinamento finanziario. Anzi, proprio questa finalità giustifica il raccordo tra il controllo di gestione e gli accertamenti della Corte dei conti che, dando insieme applicazione all'art. 198 bis, realizzano quel rapporto intensamente collaborativo che è stato voluto dall'art. 7, co. 7 della legge 131/2003.

Secondo alcuni esponenti, osteggiati in questo dai comuni più gelosi della propria autonomia, l'applicazione della disposizione in parola potrebbe ottenere migliori risultati, se la Corte dei conti definisse e diffondesse agli enti locali uno schema minimale di referto, individuando alcuni indicatori chiave, fissando alcune regole di base per la formulazione degli obiettivi e stabilendo che i livelli prestazionali raggiunti in un esercizio, non siano che la base di partenza per fissare obiettivi ulteriori.²⁹⁶ Una verifica più puntuale da parte della Corte sarebbe auspicabile, non solo perché consentirebbe, soprattutto, di comparare meglio le esperienze, ma anche perché eviterebbe che qualche ente, per non sentirsi inadeguato o per timore di giudizi negativi, inserisca prevalentemente le informazioni premianti, attenuando, viceversa, quelle penalizzanti.

Attualmente la magistratura contabile sta prendendo atto della fase di difficoltà che i controlli interni stanno vivendo, suggerendo sia una più approfondita opera di monitoraggio che faccia emergere le difficoltà concrete, che stimolando il ricorso più incisivo e convinto alle forme di gestione associata con altri enti, ottimizzando il rapporto costi/benefici. L'indicazione più importante è quella di intensificare i momenti ricognitivi, informativi e di confronto esterni al sistema degli enti locali e nell'ambito dei quali è evidentemente centrale la funzione di controllo della Corte dei conti, attraverso cui si promuove quel confronto tra esperienze da cui discendono i modelli di eccellenza da imitare. Per completezza e perché si pone sullo stesso filone del controllo collaborativo, va menzionata la Legge Finanziaria 2006 (art 1, commi 166 e 167 L. 266/2005) che ha attribuito alla Corte il compito di esaminare le relazioni che l'organo di revisione predisponde, con riferimento sia al bilancio preventivo che al rendiconto. Il compito, destinato ad evidenziare le gravi irregolarità, rafforza il controllo sul sistema dei controlli ed accentua il profilo collaborativo della funzione, visto che è destinata anch'essa a riferire ai Consigli, perché promuovano le misure autocorrettive.

Va detto, infine, che lo stesso Legislatore della legge 20/1994 già stabiliva che la Corte, non solo verificasse il funzionamento dei controlli interni, ma effettuasse il controllo sulla gestione "anche" in base all'esito di altri controlli. Questo ruolo ha consentito alla Corte di investire tutte le Amministrazioni e di sostituirsi, anche irrispettivamente, agli organi di controllo interno, talora carenti o inesistenti, effettuando così, al loro posto, anche analisi economico gestionali di livello micro.

²⁹⁶ Si potrebbe predisporre uno schema articolato per tipologia di controllo che, per gli aspetti fondamentali faccia riferimento alla disciplina cui tutti gli Enti fanno riferimento, consentendo alle Sezioni regionali di acquisire, elaborare e analizzare dati uniformi per ciascun tipo di controllo, di ridurre il rischio di differenze interpretative e di favorire il coordinamento delle rilevazioni.

4.3 La gestione delle immobilizzazioni patrimoniali

4.3.1 Finalità e metodologia dell'analisi

L'analisi del conto del patrimonio è stata finalizzata alla verifica del livello di efficienza della gestione patrimoniale immobiliare delle province e di un campione rappresentativo dei comuni italiani, nonché dell'eventuale redditività di tale gestione, sia per garantire entrate all'ente, sia per soddisfare i bisogni della collettività amministrata.

La scelta dei comuni da sottoporre al monitoraggio (insieme alle province italiane) è stata guidata dall'esigenza di concentrare l'attenzione su un campione di n.261 comuni rappresentativo, *in media*, del territorio nazionale per diffusione territoriale e per popolazione.

Nel concreto l'analisi è stata avviata trasmettendo nel mese di aprile 2008, agli enti prescelti, una richiesta istruttoria con la quale si richiedevano informazioni sull'organizzazione del servizio e sulla gestione del patrimonio immobiliare attraverso un questionario che facilitasse la raccolta dei dati da trasmettere a questa Sezione.

L'analisi ha avuto anche ad oggetto, tra le caratteristiche generali di ciascun ente, il tipo di organizzazione e la quantità delle risorse umane utilizzate dal servizio di gestione del patrimonio dei vari enti monitorati, al fine di delineare il contesto della realtà locale ove si svolge la gestione patrimoniale.

È stata innanzitutto analizzata la consistenza complessiva del patrimonio dei predetti enti locali, nonché la variazione percentuale della stessa nel biennio 2006-2007.

Infine si è proceduto ad un esame comparato dei dati disponibili, al fine di valutare l'incidenza finanziaria delle gestioni patrimoniali.

Si precisa che alcuni dati economici, riportati anche graficamente, non sono presenti per tutti gli enti, ma solo per quelli che li hanno forniti.

4.3.2 Il conto del patrimonio

La verifica della correttezza della gestione del patrimonio richiede un'istruttoria specifica tendente all'acquisizione di dati relativi a:

- utilizzo istituzionale dei beni;
- modalità di concessione dei beni non utilizzati direttamente;
- costi di gestione dei beni immobili a carico dell'ente e raffronto con eventuali entrate da essi derivanti;
- analisi delle eventuali operazioni di acquisizione e/o alienazione dei beni;
- verifica della destinazione dei beni acquisiti;
- destinazione dei proventi derivanti dalle alienazioni;
- criteri di valutazione degli elementi patrimoniali.

Le finalità della redazione del Conto del Patrimonio sono chiaramente indicate dall'art.230 co.1 del d.lgs. 267/2000: "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 patrimonio delle province, dei comuni e delle comunità montane, città metropolitane ed unioni di comuni "è 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" (art. 230 co.2 del d.lgs. n. 267/2000).

La gestione patrimoniale dell'ente locale è, quindi, evidenziata dal conto del patrimonio, che viene redatto alla fine di ogni esercizio finanziario secondo il modello approvato con DPR n. 194 del 31 gennaio 1996.

La redazione del conto del patrimonio presuppone necessariamente la redazione e l'aggiornamento annuale degli inventari.

Si possono individuare 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;
- 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).

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.

L'*attivo* del conto del patrimonio è costituito da «i beni ed i rapporti giuridici attivi» dell'ente locale e si articola nelle seguenti macroclassi:

- 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 è composto da 4 macroclassi:

- a) patrimonio netto²⁹⁷;
- b) conferimenti;
- 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

²⁹⁷ In questa macro-classe 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.

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).

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; precisamente (come sintetizzato nel seguente prospetto) il TUEL prevede un doppio sistema di criteri di valutazione: uno per la costituzione dello stato patrimoniale iniziale ed uno da utilizzare a regime.

Prospetto criteri di valutazione ai sensi del d.lgs. 267/2000

Voce dello stato patrimoniale	Criterio di valutazione per la redazione dello stato patrimoniale iniziale	Criterio di valutazione a regime
Beni demaniali	Ammontare del debito residuo contratto per l'acquisizione di quei beni (*)	Al costo
Terreni	Valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali In subordine, per i terreni ai quali non è possibile attribuire la rendita catastale: modalità previste per i beni demaniali	Al costo
Fabbricati	Valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali	Al costo
Beni mobili	Al costo (**)	Al costo (**)
Crediti	Al valore nominale	
Censi, livelli ed enfiteusi	Capitalizzazione della rendita al tasso legale	
Rimanenze, ratei e risconti	Criteri previsti dal codice civile	
Debiti	Valore residuo	

(*) il valore contabile di tutti i beni demaniali a cui non corrispondono debiti residui è quindi "zero".

(**) il regolamento di contabilità di ciascun ente definisce le categorie di beni mobili non inventariati in ragione della natura di beni di facile 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.

4.3.3 La gestione delle immobilizzazioni materiali

L'indagine in oggetto è basata sui dati estrapolati dai questionari della richiesta istruttoria restituiti da n. 97 province e da n. 221 comuni del campione.

Dall'analisi dei dati risulta con evidenza che nel 2007 le Amministrazioni provinciali hanno acquisito terreni indisponibili (parchi, giardini, boschi, ecc.) per oltre il 41% della variazione annuale della consistenza del patrimonio, mentre le Amministrazioni comunali hanno alienato fabbricati disponibili (immobili urbani, ecc.) per circa il 38% della variazione annuale della consistenza del patrimonio (queste alienazioni hanno probabilmente inciso anche sulla netta diminuzione percentuale delle spese per manutenzione straordinaria nel 2007).

È, inoltre, emersa la tendenza all'esternalizzazione della gestione dei beni patrimoniali degli enti locali, fenomeno che in futuro sarà opportuno monitorare, al fine di evitare il verificarsi di eventuali danni erariali.

4.3.4 Analisi dei dati - gestione del patrimonio nelle province italiane

Il campione analizzato di province italiane, a seguito della ricezione dei questionari, è risultato composto come indicato nella seguente tab. n.1.

Tab. n.1

**Analisi conto del patrimonio - anni 2006/2007
(composizione campione province)**

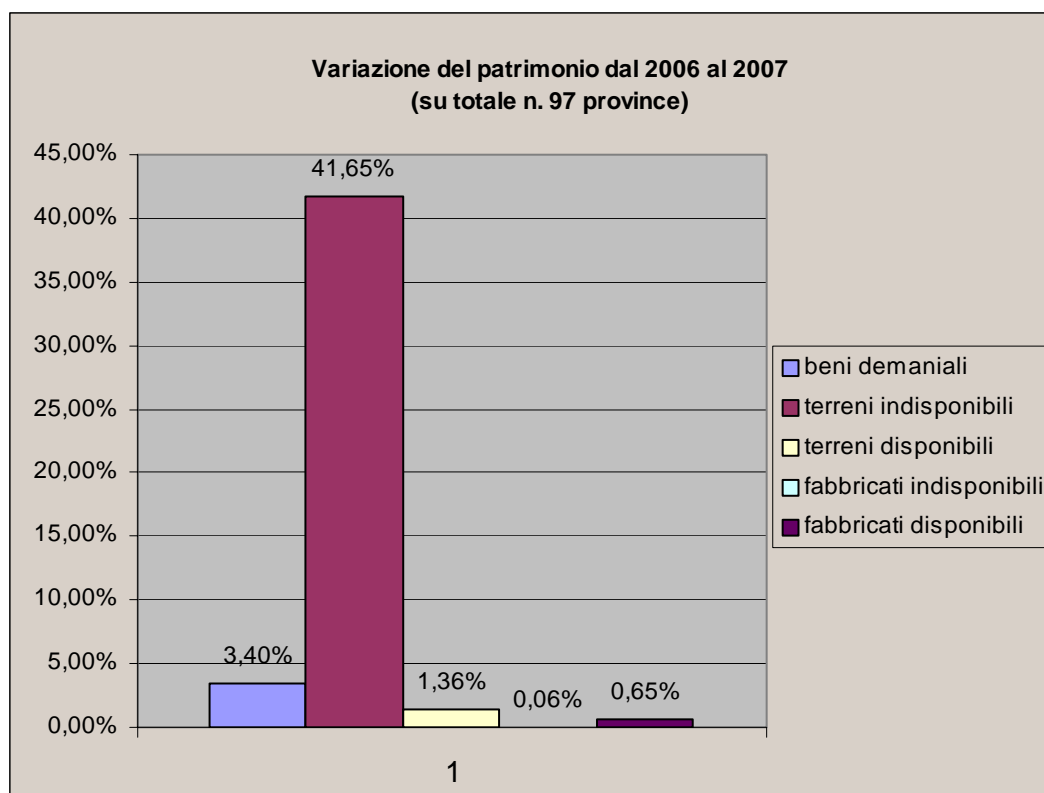
Regione (*)	Numero province
Piemonte	8
Lombardia	11
Liguria	4
Veneto	7
Friuli V. Giulia	4
Emilia Romagna	9
Toscana	9
Umbria	2
Marche	4
Lazio	5
Abruzzo	2
Molise	2
Campania	4
Puglia	5
Basilicata	2
Calabria	3
Sicilia	9
Sardegna	7
Totale complessivo	97

Dall'analisi della variazione percentuale dal 2006 al 2007 delle consistenze delle immobilizzazioni materiali, riportate nel seguente grafico n. 1, si evidenzia che nel 2007 per le amministrazioni provinciali italiane, complessivamente considerate, è aumentato in media di oltre il 40% il valore iscritto in bilancio dei terreni indisponibili, a fronte di una sostanziale invarianza del valore delle altre tipologie di immobilizzazioni materiali.

Tuttavia un'analisi disaggregata dei dati fa rilevare che la gestione del patrimonio delle province italiane risulta omogenea piuttosto a livello regionale che non a livello nazionale, probabilmente a causa dell'esistenza di normative regionali in materia.²⁹⁸

²⁹⁸ Vedasi tabelle di analisi nel volume II degli allegati al referto (da tab. 4.3.1 a tab. 4.3.72)

Grafico n. 1



È da notare che l'incremento del valore della consistenza delle immobilizzazioni materiali iscritto nei bilanci delle amministrazioni provinciali italiane è dovuto principalmente ad acquisizioni ed a manutenzioni straordinarie capitalizzate; nella tab. n. 2 e nel grafico n. 2 sono indicati rispettivamente i valori percentuali relativi sia alle acquisizioni di beni patrimoniali (suddivise tra: beni demaniali, terreni e fabbricati) verificatesi nel 2007, sia alle spese di manutenzione straordinaria capitalizzate (suddivise tra le seguenti categorie di beni patrimoniali: beni demaniali, fabbricati disponibili e fabbricati indisponibili).

La tab. n. 3, invece, riporta i valori percentuali relativi alle alienazioni di beni patrimoniali verificatesi nel 2007, suddivisi tra le seguenti categorie di beni patrimoniali: fabbricati, terreni, beni demaniali.

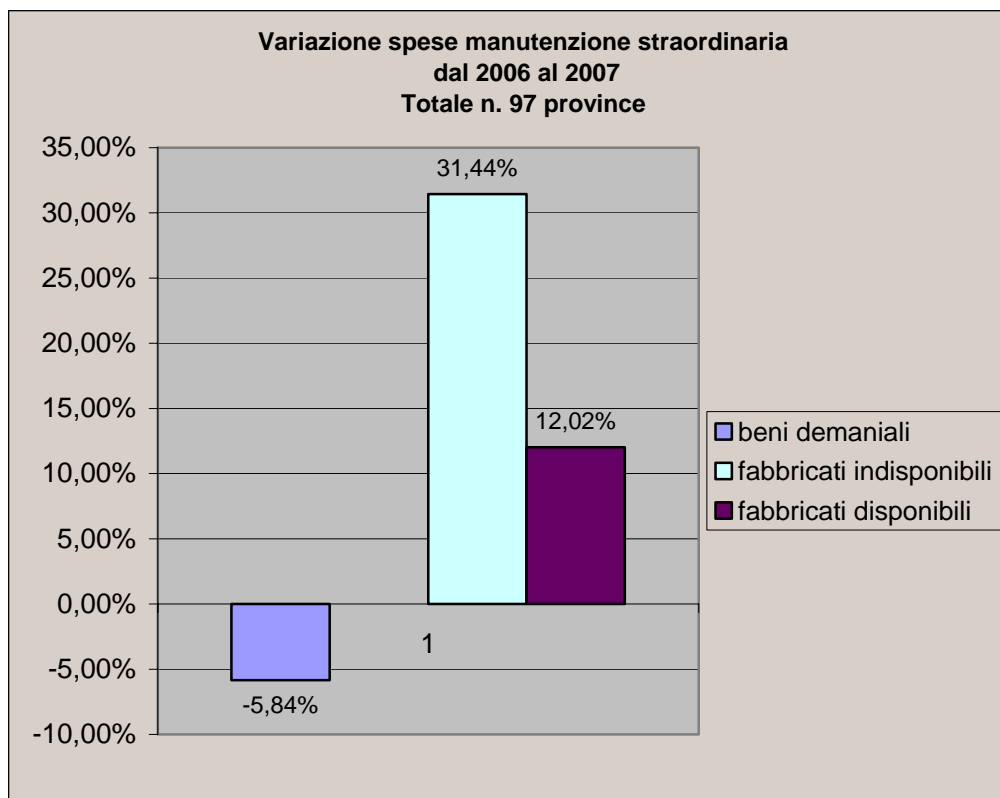
Tab. n. 2

REGIONE	% beni demaniali su valore acquisizioni 2007	% terreni su valore acquisizioni 2007	% fabbricati su valore acquisizioni 2007
Piemonte	51,84	0,11	48,05
Lombardia	33,53	3,23	63,25
Liguria	0,00	2,55	97,45
Veneto	8,41	22,82	68,77
Friuli V. Giulia	0,00	100,00	0,00
Emilia Romagna	72,43	0,64	26,93
Toscana	71,01	7,72	21,27
Umbria	0,00	0,00	0,00
Marche	9,49	1,33	89,18
Lazio	100,00	0,00	0,00
Abruzzo	0,00	0,00	100,00
Molise	0,00	100,00	0,00
Campania	47,17	0,12	52,71
Puglia	82,82	0,00	17,18
Basilicata	0,00	100,00	0,00
Calabria	0,00	0,00	100,00
Sicilia	0,00	0,00	100,00
Sardegna	0,00	0,00	100,00
valore medio % su n.97 province	52,89	2,41	44,70

Nel 2007 le acquisizioni di beni patrimoniali sono state finanziate dalle amministrazioni provinciali, complessivamente considerate, facendo ricorso all'indebitamento in media per circa il 49% del valore dei beni acquisiti.

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.

Grafico n. 2



Tab. n. 3

REGIONE	% beni demaniali su valore alienazioni 2007	% terreni su valore alienazioni 2007	% fabbricati su valore alienazioni 2007
Piemonte	12,89	38,84	48,27
Lombardia	8,28	28,65	63,08
Liguria	0,00	15,96	84,04
Veneto	1,94	0,66	97,40
Friuli V. Giulia	0,00	10,67	89,33
Emilia Romagna	0,35	11,39	88,25
Toscana	0,18	45,40	54,43
Umbria	1,65	98,35	0,00
Marche	24,37	5,37	70,26
Lazio	78,51	21,49	0,00
Abruzzo	0,00	100,00	0,00
Molise	10,25	13,32	76,43
Campania	0,00	0,00	0,00
Puglia	0,00	24,00	76,00
Basilicata	7,22	92,78	0,00
Calabria	0,00	0,00	0,00
Sicilia	0,00	0,00	100,00
Sardegna	1,13	0,00	98,87
valore medio % su n. 97 province	5,60	18,92	75,49

Le principali tipologie di debito contratte nel 2007 dalle amministrazioni provinciali per il finanziamento di acquisizioni di beni patrimoniali sono risultate le seguenti: mutuo, prestito obbligazionario, debito pluriennale, BOP.

È, invece, ancora scarso il ricorso al *leasing* da parte degli enti locali (che già aveva trovato una sua definizione nell'art. 17 della L. 183/1976), sebbene l'utilizzo di tale strumento sia stato innovato dall'art. 1 commi 907, 908, 912 e 913 della L. 296/2006 (finanziaria 2007) che ha consentito la locazione finanziaria (*leasing*) per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Le operazioni di *leasing*, che sono pienamente praticabili dalla pubblica amministrazione, presenterebbero alcuni vantaggi:

- consentono una diversificazione dei rischi rispetto alle future evoluzioni del fluttuante mercato dei capitali e costituiscono una possibile fonte di finanziamento;
- favoriscono il raggiungimento degli obiettivi previsti dal patto di stabilità interno, la cui normativa si propone di ridurre le spese (correnti ed in conto capitale/investimenti); il vantaggio si verifica in quanto gli investimenti finanziati in modo tradizionale figurano nel loro intero ammontare nel bilancio preventivo, mentre quelli finanziati con il *leasing* vi figurano soltanto per il canone annuale.

4.3.5 Analisi dei dati - gestione del patrimonio nei comuni del campione

Il campione analizzato di province italiane, a seguito della ricezione dei questionari, è risultato composto come indicato nella seguente tab. n. 4.

Tab. 4

Analisi conto del patrimonio - anni 2006/2007
(composizione campione comuni)

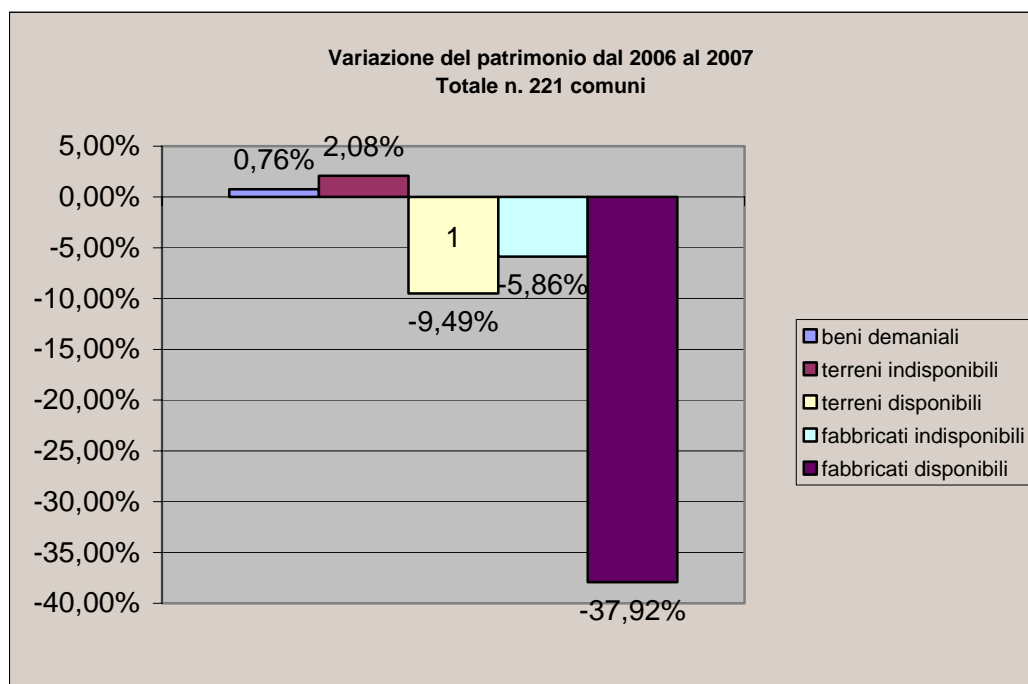
Regione (*)	Numero comuni
Piemonte	21
Lombardia	33
Liguria	7
Trentino Alto Adige	5
Veneto	18
Friuli V. Giulia	3
Emilia Romagna	14
Toscana	13
Umbria	5
Marche	5
Lazio	8
Abruzzo	7
Molise	2
Campania	27
Puglia	22
Calabria	3
Sicilia	19
Sardegna	9
Totale complessivo	221

Dall'analisi della variazione percentuale dal 2006 al 2007 delle consistenze delle immobilizzazioni materiali, riportate nel grafico n. 3, si evidenzia che nel 2007 per le amministrazioni comunali del campione, complessivamente considerate, è diminuito in media di circa il 38% il valore iscritto in bilancio dei fabbricati disponibili, a fronte di una minore diminuzione, rimasta inferiore al 9,5%, del valore delle altre tipologie di immobilizzazioni materiali.

È da notare che il leggero incremento del valore della consistenza di altre categorie di immobilizzazioni materiali iscritto nei bilanci delle amministrazioni comunali del campione è dovuto principalmente ad acquisizioni ed a manutenzioni straordinarie capitalizzate.

Nella tab. n. 5 sono indicati i valori percentuali relativi alle acquisizioni di beni patrimoniali (suddivise tra le seguenti categorie di beni patrimoniali: fabbricati, terreni, beni demaniali) verificatesi nel 2007; nel grafico n. 4 sono rilevabili i valori percentuali relativi alle spese di manutenzione straordinaria capitalizzate (suddivise tra: beni demaniali, fabbricati disponibili e fabbricati indisponibili).

Grafico n. 3

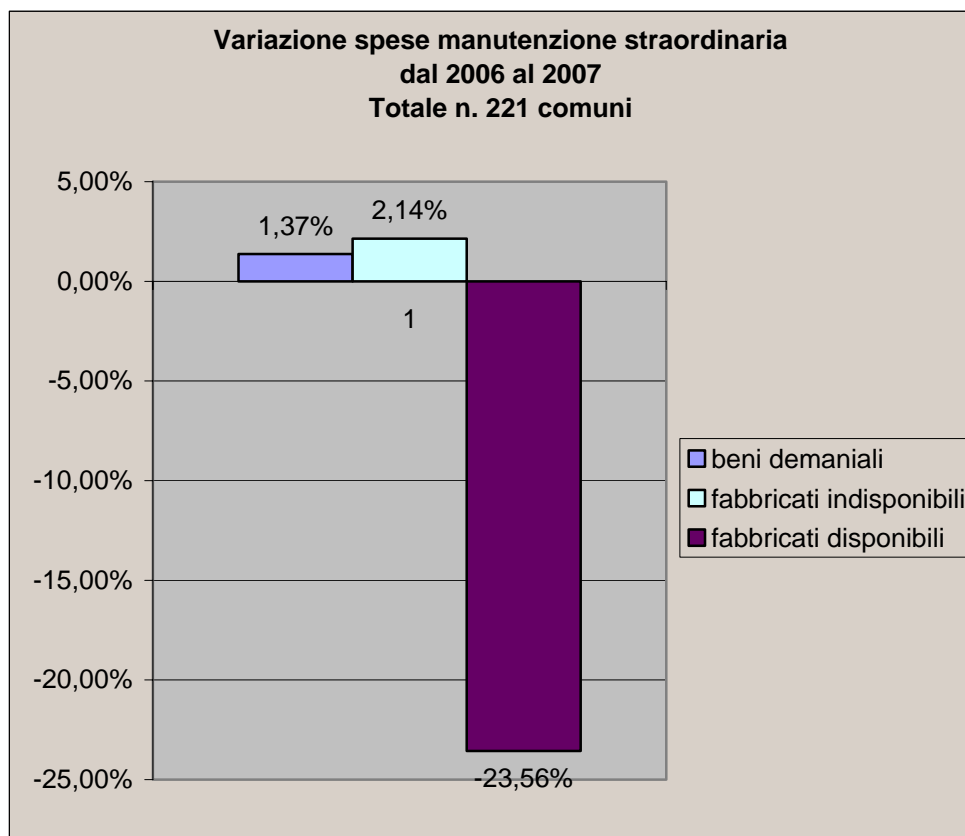


Il decremento del valore della consistenza delle immobilizzazioni materiali iscritto nei bilanci delle amministrazioni comunali del campione è dovuto principalmente ad alienazioni. Nella seguente tab. n. 6 sono indicati i valori percentuali relativi alle alienazioni di beni patrimoniali verificatesi nel 2007, suddivisi tra le seguenti categorie: fabbricati, terreni, beni demaniali.

Tab. 5

REGIONE	% beni demaniali su valore acquisizioni 2007	% terreni su valore acquisizioni 2007	% fabbricati su valore acquisizioni 2007
Piemonte	23,92	22,30	53,78
Lombardia	43,51	9,37	47,12
Liguria	42,12	57,88	0,00
Trentino Alto Adige	67,35	2,59	30,06
Veneto	49,71	11,32	38,97
Friuli V. Giulia	5,84	7,69	86,47
Emilia Romagna	26,22	11,41	62,37
Toscana	51,92	10,05	38,02
Umbria	7,47	34,30	58,24
Marche	87,34	8,10	4,56
Lazio	42,16	3,15	54,69
Abruzzo	72,83	7,82	19,35
Molise	100,00	0,00	0,00
Campania	66,23	2,55	31,23
Puglia	78,15	4,63	17,22
Calabria	8,37	0,00	91,63
Sicilia	39,82	3,31	56,87
Sardegna	52,41	10,87	36,72
Valore medio % su n. 221 comuni	48,30	9,37	42,33

Grafico n. 4



Tab. 6

REGIONE	% beni demaniali su valore alienazioni 2007	% terreni su valore alienazioni 2007	% fabbricati su valore alienazioni 2007
Piemonte	0,66	60,82	38,52
Lombardia	7,87	58,42	33,71
Liguria	33,35	0,70	65,95
Trentino A. Adige	2,24	68,17	29,59
Veneto	2,59	60,17	37,24
Friuli V. Giulia	0,00	1,68	98,32
Emilia Romagna	0,08	68,27	31,65
Toscana	7,56	77,35	15,09
Umbria	0,01	54,00	45,99
Marche	7,61	64,39	28,00
Lazio	14,17	85,83	0,00
Abruzzo	0,00	51,52	48,48
Molise	100,00	0,00	0,00
Campania	80,22	10,80	8,97
Puglia	1,30	76,01	22,69
Calabria	55,01	44,99	0,00
Sicilia	9,63	85,93	4,44
Sardegna	0,00	94,91	5,09
Valore medio % su n. 221 comuni	6,95	61,15	31,90

Le alienazioni patrimoniali dovrebbero 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.

Le alienazioni patrimoniali dovrebbero 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.

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.

Nel 2007 le acquisizioni di beni patrimoniali sono state finanziate dalle amministrazioni comunali del campione, complessivamente considerate, facendo ricorso all'indebitamento in media per circa il 30% del valore dei beni acquisiti.

Le principali tipologie di debito contratte nel 2007 dalle amministrazioni comunali del campione per il finanziamento di acquisizioni di beni patrimoniali sono risultate le seguenti: mutuo, prestito obbligazionario, debito pluriennale, fondi comunali, BOC.

In proposito è da rilevare che è scarso anche da parte delle amministrazioni comunali il ricorso al leasing (per tale strumento finanziario valgono le medesime osservazioni già formulate a riguardo per le amministrazioni provinciali).

4.3.6 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.

Infine, la L. 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.

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.

Si evidenzia dunque l'importanza degli indirizzi di governo e delle scelte operate nella gestione del patrimonio, che vanno opportunamente ricordati 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.

I dati cui si riferiscono molte riflessioni in merito alle valutazioni economiche in materia di manutenzione fanno in realtà riferimento agli investimenti (e non ai costi) destinati annualmente a questa attività; l'entità di tali investimenti è soggetta a stime abbastanza consolidate che si attestano per l'Italia intorno al 1,2-1,5% annuo dei costi di costruzione.

Sono, invece, meno noti i costi tecnici di manutenzione corrispondenti agli interventi ed alle variegata attività indicate dai piani di manutenzione nei quali i predetti costi dovrebbero essere preventivati, verificandone la disponibilità di bilancio in fase di previsione annuale.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali è condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione, oltre che di un governo complessivo del patrimonio che, basandosi sulla base conoscitiva propedeutica del censimento, si indirizzi verso articolati programmi di manutenzione preventiva ed eventualmente, ma consapevolmente, verso forme innovative di utilizzo/gestione del patrimonio, partendo dagli strumenti previsti dalla legge finanziaria 2007 (ad esempio: la “concessione di valorizzazione” ed i “programmi unitari di valorizzazione” rivolti a tutti gli enti locali ed ai soggetti privati interessati a diventare “partner” dello Stato al fine di promuovere progetti di valorizzazione, recupero e trasformazione di beni immobiliari pubblici).

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

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

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

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.

Le principali tipologie di debito contratte nel 2007 dalle amministrazioni comunali del campione per il finanziamento di acquisizioni di beni patrimoniali sono risultate le seguenti: mutuo, prestito obbligazionario, debito pluriennale, fondi comunali, BOC, BOP.

È, invece, ancora scarso il ricorso al *leasing* da parte degli enti locali (che già aveva trovato una sua definizione nell’art. 17 della L. 183/1976), sebbene l’utilizzo di tale strumento sia stato innovato dall’art. 1 commi 907, 908, 912 e 913 della L. 296/2006 (finanziaria 2007)

che ha consentito la locazione finanziaria (leasing) per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere pubbliche e di pubblica utilità.

Le operazioni di leasing, che sono pienamente praticabili dalla pubblica amministrazione, presenterebbero alcuni vantaggi:

- a) consentono una diversificazione dei rischi rispetto alle future evoluzioni del fluttuante mercato dei capitali e costituiscono una possibile fonte di finanziamento;
- b) favoriscono il raggiungimento degli obiettivi previsti dal patto di stabilità interno, la cui normativa si propone di ridurre le spese (correnti ed in conto capitale/investimenti); il vantaggio si verifica in quanto gli investimenti finanziati in modo tradizionale figurano nel loro intero ammontare nel bilancio preventivo, mentre quelli finanziati con il leasing vi figurano soltanto per il canone annuale.

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2006

5 Patto di stabilità interno

5.1 Il patto di stabilità interno nell'ambito della manovra di finanza pubblica

Le misure che sono state poste a carico degli enti locali nell'esercizio 2006 si inseriscono nel più ampio contesto della manovra di finanza pubblica in una fase in cui la condizione di quest'ultima risultava critica, mentre si intravedeva la prospettiva di una ripresa economica ancora incerta.

La manovra per il 2006 non è risultata di particolare impegno sul fronte delle entrate, mantenendo inalterata la linea già in precedenza seguita del blocco della leva fiscale locale.

Le disposizioni del patto di stabilità interno costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e rappresentano la misura più incisiva adottata nei confronti delle amministrazioni territoriali nell'ultimo decennio.²⁹⁹

Gli interventi di correzione erano rivolti ad un percorso di rientro imposto dalla situazione di disavanzo eccessivo che nel luglio del 2005 il Consiglio della UE aveva rilevato per l'Italia.

Gli obiettivi posti per gli enti locali miravano principalmente al rallentamento della spesa, ma anche ad una sua ricomposizione nel senso di concentrare le misure di riduzione sulla parte corrente e consentire un recupero del settore degli investimenti che nel 2005 aveva subito, anche a causa dei limiti fissati dal patto, una sensibile riduzione.³⁰⁰

La disciplina per il 2006, infatti, pur mantenendo l'impianto di fondo dell'esercizio precedente (definizione dei tetti di spesa) presenta modifiche tese a superare le criticità evidenziate dai risultati del 2005.

Va ricordato che le misure del 2006 sono state rafforzate attraverso la previsione di nuovi controlli assegnati alle Sezioni regionali della Corte dei conti finalizzati ad assicurare l'effettivo rispetto dei limiti di carattere finanziario imposti agli enti locali e dalla previsione di sanzioni in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi.

Rispetto all'esercizio finanziario 2005, l'obiettivo di contenimento posto a carico della spesa corrente è risultato di maggiore impegno non solo in termini quantitativi, ma anche

²⁹⁹ Altra misura di razionalizzazione della spesa derivava dal conferimento alle aggregazioni di enti locali della funzione di centrali di committenza in concorso ad altre misure volte alla maggiore efficienza degli acquisti.

³⁰⁰ Tali effetti sono stati determinati dalle scelte operative degli enti che all'interno di un unico limite avrebbero potuto comunque adottare comportamenti tali da non comprimere gli investimenti destinando, le misure più severe alla spesa corrente.

perché, non essendo più consentita la compensazione con il titolo II, le misure di contenimento hanno assunto maggiore rigidità.

In particolare i limiti per la spesa corrente e per quella in conto capitale sono stati differenziati, considerata l'esigenza di correggere gli effetti depressivi sugli investimenti verificatisi nel 2005 e di orientare pertanto le misure nella direzione della crescita della spesa di parte capitale.

Dall'applicazione del patto si attendeva, quindi, uno sforzo di consistente ridimensionamento della spesa corrente ed un incremento di quella in conto capitale che, grazie alle misure introdotte, avrebbe dovuto addirittura espandersi oltre la crescita tendenziale. I limiti a carico della spesa corrente si sono rilevati, invece, molto impegnativi soprattutto per quegli enti che avevano già operato significative riduzioni di spesa negli esercizi precedenti.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti in occasione dell'audizione alle Commissioni bilancio riunite sulla legge finanziaria per il 2006 hanno osservato che livelli di variazione predefiniti ed automatici non possono considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distortivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica.

Tali indicazioni risultano in parte fatte proprie dal legislatore del 2007 che, rivedendo l'impianto generale della disciplina del patto di stabilità, è ritornato ad un sistema fondato sui saldi ed ha ridimensionato fortemente le esclusioni dalle voci soggette a vincolo.

La platea di enti assoggettati alle misure del patto è rimasta invariata rispetto all'esercizio precedente³⁰¹, mentre è stato ampliato il numero dei comuni sottoposti alla rilevazione trimestrale da parte della Ragioneria Generale dello Stato, estendendosi anche a quelli con popolazione compresa fra 20000 e 30000 abitanti. È rimasta ferma la necessità di predisporre una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri

Le misure a carico della spesa corrente risultano più severe rispetto alle precedenti versioni del patto; sino ad allora era stato, infatti, perseguito un contenimento della crescita, mentre nel 2006 -per la prima volta- questa viene sottoposta ad un taglio rispetto al livello riportato in un esercizio pregresso.³⁰²

Le percentuali di riduzione della spesa corrente rispetto a quella del 2004 non sono stabilite in modo uniforme, ma correlate al livello di spesa riportato nel periodo di riferimento.

³⁰¹ La legge finanziaria aveva incluso i comuni con popolazione compresa tra i 3000 e i 5000 abitanti tra gli enti assoggettati al patto, tuttavia con un successivo provvedimento d'urgenza il limite per l'applicazione è stato riportato a quello per il 2005.

³⁰² La base di calcolo per la determinazione degli obiettivi è costituita dai risultati dell'esercizio 2004, esercizio nel quale, tra l'altro, si sono dispiegati gli effetti del c.d. decreto taglia spese. La decurtazione da applicare alla spesa corrente del 2004 (6,5% o 8%) viene determinata in funzione del livello medio di pagamenti registrato da ogni ente nel triennio 2002-2004; mentre per la spesa in conto capitale, il riferimento è alla spesa effettuata nel 2004 con la possibilità di incremento dell'8,1 per cento. Gli obiettivi programmatici, scorporati tra spesa corrente e capitale, di cassa e di competenza, si elevano dunque a quattro.

Risulta rilevante a tal fine che l'ente si collochi al di sotto della media di spesa della propria classe demografica, così come individuata dal legislatore stesso.

Il vincolo per la spesa in conto capitale non risulta, invece, costrittivo. È consentito un margine di sviluppo fino ad un massimo dell'8,1 per cento rispetto a quella effettuata nel 2004.

Altre modifiche più marginali riguardano le esclusioni che per la parte corrente si riferiscono alla spesa per il personale, ai trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e comunque individuate dall'elenco predisposto dall'Istat oppure, indipendentemente dal regime giuridico, a soggetti amministrati o controllati da amministrazioni pubbliche, purché considerati “no market”.³⁰³ Ulteriori voci da detrarre sono la spesa sociale³⁰⁴ e gli interessi passivi.

Per la spesa in conto capitale vengono esclusi i trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche e le concessioni di crediti.

L'esclusione maggiormente rilevante è quella relativa alla spesa per il personale³⁰⁵ e trova ragione nella circostanza che detta spesa è stata assoggettata dalla stessa legge finanziaria per il 2006 ad altro genere di misure di contenimento.³⁰⁶

La separazione degli obiettivi tra spesa corrente e spesa in conto capitale ne comporta lo sdoppiamento per cui, considerando anche la gestione di competenza e di cassa, gli obiettivi assommano a quattro. Il mancato rispetto anche di uno solo di tali obiettivi avrebbe dovuto comportare, secondo la disciplina stabilita nella stessa legge finanziaria, l'applicazione delle norme sanzionatorie previste dal comma 33 della legge n.311 del 2004.³⁰⁷

La legge finanziaria per il 2007, che ha indubbiamente segnato un momento di discontinuità nella disciplina del patto, ha anche apportato modificazioni alla disciplina dell'esercizio precedente, privandola sostanzialmente degli effetti penalizzanti. Il comma 701 dell'art. 1 della l. 27 dicembre 2006 n.296, infatti, ha cancellato le sanzioni poste a carico degli

³⁰³ I trasferimenti ad amministrazioni pubbliche da escludere sono quelli codificati all'intervento 05 del titolo I e 07 del titolo II e non devono avere natura di corrispettivi di servizi

³⁰⁴ La spesa da escludere è solo quella allocata al codice funzionale 08 per le province e 10 per i comuni.

³⁰⁵ Essa deve essere intesa come quella codificata all'intervento 01 del titolo I della spesa, ma integrata anche da altre voci previste nella circolare n.8/2006 del Ministero dell'Economia e Finanze.

³⁰⁶ Per il 2006 la spesa suddetta al lordo degli oneri riflessi a carico dell'ente e al netto delle spese per arretrati relativi ad anni precedenti per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali non può superare il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1%.

³⁰⁷ Il comma 33 prevedeva che: “Gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non possono a decorrere dall'anno 2006:

a) effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ovvero, ove l'ente sia risultato sempre inadempiente, in misura superiore a quella del penultimo anno precedente ridotta del 10 per cento. Per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno dall'anno 2005 il limite è commisurato, in sede di prima applicazione, al livello delle spese dell'anno 2003;

b) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;

c) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti.”

enti risultati inadempienti ai limiti di spesa, vale a dire il divieto d'indebitamento e il taglio del 10 per cento della spesa corrente, lasciando, invece, operanti solo quelle connesse al divieto di assunzione di personale stabilite dal comma 561 della stessa finanziaria per il 2007. In sede di conversione del c.d. decreto milleproroghe (d.l. 300/2006) con gli emendamenti approvati in Senato³⁰⁸ anche quest'ultima sanzione è stata eliminata.

Nel complesso le norme intervenute hanno privato la disciplina del patto di stabilità per il 2006 di ogni genere di conseguenza ad eccezione di una misura premiante stabilita dal comma 702 della finanziaria per il 2007 che prevede, per i soli comuni che abbiano rispettato il patto, il riparto nel corso del 2008 dell'incremento del gettito della compartecipazione dinamica all'IRPEF.³⁰⁹

Oltre al venir meno della disciplina sanzionatoria, la disciplina 2006 è stata resa meno impegnativa a seguito di alcuni interventi a carattere interpretativo che hanno ridotto l'incisività dei vincoli. Si rammenta tra questi l'esclusione dalle spese rilevanti dei trasferimenti alle istituzioni (assimilate alle altre amministrazioni pubbliche) e l'esclusione dall'assoggettamento al patto degli enti per i quali nel corso del 2004 e 2005, anche solo per una frazione di anno, l'organo consiliare sia stato commissariato.

L'insieme di queste modifiche alla disciplina del 2006, avvenute a gestione compiuta, non possono che aver indebolito la credibilità complessiva del sistema; infatti gli enti che, operando politiche di spesa compatibili con il rispetto degli obiettivi, hanno sacrificato utili iniziative, si sono visti sostanzialmente equiparati a quelli che in tali limiti non si sono contenuti.

5.2 I risultati del patto nel 2006

I risultati del patto di stabilità interno per il 2006, già raccolti attraverso un'apposita istruttoria avviata nei primi mesi del 2007, sono stati revisionati ed integrati con i dati comunicati dagli enti a seguito della presentazione del rendiconto e pertanto, in questa sede, non risentono della provvisorietà che caratterizzava l'esposizione del giugno 2007.

³⁰⁸ Infatti l'art. 8 *sexies* ha abrogato l'ultima sanzione che era rimasta per la violazione del patto di stabilità (introdotta dal comma 561 della LF per il 2007), cioè il divieto di assunzione di personale. In sede di conversione del decreto legge 28 dicembre 2006, n.300 erano stati introdotti i seguenti commi:

8-*sexies*. Per l'anno 2007 agli enti che non abbiano rispettato per l'anno 2006 le regole del patto di stabilità interno non si applicano le disposizioni previste dall'art. 1, co. 561, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. 8-*septies*. Ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2006, tra le esclusioni di cui all'articolo 1, commi 142, lettera c), e 143, lettera a), della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono comprese le spese per trasferimenti destinati alle istituzioni previste dall'art. 114, co. 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

³⁰⁹ Va inoltre ricordato che con l'art. 2 della l. 3 agosto 2007, n. 127 di conversione del d.l. 2 luglio 2007, n. 81, viene recuperata una forma di penalizzazione per il mancato rispetto del patto 2006 in quanto la possibilità di escludere dalle spese rilevanti per il patto 2007 le spese di investimento finanziate con l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione viene riconosciuta solo a quegli enti che abbiano rispettato il patto negli ultimi tre anni (pertanto anche nel 2006).

È stata come di consueto svolta un'attività istruttoria finalizzata a rendere omogenee le informazioni provenienti dagli Enti, visto che la disciplina attuativa del patto ha comunque generato dubbi interpretativi.³¹⁰

Non sono mancate, infatti, interpretazioni della normativa volte a facilitare il raggiungimento degli obiettivi, ampliando le possibilità di esclusione dalla spesa rilevante. In particolare vanno segnalate quelle relative ai trasferimenti a pubbliche amministrazioni, a proposito dei quali si è posta la questione dei trasferimenti alle istituzioni, e quella relativa ai debiti extrabilancio che, ai fini della esclusione, dovevano essere limitati a quelli derivanti da sentenze³¹¹, non dovendo essere ammessa l'esclusione per le altre categorie di debiti, in ragione della eccezionalità dell'istituto che non dovrebbe consentire alcuna interpretazione estensiva.

La possibilità di detrarre i trasferimenti a pubbliche amministrazioni ha inciso sul modello di *governance* degli enti, venendo incentivata la rimodulazione dell'assetto organizzativo attraverso l'affidamento di compiti di gestione alle istituzioni. Ciò in quanto, secondo le indicazioni fornite dalle istruzioni ministeriali, i trasferimenti ad esse erogati potevano essere esclusi dal computo della spesa rilevante. I processi di esternalizzazione -avviati successivamente al triennio 2002-2004 preso a base di calcolo- risultano quindi incentivati, comportando una riduzione della spesa a carico diretto dell'ente e tali da rendere più facile il contenimento nell'ambito dei limiti fissati dal patto.

La spesa del personale, detratta secondo l'esclusione stabilita dalla normativa per il 2005 e il 2006 e valutata al netto dei maggiori oneri derivanti dal nuovo contratto del personale, viene sottoposta a restrizioni volte a limitarne l'ammontare ad un importo corrispondente a quella sostenuta nel 2004 ridotta dell'1 per cento.³¹² Tuttavia il controllo esercitato su tale spesa non è risultato di particolare incisività, in quanto il comma 198 è sprovvisto di sanzioni e anche quelle introdotte in sede di decretazione d'urgenza sono state successivamente rimosse.

Nel 2006 gli effetti dei rinnovi contrattuali del personale degli enti locali sono stati avvertiti in modo determinante e ciò ha comportato una crescita della spesa corrente complessiva in modo assolutamente antitetico alla misura di riduzione prevista dal patto a carico di una parte ridotta di essa. Risulta peraltro difficile in questa sede determinare la quota di incremento dovuta alle vicende contrattuali rispetto a quella derivante da altri motivi. Una più

³¹⁰ Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce operativamente il patto di stabilità ed esercita nei confronti degli enti una funzione di ausilio ha concorso alla risoluzione dei casi dubbi. Le indicazioni aggiuntive del MEF incidono sulle modalità di calcolo degli obiettivi programmatici e sulla verifica degli stessi, tenendo conto delle particolari situazioni rappresentate dalle amministrazioni interessate.

³¹¹ Con la circolare n. 8 /2006, il MEF, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ha chiarito (punto B.3.1.g) che, nella nozione di sentenza, possono rientrare anche il lodo arbitrale e il decreto ingiuntivo esecutivo.

³¹² L'ammontare di tali spese va considerato a lordo degli oneri a carico delle amministrazioni e dell'IRAP.

completa valutazione di questa situazione potrà essere, invece, effettuata attraverso l'esame dei questionari sul rendiconto 2006, presentati alle Sezioni regionali di controllo.

Da un punto di vista della correttezza degli adempimenti si nota una maggiore attitudine rispetto agli anni precedenti da parte dei comuni di dimensioni medio-piccole ad un attento monitoraggio dei vincoli del patto.

Tale comportamento potrebbe anche essere messo in relazione alla applicazione a partire dal bilancio di previsione del 2006, del sistema di controllo esteso a tutti gli enti soggetti al patto che si fonda sul ruolo di verifica delle Sezioni regionali di controllo a tal fine coadiuvate dal collegio dei revisori.

Specie per gli enti non sottoposti al monitoraggio del Ministero dell'Economia e Finanze, la funzione affidata alle Sezioni regionali e agli organi di revisione economico-finanziaria è di cruciale rilevanza per garantire l'effettiva applicazione della normativa e del sistema di limitazioni della spesa al quale dovrebbero attenersi gli enti inadempienti. Per il 2006, inoltre, spetta al collegio dei revisori anche l'onere della comunicazione al Ministero dell'economia e finanze e al Ministero dell'interno del mancato rispetto dell'obiettivo annuale.³¹³

Le verifiche sul patto di stabilità interno effettuate dalle Sezioni regionali hanno riguardato nel 2006 anche il bilancio di previsione e in numerose pronunce è stato rilevato che le previsioni di bilancio si sono dimostrate non coerenti con il rispetto del patto, prevedendo l'erogazione di livelli di spesa superiori rispetto a quelli che avrebbero consentito il rispetto degli obiettivi.

L'esame condotto dalle Sezioni regionali di controllo sui bilanci di previsione oltre a mettere in luce molti casi nei quali la programmazione di bilancio non era stata realizzata in modo adeguato per consentire il rispetto del patto di stabilità interno, ha riguardato questioni applicative della normativa, discostandosi rispetto alla disciplina ministeriale.

Due questioni di carattere generale sono venute all'esame delle Sezioni e cioè quella della detraibilità della spesa per trasferimenti alle istituzioni e quella dell'assoggettamento al patto degli enti che negli esercizi pregressi hanno avuto un periodo di commissariamento.

Su entrambe le questioni le indicazioni fornite dalla normativa di attuazione comportavano soluzioni favorevoli agli enti per consentire il rispetto del patto. Su tali argomenti le Sezioni regionali della Corte dei conti, sia nella sede consultiva che nelle pronunce di controllo, hanno espresso orientamenti difformi. Tuttavia con interventi normativi *ad hoc*, adottati anche dopo la fine dell'esercizio, e cioè quando le questioni avevano perso di rilevanza, sono state date interpretazioni conformi a quelle rese dal Ministero dell'economia nell'ambito delle indicazioni applicative.

³¹³ L'art. 29, co. 16 della legge n. 289 del 2002 prevede che nel caso in cui il collegio si rendesse inadempiente è prevista una responsabilità personale dei singoli membri. Inoltre il collegio dei revisori è coinvolto nelle attività di verifica in corso di gestione attraverso la valutazione della congruenza della gestione del bilancio con i saldi di cassa programmati in sede di programmazione dei flussi finanziari e di indicazione trimestrale degli obiettivi del patto.

L'analisi che segue non considera gli enti di alcune regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano per i quali la disciplina del patto di stabilità interno è regolata autonomamente, in deroga rispetto a quella nazionale.³¹⁴

Le linee generali delle normative regionali sul patto di stabilità interno sono state già tracciate nelle precedenti relazioni alle quali si rimanda; nell'ultimo anno, sul piano della disciplina particolare, si registrano alcune innovazioni non sempre improntate ad una maggiore coerenza con la disciplina generale.

Nel Friuli Venezia Giulia³¹⁵ è stato imposto per il 2006 l'obiettivo del miglioramento del saldo programmatico consistente nella differenza tra entrate finali e spese correnti, depurate dalle detrazioni previste in sede regolamentare. Per il 2007, invece, sono stati adottati criteri innovativi, ovvero il conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e la riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale. Per il 2007, inoltre, è stata data ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e alle comunità montane facoltà di sottoporsi alla disciplina del patto (hanno optato per l'adesione 37 comuni e 3 comunità montane).

La Valle d'Aosta ha provveduto a disciplinare il Patto di stabilità, in continuità con la normativa pregressa, con un Protocollo d'intesa per gli anni 2006/2008.³¹⁶

Per la Provincia Autonoma di Trento, nel biennio di riferimento, si conferma l'impegno al contenimento dell'andamento del saldo finanziario di parte corrente entro il tasso annuo del 2%. Per gli enti che non avessero rispettato il patto negli anni precedenti è previsto un allungamento dei tempi per i piani di rientro.

La provincia autonoma di Bolzano, che fino a tutto il 2006 aveva attuato il sistema del confronto tra le spese correnti di un biennio pregresso, nel 2007 –in base all'accordo sulla finanza locale stipulato in data 12 dicembre 2006– è passata a un sistema basato sui saldi ed esteso a tutti i comuni della Provincia.

Le risultanze per il 2006 comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio del patto degli enti locali di competenza dimostrano che nel detto esercizio la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenta non

³¹⁴ Le province autonome di Trento e Bolzano, e alcune regioni a statuto speciale, in virtù della competenza legislativa primaria in materia di finanza locale ed in base ad accordi siglati con il Ministero dell'economia, hanno provveduto a disciplinare in maniera autonoma il patto di stabilità interno per i propri enti locali derogando alla normativa nazionale. A tutt'oggi le regioni che hanno dettato una normativa particolare per il patto sono la Valle d'Aosta ed il Friuli Venezia Giulia, oltre alle due province autonome.

³¹⁵ Le regole relative al patto di stabilità sono stabilite attraverso un iter che prevede un parere di merito sul Regolamento, approvato in via preliminare dalla Giunta regionale, del Consiglio delle Autonomie locali, cui segue l'approvazione giuntale definitiva. Nella fattispecie il regolamento, che detta criteri e modalità di adesione al patto per il 2006, è stato approvato con decreto del Presidente della Giunta n. 091/2006. Per il 2007, analogo decreto n. 064/2007.

³¹⁶ Detto Protocollo, approvato con delibera della Giunta regionale (n. 858/2006), ha sostanzialmente confermato il raffronto tra il saldo finanziario dell'anno di competenza e la media dei saldi finanziari depurati dalle entrate e dalle spese straordinarie e rivalutati degli anni precedenti.

uniforme. Infatti, degli enti locali del Friuli soggetti a vincolo, per il 2006 dieci non hanno raggiunto gli obiettivi del patto: tre in soli termini di competenza, uno in soli termini di cassa e sei sia per cassa che competenza. Tutti gli enti inadempienti si sono adeguati alle misure restrittive previste dal decreto del Presidente della Regione (091/2006, art. 5) in materia.

Per la Valle d'Aosta, nella quale il Patto è applicato a tutti i comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico, pur valutando che, per il 2006, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario assommano all'8,11%, dato comunque in miglioramento rispetto all'esercizio precedente, quando la percentuale era del 10,81%.

La provincia autonoma di Trento, per il comparto dei Comuni e loro Unioni, ha raggiunto l'obiettivo prefissato, con un miglioramento del saldo finanziario computabile in termini percentuali all'11,1%. I comuni di Trento e Rovereto, unici con popolazione superiore ai 20 mila abitanti (nell'esercizio precedente era soltanto il comune di Trento), hanno entrambi contenuto il proprio saldo finanziario nei limiti del saldo-obiettivo. Anche l'obiettivo di contenimento della spesa del personale, previsto nel Protocollo d'intesa in materia di finanza locale, è stato conseguito a livello aggregato. L'obiettivo del contenimento del livello di indebitamento, infine, anch'esso contemplato nel predetto protocollo ma non vincolante, evidenzia viceversa un lieve peggioramento per tutti i comuni assoggettati sia per i comuni superiori ai 20 mila abitanti che per gli tutti gli altri comuni e loro Unioni.

La Provincia Autonoma di Bolzano ha verificato che, tra i comuni con popolazione superiore a 5000 abitanti, non hanno rispettato i limiti 3 enti su un totale di 16, mentre, nei comuni di dimensioni demografiche inferiori alle 5000 unità, non hanno rispettato i parametri stabiliti 23 comuni sui 100 assoggettati al Patto (per un totale di 26 enti inadempienti su 116).

La Sardegna con legge regionale n. 1 del 2006, art. 1 ha previsto³¹⁷ limitate deroghe alla disciplina nazionale del patto, senza tuttavia addivenire previamente ad un accordo con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che determinasse la misura massima dei flussi di spesa in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Le deroghe introdotte, che consistono essenzialmente nella facoltà di escludere dal patto le spese effettuate sulla base di trasferimenti regionali, non hanno impedito di includere gli enti della Sardegna nell'analisi generale, risultando sufficiente introdurre nei modelli di rilevazione una ulteriore riga per consentire le suddette detrazioni di spesa non previste nella disciplina nazionale.

³¹⁷ La legge finanziaria 2006 della Regione Sardegna è stata impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale anche in relazione alla deroga disposta in ordine alla disciplina del patto. Con la sentenza 13 luglio 2007, n. 275 la questione è stata dichiarata non fondata.

5.3 L'analisi dei risultati 2006

Il monitoraggio dell'andamento nel triennio 2004-2006 delle singole voci che concorrono alla determinazione della spesa soggetta a vincolo ha consentito di valutarne gli andamenti complessivi e di verificare altresì la congruenza delle poste contabili.

La situazione complessiva del 2006 può essere ora compiutamente valutata anche alla luce delle risultanze dei conti consuntivi.

La questione che viene maggiormente in evidenza è quella del risultato non appagante ottenuto nel contenimento della spesa corrente sulla quale si appuntavano maggiormente se non esclusivamente le misure del patto. Sul punto si è già avuto occasione di notare che nel 2006 l'andamento della spesa ha risentito delle conseguenze della tornata contrattuale che ha provocato una crescita generalizzata della spesa in esame.

Come accennato in precedenza, l'analisi condotta in punto di adempimento degli obiettivi posti dalla disciplina del patto è risultata di minore interesse per via della perdita di rilevanza della situazione di inadempienza dalla quale non derivano specifiche conseguenze, al di fuori della pronuncia di irregolarità emessa dalle Sezioni regionali di controllo.

La cancellazione delle sanzioni potrebbe trovare ragione nella circostanza che nell'esercizio 2006 a differenza del passato venivano paventati livelli molto estesi di inadempimento, che poi si sono effettivamente riscontrati.

Infatti, la situazione di ampia adempienza emersa nelle analisi effettuate sul patto di stabilità interno sino al 2005 non ha trovato ulteriore riscontro, in particolare per i comuni che nel complesso non adempiono per il 26,4% per cento, con un'elevata concentrazione del fenomeno nelle aree meridionali ed insulari. Ciò dovrebbe derivare dalla maggiore onerosità degli obiettivi, dal fatto che essi siano riferiti distintamente ai due titoli della spesa in termini di competenza e di cassa (quindi raddoppiati) ed anche dalla ridotta possibilità di adattamento conseguente all'applicazione di distinti limiti per la spesa corrente e quella d'investimento senza possibilità di compensazione.

Per le province, invece, la situazione di difficoltà osservata nel 2005 si è attenuata e oltre il 93% degli enti esaminati ha rispettato tutti e quattro gli obiettivi posti dal patto 2006.

I risultati delle province, peraltro, vanno inquadrati in una situazione di ampio adempimento da parte di questa categoria di enti sempre rilevata nelle precedenti relazioni e perdurata sino all'esercizio 2005. Va notato che la situazione di difficoltà, riscontrata nel 2005, traeva origine dallo sviluppo dei programmi di spesa d'investimento del periodo precedente. Risultava, infatti, arduo dar seguito per cassa a tali programmi senza infrangere il limite

indifferenziato. I migliori risultati riportati dalle province nell'esercizio 2006 hanno probabilmente risentito del diverso limite stabilito per la spesa in conto capitale.

Inoltre l'avvenuta assegnazione di nuove funzioni che aveva comportato l'espansione delle spese nel periodo sino al 2004 si è assestata con favorevoli effetti per il rispetto della disciplina del patto.

Diversamente, nei comuni la situazione di scarsa dinamicità delle spese rilevanti per il patto dimostrata nei precedenti esercizi non si è riproposta ed essi hanno incontrato maggiori difficoltà a realizzare ulteriori interventi di contenimento della spesa.

Quanto alla correttezza dei dati monitorati si osserva che la complessa articolazione delle voci da escludere dai vincoli, alcune da considerare anche per il calcolo degli obiettivi, altre da detrarre solo in fase gestionale, altre ancora da imputare o detrarre "virtualmente" ai fini del patto³¹⁸, non ha giovato alla trasparenza, alla affidabilità ed omogeneità degli aggregati di spesa rappresentati ai fini dei vincoli posti dalla disciplina del patto.

5.3.1 Province

L'indagine per questo aggregato è stata effettuata sulle 96³¹⁹ province che costituiscono l'universo di quelle tenute alla osservanza delle regole nazionali del patto di stabilità interno.

Nella tabella di seguito riportata sono stati calcolati gli obiettivi programmatici 2006 per l'intero aggregato delle province e vengono evidenziati gli andamenti, nel triennio posto a raffronto, delle singole voci rilevanti per il patto.

Si evidenzia che nell'intero aggregato i livelli di spesa registrati nel 2006, sia in termini di competenza che di cassa, si mantengono al di sotto dell'obiettivo programmatico.

Anche alla luce dei dati definitivi del 2006 si conferma più impegnativo l'obiettivo riferito alla gestione di cassa, in particolare per la spesa corrente il cui risultato effettivo si avvicina maggiormente al tetto massimo di spesa consentita. Tuttavia tali enti, contrariamente a quanto si è verificato nell'esercizio precedente, dimostrano meno difficoltà ad adempiere anche a questo limite che –infatti– non è stato rispettato da un numero ridotto di province.

L'equilibrio del comparto viene ottenuto mediante le correzioni relative alle spese da escludere dal computo ed alle detrazioni per gli enti capofila che sono in forte aumento sia per la spesa corrente che per quella in conto capitale.

³¹⁸ le spese sostenute dagli enti capofila per conto di altri, o le spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni che possono essere detratte solo se le Regioni considerano detti trasferimenti soggetti alle regole del patto regionale e provvedono a ricalcolare il proprio obiettivo

³¹⁹ Tre delle province esaminate non sono incluse nell'analisi dei dati in quanto due di esse non soggette all'applicazione del patto perchè commissariate in uno degli esercizi rilevanti per il calcolo degli obiettivi ed una per aver inviato la necessaria documentazione non in tempo utile per l'elaborazione dei dati.

Tab. 1 Province – Risultati aggregati
Monitoraggio Obiettivi programmatici per l'anno 2006

(migliaia di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
	TOTALE TITOLO 1°	7.175.734	7.638.462	6,4	7.476.397	7.706.734	3,1
a detrarre	Spese per il personale (comma 142, lettera a, legge n. 266/2005)	2.188.513	2.380.371	8,8	2.177.105	2.327.583	6,9
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 142, lettera c, legge n. 266/2005)	639.654	840.814	31,4	640.234	796.960	24,5
	Spese di carattere sociale (comma 142, lettera d, legge n. 266/2005)	152.667	170.120	11,4	158.616	200.136	26,2
	Spese per interessi passivi (comma 142, lettera e, legge n. 266/2005)	349.310	428.413	22,6	359.352	415.563	15,6
	Spese per calamità naturali (comma 142, lettera f, legge n. 266/2005)	12.361	26.868	117,4	9.257	27.432	196,3
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (comma 142, lettera g, legge n. 266/2005)	14.870	20.245	36,1	18.838	44.679	137,2
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 142, lettera h, legge n.266/2005)	-	286.631	-	-	301.425	-
	Altre detrazioni nette	26.744	144.783	441,4	29.333	149.556	409,9
	SPESE CORRENTI NETTE	3.791.615	3.340.217	-11,9	4.083.662	3.443.400	-15,7
	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI	-	3.517.867	-	-	3.796.263	-
	DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO	-	177.650	-	-	352.863	-
SPESA IN CONTO CAPITALE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
	TOTALE TITOLO II	4.156.971	4.117.332	-1,0	6.059.513	4.837.983	-20,2
a detrarre	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 143, lettera a, legge n. 266/2005)	194.682	318.782	63,7	284.883	411.338	44,4
	Spese per concessione di crediti (co. 143, lett. b, legge n. 266/2005)	835.469	694.578	-16,9	763.778	713.401	-6,6
	Spese per calamità naturali (comma 143, lettera c, legge n. 266/2005)	95.817	99.097	3,4	89.853	140.790	56,7
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (punto B.3.1, lett g, circolare n. 8/2006)	5.943	10.619	78,7	61.796	15.529	-74,9
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006 - (comma 147, legge n. 266/2005)	124.060	241.812	94,9	170.735	598.570	250,6
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 143, lettera d, legge n.266/2005)	-	44.713	-	-	44.887	-
	Altre detrazioni nette	5.053	9.968	97,3	21.778	17.544	-19,4
		SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	2.895.947	2.697.763	-6,8	4.666.690	2.895.924
	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE	-	3.130.523	-	-	5.044.690	-
	DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO	-	432.760	-	-	2.148.766	-

L'evoluzione della spesa corrente presenta un *trend* di crescita (opposta a quella della spesa per investimenti); infatti la variazione della spesa dell'intero titolo I rispetto al 2004 è in aumento, pari al 6.4% in termini di cassa e al 3,1% in termini di competenza. Tale dato risente tuttavia della notevole tendenza espansiva osservata nel 2005, che non è stata del tutto compensata dall'andamento registrato nel 2006 dagli impegni correnti.

L'andamento della spesa corrente totale dimostra un più efficace contenimento per la competenza e maggiore difficoltà di ridurre i pagamenti. I risultati del patto di stabilità vanno peraltro esaminati alla luce delle detrazioni consentite che complessivamente superano il 50% della spesa totale. Tali detrazioni avendo, tutte, un andamento crescente, riportano la spesa

soggetta ai vincoli ampiamente al di sotto dei tetti massimi consentiti sia in termini di pagamenti (-11,9%) che di impegni (-15,7%).

La voce esclusa di maggiore rilievo è la spesa per il personale che rappresenta oltre il 30% della spesa corrente e risulta in aumento sia per la competenza che per la cassa. Segue l'esclusione riferita alla spesa per trasferimenti a pubbliche amministrazioni che raggiunge l'11,05 % della spesa corrente e si dimostra in forte aumento, confermando l'ipotesi che le modificazioni introdotte dalla normativa per il 2006 possano avere indotto le amministrazioni locali ad assegnare funzioni ad altri organismi estranei all'ente.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, il livello ammissibile di spesa in termini di competenza continua a risultare di gran lunga più elevato rispetto a quello di cassa³²⁰ ed il differenziale positivo rispetto all'obiettivo degli impegni supera i 2 miliardi di euro.

La forte contrazione degli impegni di spesa del titolo II osservata nel raffronto 2004-2006 (al netto delle voci a detrarre dal patto -37,9%), ha, in effetti, il suo picco nell'esercizio 2005; nel 2006, invece, seppure non si assista ad una inversione di tendenza, la flessione risulta comunque più contenuta.

Sempre in relazione alla spesa in conto capitale netta, si rileva sul fronte della cassa una riduzione dei pagamenti nel triennio meno drastica (si attesta al -6,8%); tale variazione si compone di una forte flessione tra 2004 e 2005 ed una ripresa dei pagamenti nel biennio successivo.

Ciò dimostra che il nuovo impianto normativo che avrebbe dovuto consentire un recupero degli investimenti non ha prodotto l'effetto sperato e in termini di competenza la spesa capitale risulta in calo nell'intero periodo.

L'analisi per tipologia di obiettivo conferma maggiori difficoltà per il rispetto del limite posto ai pagamenti correnti³²¹ che infatti non viene rispettato da tutte le province inadempienti.

L'obiettivo di competenza risulta, invece, raggiunto con maggiori margini specie per la spesa in conto capitale per la quale si registrano solo 3 inadempienze.

Guardando invece alla distribuzione nelle aree geografiche si evidenzia una certa caratterizzazione territoriale dell'inadempimento, vista la concentrazione dei casi di mancato

³²⁰ Per la spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, il livello più elevato dell'obiettivo di competenza rispetto a quello di cassa, è indicativo di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Inoltre sino al 2004 la spesa delle province in conto capitale ha conosciuto momenti di notevole espansione.

³²¹ Le province che non rispettano l'obiettivo di cassa corrente presentano una spesa pro capite, al netto delle detrazioni consentite, più elevata (72 euro di pagamenti contro 68 euro della media complessiva di tutte le province); mentre le province che riescono a rientrare nel parametro registrano livelli di spesa pro capite decisamente più contenuti (56 euro di pagamenti pro capite contro una media complessiva di 75 euro).

rispetto nelle isole (3 province in Sicilia), mentre un solo caso si verifica rispettivamente nel centro, nel sud e nel nord est.

Le province che non rispettano anche uno solo dei quattro obiettivi del patto sono 6³²² e, quattro di queste, sono considerate “virtuose” ai fini dell’applicazione della normativa. Ciò significa che esse hanno riportato nel triennio preso a riferimento per la quantificazione della riduzione della spesa corrente un livello di pagamenti contenuto entro la media della classe di appartenenza.

Tab.2 - Province - Rispetto degli obiettivi programmatici 2006 per area geografica

AREA GEOGRAFICA	enti di competenza	enti esaminati	GESTIONE DI CASSA		GESTIONE DI COMPETENZA		enti inadempienti	% inadempienti sugli esaminati
			enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale	enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale		
Centro	21	20	19	19	20	20	1	5,0
Isole	13	13	10	12	11	11	3	23,0
Nord Est	16	16	15	15	15	15	1	6,2
Nord Ovest	23	23	23	23	23	23		
Sud	23	21	20	20	20	21	1	4,7
Totale complessivo	96	93	87	89	89	90	6	6,4

Un confronto tra livelli di spesa *pro-capite* sia di parte corrente che per investimenti ha evidenziato che gli enti che hanno rispettato gli obiettivi –in termini di cassa e di competenza– presentano una spesa media *pro-capite* più elevata rispetto agli enti inadempienti e ciò pare contraddire le linee ispiratrici della disciplina che erano rivolte al contenimento della spesa *tout court*.

I maggiori livelli di spesa si generano presso le province “non virtuose” caratterizzate da pagamenti e impegni correnti ed in conto capitale superiori alla media complessiva degli enti considerati, che vengono consentiti dal più ampio volume di spesa preso a base di riferimento. Evidentemente il più impegnativo tasso di riduzione imposto a tali enti non ha impedito una crescita in termini assoluti della spesa e nello stesso tempo ha consentito il raggiungimento degli obiettivi.

La situazione appare perfettamente speculare per le province c.d. “virtuose”. Queste ultime infatti avendo già contenuto la spesa corrente di cassa nel triennio di riferimento (2002-2004) nei limiti fissati per la classe di appartenenza, hanno incontrato difficoltà ad applicare l’ulteriore taglio del 6,5%. Infatti delle province che non adempiono all’obiettivo di cassa 4 sono annoverate tra quelle con livello di spesa inferiore alla media della classe di appartenenza.

³²² Sulla base dei dati provvisori, riportati nella relazione del luglio scorso, erano 7 le province fuori patto, ma a seguito della revisione dei dati comunicati in sede di monitoraggio, anche alla luce delle risultanze del rendiconto, una provincia dell’Emilia è rientrata nei parametri, avendo peraltro apportato modifiche anche alla base di calcolo del 2004.

**Province - spesa corrente e spesa per investimenti media *pro-capite* di cassa
dati aggregati in base al criterio della virtuosità degli enti ed il rispetto degli obiettivi**

		SPESA CORRENTE			SPESA PER INVESTIMENTI			
		enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	Totale compl.		enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	totale compl.
province esaminate	<i>n. enti</i>	6	87	93	<i>n. enti</i>	4	89	93
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	162	164	163	spesa c/capitale media <i>pro-capite</i>	65	90	89
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	68	75	74	spesa c/capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	55	60	59
province virtuose	<i>n. enti</i>	4	48	52	<i>n. enti</i>	3	49	52
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	154	137	139	spesa c/capitale media <i>pro-capite</i>	54	85	83
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	72	56	57	spesa c/capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	49	57	56
province non virtuose	<i>n. enti</i>	2	39	41	<i>n. enti</i>	1	40	41
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	177	196	195	spesa c/capitale media <i>pro-capite</i>	99	96	96
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	59	98	96	spesa c/capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	73	63	63

Nel complesso, tuttavia, raffrontando i risultati del patto con quelli degli anni precedenti, non sembra che la normativa per il 2006 si sia dimostrata particolarmente impegnativa per questa categoria di enti. Ciò potrebbe in parte connettersi al fatto che le tensioni sulla spesa delle province hanno riguardato segnatamente la spesa in conto capitale che nella nuova disciplina ha ricevuto un diverso trattamento, volto a consentirne lo sviluppo.

5.3.2 Comuni

L'analisi dell'insieme degli enti effettuata in questa sede è tendenzialmente rivolta all'universo dei comuni interessati al patto nell'esercizio 2006.

Si tratta di un insieme di enti più esteso di quello tenuto all'invio del rendiconto alla Corte, riguardando anche i comuni con popolazione compresa tra i 5000 e gli 8000 abitanti per un totale di 2266 enti.

Gli enti esaminati in questa sede sono 1955 di cui 83 sono esclusi dall'analisi dei dati in quanto commissariati nel corso del 2004 e pertanto non soggetti alle regole del patto.³²³

Come si è detto, nel 2006 il limite di popolazione dei comuni sottoposti alla procedura di monitoraggio con cadenza trimestrale passa da 30000 a 20000 abitanti e resta ferma la necessità di predisporre una previsione di cassa cumulata e articolata per trimestri.

Nel solco di questa distinzione operata dal Ministero dell'economia e delle finanze, l'esame che segue sull'aggregato dei comuni viene condotto su due distinti insiemi: il primo è

³²³ I dati riportati si riferiscono all'insieme di enti che hanno inviato i modelli del patto di stabilità idonei a fornire tutte le informazioni necessarie al calcolo e alla verifica degli obiettivi.

costituito dai comuni più grandi (con popolazione superiore a 20000 abitanti) e il secondo da tutti gli altri.

Comuni sopra i 20000 abitanti

L'insieme dei comuni più grandi, che generalmente ha fatto registrare un elevato livello di adempimento, nel 2006 dimostra maggiori difficoltà, specie per quanto riguarda gli obiettivi relativi alla spesa corrente di cassa.

Osservando la situazione per singolo comune si confermano, sia nella gestione della competenza che della cassa, maggiori difficoltà di contenimento della spesa corrente: 61 sono i comuni che sfondano il tetto di pagamenti correnti e 58 quelli che superano il livello degli impegni. Si riduce, invece, rispettivamente a 30 e 25 il numero degli enti inadempienti agli stessi obiettivi ma di parte capitale. Complessivamente il mancato rispetto del patto coinvolge 78 enti, pari al 20% di quelli esaminati; si tratta di un livello di inadempienza alquanto elevato mai riscontrato in precedenza.

La situazione osservata a livello regionale del rispetto degli obiettivi non si rileva omogenea ed emerge una evidente caratterizzazione territoriale con un più diffuso splafonamento dei tetti di spesa nel sud (32,3%) e nelle isole (36,5%).

Tab.4 - Comuni > 20000 - Rispetto degli obiettivi programmatici 2006 per area geografica.

REGIONE	enti di competenza	enti esaminati	GESTIONE DI CASSA		GESTIONE DI COMPETENZA		Enti inadempienti	% inadempienti sugli esaminati
			enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale	enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in conto capitale		
Centro	94	84	75	81	74	81	11	13,1
Isole	70	52	40	49	39	46	19	36,5
Nord Est	69	59	56	56	55	57	6	10,1
Nord Ovest	100	95	88	89	90	90	10	10,5
Sud	140	99	69	84	73	90	32	32,3
Tot.complessivo	473	389	328	359	331	364	78	20,0

Si evidenzia che nel complesso il risultato finanziario 2006 in termini di pagamenti e di impegni correnti resta al di sotto dell'obiettivo programmatico con un differenziale positivo elevato e superiore rispetto a quello rilevato per le province.

Decisamente più elevati sono gli scarti positivi registrati per la spesa in conto capitale, specialmente per l'obiettivo di competenza rispetto al quale lo scarto supera i 4,4 miliardi di euro. Con ciò rilevandosi che la spesa suddetta è rimasta ben al di sotto dei livelli di erogazione che il patto avrebbe consentito.

Nel triennio si assiste ad una riduzione della spesa di competenza relativa al titolo II pari al 13,5%.³²⁴ Ciò dimostra da un lato lo scarso impegno dell'obiettivo e dall'altro la sostanziale impossibilità di un corrispondente sviluppo del settore attraverso l'avvio di una mole tanto elevata di nuove iniziative d'investimento.

Tab. 5 Comuni > 20000 – Risultati aggregati
Monitoraggio Obiettivi programmatici per l'anno 2006

(migliaia di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO 1°		23.505.318	23.438.170	-0,3	24.390.205	24.101.065	-1,2
a detrarre	Spese per il personale (comma 142, lettera a, legge n. 266/2005)	8.785.283	9.308.347	6,0	8.669.204	9.132.609	5,3
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 142, lettera c, legge n. 266/2005)	351.985	539.570	53,3	371.265	580.715	56,4
	Spese di carattere sociale (co. 142, let. d, legge n. 266/2005)	2.276.534	2.613.904	14,8	2.454.761	2.875.530	17,1
	Spese per interessi passivi (co. 142, let. e, legge n. 266/2005)	1.339.360	1.455.558	8,7	1.346.291	1.454.157	8,0
	Spese per calamità naturali (co. 142, lett. f, legge n. 266/2005)	14.423	27.329	89,5	15.570	38.952	150,2
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (comma 142, lettera g, legge n. 266/2005)	50.913	128.790	153,0	98.882	113.434	14,7
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 142, lettera h, legge n.266/2005)	-	45.234		-	55.361	
	Altre detrazioni nette	19.878	8.681	-56,3	35.733	8.448	-76,4
SPESE CORRENTI NETTE		10.666.942	9.310.757	-12,7	11.398.499	9.841.859	-13,7
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI		-	9.879.742	-	-	10.568.033	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	568.985	-	-	726.174	-
SPESA IN CONTO CAPITALE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
TOTALE TITOLO II		14.634.459	15.816.486	8,1	19.141.168	16.554.172	-13,5
a detrarre:	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 143, lettera a, legge n. 266/2005)	72.069	155.995	116,5	105.450	93.856	-11,0
	Spese per concessione di crediti (comma 143, lettera b, legge n. 266/2005)	6.471.740	8.321.682	28,6	6.677.056	8.450.473	26,6
	Spese per calamità naturali (comma 143, lettera c, legge n. 266/2005)	333.554	303.952	-8,9	838.586	318.424	-62,0
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (punto B.3.1, lett g, circolare n. 8/2006)	63.445	94.457	48,9	76.210	75.833	-0,5
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006 - (comma 147, legge n. 266/2005)	149.157	286.007	91,7	572.599	596.145	4,1
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 143, lettera d, legge n.266/2005)	-	49.458		-	27.938	
	Altre detrazioni nette	134.694	315.686	134,4	714.277	483.137	-32,4
	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE		7.409.800	6.289.249	-15,1	10.156.990	6.508.366
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN C.CAPITALE		-	8.009.996	-	-	10.979.703	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	1.720.747	-	-	4.471.337	-

³²⁴ Considerando, invece la spesa per investimenti netta (tit. II al netto delle partite finanziarie e delle altre detrazioni) il calo si eleva al 35,9%.

Va tuttavia considerato che la variazione rappresentata sul triennio risulta influenzata dai risultati del 2005, anno in cui si assiste al taglio più significativo a carico della spesa in conto capitale (tit. II), che risulta infatti in diminuzione.

La riduzione prosegue nel 2006 ma in maniera meno incisiva rispetto all'esercizio precedente.

Le nuove misure del patto avrebbero dovuto, invece, consentire addirittura un recupero delle nuove iniziative di spesa in conto capitale, posto che il limite stabilito consentiva un incentivo all'espansione che non si è invece verificata.

Per quanto riguarda gli obiettivi di parte capitale, a fronte dell'osservata flessione degli impegni, i pagamenti totali crescono tra il 2004 ed il 2006 dell'8,1%. La sola spesa rilevante ai fini del patto denota, invece, una tendenza decisamente decrescente sia in termini di pagamenti che di impegni; ciò in relazione allo sviluppo delle tipologie di spesa escluse.³²⁵

La spesa corrente, invece, risulta nel 2006 in calo moderato rispetto a quella del 2004, sia in termini di impegni che di pagamenti totali. Tale tendenza risulta amplificata dopo le detrazioni applicate al totale del titolo I. La flessione della spesa corrente netta, infatti, si attesta nel triennio al 12,7% per i pagamenti ed al 13,7% per gli impegni. Ciò in quanto sono decisamente in controtendenza gli andamenti delle voci da escludere; in particolare la spesa per il personale (+6% di pagamenti e +5,3% di impegni) che, peraltro, dovrebbe aver risentito dei maggiori oneri derivanti dall'applicazione del nuovo contratto, la spesa di carattere sociale (+14,8% di pagamenti e +17,1% di impegni), le spese per trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni³²⁶ (+53,3% di pagamenti e +56,4% di impegni) e gli interessi passivi (+8,7% di pagamenti e +8% di impegni). Concorre al raggiungimento degli obiettivi di parte corrente anche la crescita delle altre spese con carattere di straordinarietà come le calamità naturali e gli oneri per sentenze che originano debiti fuori bilancio.

L'analisi della spesa *pro-capite* conferma che i comuni rientrati nei limiti programmati di spesa hanno contratto i pagamenti correnti ed in conto capitale, che registrano infatti valori medi *pro-capite* più bassi rispetto ai comuni che non hanno rispettato. Negli enti "virtuosi", già caratterizzati da livelli più bassi di spesa corrente, la forbice tende a stringersi: si raggiungono i 630 euro di spesa media corrente *pro-capite* per gli enti che hanno rispettato contro i 633 degli enti fuori patto.

³²⁵ Tra le componenti a dedurre dal titolo II, le concessioni di crediti, che ne rappresentano oltre il 50% e che non vengono computate ai fini del patto, dimostrano un notevole incremento.

³²⁶ Lo sviluppo così esteso della spesa per trasferimenti potrebbe essere indicativo di comportamenti elusivi, infatti potrebbero essere indicati come tali anche corrispettivi di servizi dovuti a pubbliche amministrazioni; sul punto, le linee guida per l'esame dei rendiconti per l'esercizio 2006 hanno previsto un preciso riscontro.

Nella tabella che segue sono esposti i dati degli enti raggruppati in base al criterio della c.d. “virtuosità” e contemporaneamente del rispetto o meno degli obiettivi.

Comuni con popolazione >20000 - spesa corrente e spesa per investimenti media *pro-capite* di cassa dati aggregati in base al criterio della virtuosità degli enti ed il rispetto degli obiettivi

	SPESA CORRENTE				SPESA PER INVESTIMENTI			
	Dati	enti che non hanno rispettato	enti che hanno rispettato	Totale	Dati	enti che non hanno rispettato	enti che hanno rispettato	Totale
comuni esaminati	n. enti	61	328	389	n. enti	30	359	389
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	705	740	734	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	371	294	300
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	341	302	308	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	279	217	221
comuni "virtuosi"	n. enti	46	180	226	n. enti	19	207	226
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	633	630	630	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	279	217	223
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	305	256	266	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	226	174	178
comuni "non virtuosi"	n. enti	15	148	163	n. enti	11	152	163
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	923	874	879	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	529	399	407
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	451	357	366	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	369	275	281

Come per le province si sottolinea che la maggior parte degli enti inadempienti sono anche “virtuosi” e ciò conferma che i comuni con livelli di spesa storica corrente più contenuti, pur beneficiando di un taglio più ridotto, erano comunque tenuti ad un obiettivo più gravoso. Si è dimostrato, infatti, difficile individuare ulteriori margini di efficienza da recuperare. Al riguardo va notato che l’obiettivo medio di spesa corrente *pro-capite* per gli enti virtuosi è pari a 269 euro contro i 384 euro degli enti non virtuosi che pure subivano un taglio dell’8% sulla spesa 2004.

Nel complesso il comparto dei comuni più grandi si è attenuto sostanzialmente alle regole imposte dal patto di stabilità interno, ottenendo i risultati complessivi attesi, tuttavia le condizioni del contesto non si sono dimostrate affatto omogenee e le inadempienze che si sono concentrate sulla spesa corrente di cassa dimostrano una precisa caratterizzazione geografica.

Per alcuni enti la situazione appare poco rassicurante, in quanto emerge una difficoltà a tenere sotto controllo la spesa corrente, risultando in molti casi non perseguibile il raggiungimento di un risultato compatibile con le regole assegnate.

Le difficoltà emerse dovrebbero, almeno in parte, riproporsi anche nell’esercizio 2007, in quanto si sono manifestate presso enti per i quali si presenta poco probabile un recupero fondato esclusivamente sullo sviluppo delle entrate.

Comuni con popolazione compresa tra 5000 e 20000 abitanti

Dai dati complessivi relativi al secondo insieme dei comuni (con popolazione compresa tra i 5.000 e i 20.000 abitanti) si evince che il livello della spesa netta di competenza e di cassa riportato nel 2006 si riduce notevolmente rispetto al 2004: -7,9% i pagamenti correnti e -9,7% gli impegni correnti; -14,9% e -26,6% le spese in conto capitale. Una flessione comunque più contenuta di quella registrata dai comuni maggiori di 20000 abitanti.

Sul fronte della spesa corrente la forbice tra l'ammontare del titolo I e quello della spesa rilevante per il saldo si amplia notevolmente e passa dai 4,6 milioni di pagamenti sottratti ai vincoli nel 2004 ai 5 milioni nel 2006. Ciò significa che le detrazioni giocano un ruolo determinante nel consentire il rispetto del patto (il 57% della spesa di questi comuni è sottratta ai vincoli).

Se da una parte si assiste dunque ad una crescita non elevata della spesa corrente di competenza (0,4%), la variazione diviene di segno negativo se riferita alla spesa rilevante per il patto in considerazione delle detrazioni effettuate, la più rilevante delle quali, in termini assoluti, è connessa alle spese sostenute per il personale.

Tutte le voci escluse presentano, infatti, una forte crescita tra il 2004 ed il 2006; pari al 60,7% per la spesa di competenza per trasferimenti (crescita questa ben più spinta di quella rilevata nei comuni più grandi) e al 19,8% la spesa sociale. Si tratta di importi decisamente significativi che tuttavia incidono in un contesto in cui la spesa evolve in maniera piuttosto contenuta.

In particolare lo sviluppo della spesa per trasferimenti correnti può trovare due ordini di spiegazioni; infatti, in parte può essere dovuto ad una effettiva revisione dell'impianto organizzativo tesa ad affidare funzioni ad altre amministrazioni alle quali vengono trasferite risorse³²⁷; altra ipotesi può essere, invece, connessa a comportamenti elusivi nella rappresentazione dei dati. Infatti i corrispettivi dovuti a vario titolo a pubbliche amministrazioni possono essere stati considerati trasferimenti al fine di poter escludere la relativa spesa dal patto. Anche la crescita dei debiti fuori bilancio ha giovato al fine di ridurre la spesa rilevante.

Va ricordato in proposito che i debiti, per i quali era ammessa la detrazione dalla spesa del patto, dovevano essere esclusivamente quelli originati da sentenze passate in giudicato. L'andamento di siffatte spese non dovrebbe, quindi, essere governabile dall'ente, ma rispondere esattamente ai casi di soccombenza in giudizio.

Non si comprende per quali ragioni tale dato –che dovrebbe risultare tendenzialmente stabile– abbia subito, nel periodo di osservazione, un così brusco aumento.

³²⁷ Al riguardo si è assistito nel 2006 in modo piuttosto ricorrente alla costituzione di nuove istituzioni, soluzione questa suggerita dalla stessa disciplina applicativa.

Spostando l'osservazione sulla spesa in conto capitale emerge chiaramente, anche in questo insieme di comuni, la forte flessione degli investimenti, soprattutto in termini di impegni.

L'andamento crescente delle voci a detrarre –in questo caso probabilmente non connesso a comportamenti elusivi delle regole del patto– amplifica le dimensioni della contrazione del titolo II della spesa, evidenziando una linea gestionale degli enti che prescinde dai vincoli dettati dalla disciplina del patto.

Per gli investimenti infatti veniva favorita una ripresa sia in termini di pagamenti che di impegni.

Tra le voci escluse si nota un aumento delle concessioni di crediti che non si registra in egual misura per le province o i comuni di dimensioni maggiori.

Tab. 5 Comuni > 5000 < 20000 - Risultati aggregati

Monitoraggio Obiettivi programmatici per l'anno 2006

(migliaia di euro)

SPESA CORRENTE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
		2004	2006	var%	2004	2006	var%
TOTALE TITOLO 1°		8.824.058	8.912.666	1,0	8.947.895	8.983.917	0,4
a detrarre:	Spese per il personale (comma 142, lettera a, legge n. 266/2005)	3.147.763	3.256.351	3,4	3.079.487	3.189.603	3,6
	Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 142, lettera c, legge n. 266/2005)	166.699	287.941	72,7	197.047	316.607	60,7
	Spese di carattere sociale (comma 142, lettera d, legge n. 266/2005)	834.023	992.586	19,0	872.120	1.045.066	19,8
	Spese per interessi passivi (comma 142, lettera e, legge n. 266/2005)	469.221	481.102	2,5	471.602	479.527	1,7
	Spese per calamità naturali (comma 142, lettera f, legge n. 266/2005)	26.002	31.782	22,2	27.873	37.908	36,0
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (comma 142, lettera g, legge n. 266/2005)	22.971	38.483	67,5	27.497	44.165	60,6
	Spese per funzioni trasferite o delegate dall'1.1. 2005 (co. 142, lett. h, l, n.266/2005)	-	10.620	-	-	12.290	-
	Altre detrazioni nette	15.353	190		18.327	17.533	
SPESE CORRENTI NETTE		4.142.026	3.813.611	-7,9	4.253.942	3.841.218	-9,7
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE CORRENTI		-	3.841.816	-	-	3.945.295	-
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	28.205	-	-	104.077	-
SPESA IN CONTO CAPITALE		Pagamenti (RS+CP)			Impegni		
TOTALE TITOLO II		4.150.650	3.873.781	-6,7	5.289.759	4.345.750	-17,8
a detrarre:	Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 143, lettera a, legge n. 266/2005)	24.894	59.832	140,3	43.774	71.302	62,9
	Spese per concessione di crediti (co. 143, lett. b, legge n. 266/2005)	112.482	202.381	79,9	117.020	229.516	96,1
	Spese per calamità naturali (co. 143, lettera c, legge n. 266/2005)	205.484	184.733	-10,1	226.537	164.089	-27,6
	Spese per oneri da sentenze che originino debiti fuori bilancio (punto B.3.1, lett g, circolare n. 8/2006)	16.155	41.479	156,8	25.093	35.266	40,5
	Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E., ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale - solo per il 2006 - (co. 147, legge n. 266/2005)	134.694	236.050	75,2	251.268	412.343	64,1
	Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005 (comma 143, lettera d, legge n.266/2005)	-	10.839	-	-	31.025	-
	Altre detrazioni nette	44.146	63.342	43,5	111.409	88.118	-20,9
	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE		3.612.795	3.075.125	-14,9	4.514.658	3.314.091
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SPESE IN C. CAPITALE		-	3.905.433	-	-	3.905.433	
DIFFERENZA TRA OBIETTIVO E RISULTATO		-	830.308	-	-	591.342	-

Quanto alla numerosità degli enti inadempienti si confermano le osservazioni condotte sui precedenti aggregati.

Il livello di inadempienza risulta più elevato che in passato e raggiunge il 28,1%; si dimostra più diffuso tra i comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; i casi di mancato rispetto si concentrano con prevalenza nel sud e nelle isole e l'obiettivo raggiunto con maggiori difficoltà resta quello dei pagamenti correnti.

Tab.6 - Comuni > 5000 < 20000 - Risultati aggregati per regione.

Rispetto degli obiettivi programmatici per l'anno 2006.

REGIONE	enti di competenza	enti esaminati	GESTIONE DI CASSA		GESTIONE DI COMPETENZA		Enti inadempienti	% inadempienti sugli esaminati
			enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in c. capitale	enti che rispettano l'obiettivo di spesa corrente	enti che rispettano l'obiettivo di spesa in c. capitale		
Centro	267	243	208	220	206	222	49	20,1
Isole	182	139	97	120	102	124	52	37,4
Nord Est	443	341	282	298	284	302	78	22,8
Nord Ovest	476	436	362	379	361	395	108	24,7
Sud	425	324	218	269	227	273	131	40,4
Totale compl.	1.793	1.483	1.167	1.286	1.180	1.316	418	28,1

L'analisi della spesa corrente e in conto capitale ponderate sulla popolazione conferma quanto detto per i comuni di maggiori dimensioni con la particolarità che tra gli enti "virtuosi" che hanno rispettato gli obiettivi, appartiene a questa fascia dimensionale di comuni il livello più elevato di spesa in conto capitale *pro-capite* (244 euro contro i 223 euro dei comuni sopra i 20.000 abitanti).

Comuni con popolazione compresa tra 5000 e 20000 abitanti

**Spesa corrente e spesa per investimenti media *pro-capite* di cassa
dati aggregati in base al criterio della virtuosità degli enti ed il rispetto degli obiettivi**

	SPESA CORRENTE				SPESA PER INVESTIMENTI			
	DATI	enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	totale	DATI	enti che non hanno rispettato l'obiettivo	enti che hanno rispettato l'obiettivo	totale
Comuni esaminati	n. enti	316	1.167	1.483	n. enti	197	1.286	1.483
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	674	629	639	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	379	267	282
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	326	259	274	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	337	213	230
virtuosi	n. enti	217	704	921	n. enti	134	787	921
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	577	527	539	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	344	227	244
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	279	218	233	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	309	190	208
non virtuosi	n. enti	99	463	562	n. enti	63	499	562
	spesa corrente media <i>pro-capite</i>	886	784	802	spesa capitale media <i>pro-capite</i>	454	330	344
	spesa corrente rilevante media <i>pro-capite</i>	430	322	341	spesa capitale rilevante media <i>pro-capite</i>	396	249	266

5.4 Conclusioni

Il processo di decentramento in atto ha comportato che le azioni per il contenimento dei livelli della spesa pubblica rivolte verso le amministrazioni decentrate si siano progressivamente intensificate.

La normativa per il 2006 risulta nelle linee ispiratrici convergente con quella dell'esercizio precedente, e pertanto poco aderente alle regole del patto di stabilità e crescita in quanto è stata congegnata in modo da focalizzare il controllo sulla finanza degli Enti locali sul vincolo alla spesa, non ponendo misure dirette ad arginare il disavanzo che solo in via mediata è sottoposto a controllo.

Infatti, sono state riproposte limitazioni dirette alla evoluzione della spesa corrente e di quella in conto capitale, sia per cassa che per competenza. È stato inoltre confermato il sistema di misure in caso di mancato rispetto, atto a costituire un serio deterrente; tuttavia con successivi interventi normativi tutte le sanzioni sono state cancellate con ciò rendendo meno credibile il complessivo impianto della normativa del patto.

Il sistema di calcolo dell'obiettivo è disomogeneo in relazione alla media di spesa corrente del periodo precedente ed è diversamente calibrato per la spesa corrente e quella in conto capitale. Per quest'ultima le misure più che costituire un effettivo limite rappresentano un incentivo a ripristinare livelli più elevati di spesa dopo il calo del 2005.

Per l'insieme delle province gli obiettivi di contenimento risultano nel complesso rispettati; sia per la gestione di cassa che per quella di competenza il dato complessivo è in linea con l'obiettivo con uno scarto positivo ragguardevole. Analizzando la situazione di ciascun ente emerge che 6 province non hanno rispettato il patto, avendo sfiorato almeno uno dei limiti di spesa programmati. Risultato, questo, comunque migliore rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente, probabilmente a causa della minore incisività del vincolo sulla spesa in conto capitale.

Anche i Comuni, complessivamente considerati, raggiungono tutti gli obiettivi seppure con maggiori difficoltà rispetto al passato. Infatti, dall'esame della situazione dei singoli enti, emerge che una percentuale piuttosto elevata di essi (26,4%) non rispetta il patto ed i casi di splafonamento si concentrano soprattutto nell'obiettivo di spesa corrente di cassa. La situazione appare complessa in quanto seppure il risultato aggregato dimostri una moderazione della crescita, alcuni enti non sono riusciti ad operare un controllo rigoroso della spesa corrente (specie i comuni minori) e i casi di inadempienza si connettono alla minore efficacia delle azioni sul fronte della spesa.

Il fenomeno dell'inadempienza si caratterizza sia territorialmente (con livelli più elevati nel sud e nelle isole) che in base alla dimensione demografica, penalizzando i comuni più piccoli.

In linea generale va notato che la maggior parte degli enti che non hanno rispettato il patto erano considerati "virtuosi", segno che un livello già contenuto di spesa corrente storica costituiva un obiettivo molto impegnativo e difficilmente replicabile anche se corretto in misura ridotta rispetto agli altri enti

Il limite posto, alla parte capitale non ha presentato, invece, particolari difficoltà; piuttosto le regole costituivano un incentivo alla spesa che andava ben oltre la possibilità dei comuni di farvi fronte ed i risultati dimostrano che la spesa per investimenti considerata nella sua totalità e quindi a prescindere dalle esclusioni previste dal patto, continua anche nel 2006 ad avere un trend negativo, anche se più contenuto rispetto a quello registrato nel 2005, per cause che pertanto vanno ricercate in ambiente diverso da quello dei vincoli del patto di stabilità interno. A dimostrazione di ciò, si sottolinea che tra le province la spesa media *pro-capite* per investimenti più elevata appartiene agli enti che hanno pienamente rispettato i limiti di spesa.

6 Andamenti ed equilibri di parte corrente

6.1 Entrate

6.1.1 Le entrate correnti nelle manovre finanziarie 2005-2006

Nella manovra per il 2006, le misure rivolgono minore attenzione allo sviluppo delle entrate, in quanto la linea seguita è stata quella di concentrarsi sulla spesa, che viene sottoposta a controllo in tutte le sue componenti, anche attraverso le norme sul patto di stabilità interno.³²⁸

Nel 2006 gli aspetti più rilevanti per le entrate degli enti locali consistono, quindi, nella sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2005, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia; nella permanenza del blocco della possibilità di modificare l'aliquota dell'addizionale all'IRPEF e di ulteriori applicazioni della stessa. Le norme di maggior incidenza nella manovra riguardano la spesa e sono essenzialmente collegate alla disciplina del patto di stabilità interno, che, peraltro, ha subito modifiche nelle finanziarie 2005 e 2006. Va notato che in tali esercizi le disposizioni della manovra per il patto sono sostanzialmente insensibili alle dinamiche dell'entrata.

I su richiamati plessi normativi confermano l'impostazione degli ultimi anni, caratterizzata dal blocco delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti, e dalla diminuzione delle spese, in considerazione del fatto che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali si è dimostrata in questi anni superiore a quella del Pil nominale.

Permane la sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF con una parziale deroga nei confronti degli enti che in precedenza non si erano avvalsi della facoltà di incrementare l'aliquota.

Tra le innovazioni in tema di entrate introdotte nel 2005 e di perdurante vigenza va ricordato che in sede di decretazione d'urgenza (d.l. n. 203 del 2005, convertito in legge n. 248 del 05), per il completamento della manovra 2004, è stato assegnato un incentivo ai comuni ad intraprendere azioni finalizzate al contrasto all'evasione fiscale, assegnando loro una quota delle maggiori entrate per tributi statali riscossi a titolo definitivo.

Altre misure della finanziaria integrate dalla decretazione d'urgenza su richiamata recante misure di contrasto all'evasione fiscale, hanno inoltre previsto interventi per potenziare l'efficacia della riscossione.

³²⁸ La spesa del personale è sottoposta a monitoraggio ed altre particolari misure si appuntano su specifiche tipologie di spesa a rischio; tuttavia, queste ultime riguardano solo marginalmente gli enti locali, per non ingerire in ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti.

Nel 2006 i finanziamenti previsti attraverso i principali fondi di parte corrente erano stabiliti in misura sostanzialmente corrispondente a quella dell'esercizio precedente, mentre vanno a decrescere le risorse stanziare per i fondi in conto capitale. L'articolo 1, comma 154, della legge n. 266 del 2005, ha disposto la conferma, per l'anno 2006, delle attribuzioni di cui all'articolo 1, comma 64, della legge finanziaria per l'anno 2005 con il conseguente rifinanziamento di alcuni contributi erariali, per complessivi 340 milioni di euro.

Il livello della compartecipazione all'IRPEF è rimasto invariato, venendo confermata l'aliquota del 6,5% per i comuni e quella dell'1% per le province; i fondi assegnati a tale titolo vengono portati in detrazione dai trasferimenti.

Nella finanziaria per il 2006, infine, è prevista la possibilità da parte degli enti locali di partecipare alla lotta all'evasione.

Una serie di disposizioni d'interesse per gli enti locali sono anche contenute nel d.l. 4 luglio 2006, n. 223, così detto "decreto Bersani", convertito nella legge n. 248 del 2006.

L'articolo 34-quinquies stabilisce che i trasferimenti dal bilancio dello Stato per le funzioni trasferite vengono meno dall'inizio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ad esclusione delle funzioni nel settore del trasporto pubblico locale.

Alcune novità riguardano l'ICI, per la quale vengono anticipate le date per i versamenti, limitate le esenzioni e disposta la permanenza dell'obbligo della dichiarazione. (art. 37, commi 13 e 14).

Nel 2006 le difficoltà emerse già in corso d'esercizio hanno imposto la necessità di adottare interventi correttivi attraverso il d.l. 3.10.2006 n. 262 convertito nella l. n. 286/06 recante misure urgenti in materia tributaria e finanziaria.

Alcune disposizioni che interessano essenzialmente i comuni, sono contenute nell'art.2, commi 33-46. Si prevede un aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, che dovrebbe comportare un maggiore gettito sia dell'IRPEF che dell'ICI, che la *Relazione tecnica* quantifica per il 2007 in 570,8 mln (91,3 di IRPEF e 479,4 di ICI). Di particolare rilievo per i comuni il comma 39, che prevede una riduzione dei trasferimenti erariali in misura pari al maggiore gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di questo stesso articolo.

I commi 40-44 dello stesso art. 2 riguardano la revisione delle rendite catastali degli immobili della categoria E e interessano indirettamente i comuni, che devono richiedere ai titolari degli immobili gli aggiornamenti catastali. I commi 45 e 46 fissano rispettivamente la rivalutazione del 40% del moltiplicatore delle rendite catastali dei fabbricati di categoria B e la riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni in relazione al maggiore gettito dell'ICI per effetto della citata rivalutazione.

Le finanziarie 2006, 2007, 2008

Le ultime finanziarie sono fundamentalmente indirizzate verso il contenimento della spesa pubblica con disposizioni che riguardano il personale, acquisto di beni e servizi, incarichi e consulenze. Ma l'ottica di fondo riguarda la diminuzione ed il contenimento dei costi della politica che si estendono ai sindaci e ai presidenti dei vari enti territoriali e dei rispettivi Consigli (fin. 2006, co. 54).

Le prime due finanziarie hanno confermato l'impostazione degli ultimi due anni anche per quanto attiene alle entrate, sia proprie che derivate, sul piano del blocco delle fonti. La finanziaria 2007, che nel testo originario era composta da 217 articoli, è stata approvata con un articolo unico diviso in 1364 commi vanificando il tentativo di aggregazione per blocchi di materie che avrebbe apportato alla stessa una maggiore facilità di lettura.

L'art. 1, commi 145 e seguenti della legge finanziaria 2007 concede la possibilità ai comuni di istituire una imposta di scopo per finanziare parzialmente e fino ad un massimo del 30% della spesa necessaria alla realizzazione di alcune opere pubbliche.

I comuni possono quindi deliberare con regolamento, adottato ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'istituzione di un'imposta destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche da individuare a termini dello stesso regolamento, quali:

- a) opere viarie
- b) opere per il trasporto pubblico urbano;
- c) opere di sistemazione di aree dedicate a parchi e giardini;
- a) realizzazione di parcheggi pubblici;
- b) opere di restauro ed altre.

Dalle stesse sono escluse le realizzazioni di unità abitative.

Il regolamento che istituisce l'imposta deve individuare l'opera pubblica da realizzare, l'ammontare della spesa da finanziare, l'aliquota d'imposta, eventuali applicazioni di esenzioni e riduzioni in particolari situazioni reddituali, le modalità di versamento degli importi dovuti; deve indicare inoltre anche il periodo di applicazione (entro due anni dall'approvazione del progetto esecutivo) e l'aliquota aggiuntiva a quella ordinariamente prevista per l'ICI (non superiore allo 0,5 per mille).

Si tratta, in sostanza, di una vera e propria addizionale ICI condizionata alla realizzazione di opere pubbliche così come formulato nei commi 145 e seguenti dell'art.1.

Nel caso di mancato inizio dell'opera pubblica entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo i contribuenti possono chiedere il rimborso degli importi versati.

La finanziaria 2008 si adagia fondamentalmente su quattro macro aree di interventi che riguardano in sintesi la razionalizzazione degli enti pubblici e la diminuzione delle duplicazioni a livello infraregionale; la riforma della rappresentanza politica a livello locale; la riqualificazione della spesa pubblica; la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Molteplici sono le disposizioni che riguardano gli enti locali sia direttamente che indirettamente. In particolare sono confermati nel 2008 le detrazioni ICI, i criteri per l'erogazione delle risorse derivanti da trasferimenti, la compartecipazione provinciale al gettito IRPEF, nella misura dell'1%, collegata alla finanziaria 2007. Sono stati definiti inoltre i criteri per la ridefinizione di comunità montana in base a requisiti minimi altimetrici e per numero di abitanti pena la loro soppressione. Devono essere ridotti da parte delle regioni il numero gli organi rappresentativi ed esecutivi delle comunità montane e delle Unioni di comuni in misura non inferiore alla metà; Il contenimento dei costi degli organi politico-amministrativi mediante la riduzioni del numero dei componenti delle giunte comunali e provinciali ed infine lo scioglimento dei consigli comunali in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione entro i termini previsti.

Con la finanziaria 2008 (legge 244/07) le regioni, art.2 , co. 17, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvedono con proprie leggi, sentiti i consigli delle autonomie locali, al riordino della disciplina delle comunità montane in modo da ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle comunità montane stesse per un importo pari almeno ad un terzo della quota del fondo ordinario di cui al comma 16, assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle comunità montane presenti nella regione. Le leggi regionali di cui al comma 17 dell'art.2 tengono conto dei seguenti principi fondamentali:

- a) riduzione del numero complessivo delle comunità montane, sulla base di indicatori fisico-geografici, demografici e socio-economici e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio *pro-capite*, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale con riferimento all'arco alpino e alla dorsale appenninica, del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extraagricole.
- b) riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi delle comunità montane;
- c) riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle comunità montane, in deroga a quanto previsto dall'articolo 82 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni.

I criteri di cui sopra valgono ai fini della costituzione delle comunità montane e non rilevano in ordine ai benefici e agli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali.

In caso di mancata attuazione delle disposizioni di cui al comma 17 entro il termine ivi previsto, spetta alle regioni provvedere a disciplinare gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui ai commi citati ed in particolare alla soppressione delle comunità montane, anche con riguardo alla ripartizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, facendo salvi i rapporti di lavoro a tempo indeterminato esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Sino all'adozione o comunque in mancanza delle predette discipline regionali, i comuni succedono alla comunità montana soppressa in tutti i rapporti giuridici e ad ogni altro effetto, anche processuale, ed in relazione alle obbligazioni si applicano i principi della solidarietà attiva e passiva.

6.1.2 Province

Si rammenta che per gli esercizi 2005-2006 sono stati sottoposti ad esame i conti consuntivi di 103 province.

Nel capitolo seguente sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di accertamenti in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'analisi delle predette partite contabili.

Quanto agli accertamenti di competenza, il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento evidenzia negli ultimi tre anni i valori percentuali riportati nel seguente prospetto. Come si vede, peraltro, i dati dell'esercizio 2004 si riferiscono a 99 enti, mentre quelli 2005 e 2006 riguardano 103 province.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)
(migliaia di euro)

TITOLI	2004	2005	2006
Entrate tributarie	50,30	49,26	51,99
Trasferimenti	41,84	44,43	41,20
Entrate extratributarie	7,86	6,31	6,81
Totale	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	99	103	103

Nel 2004 e 2006 le entrate tributarie hanno rappresentato oltre la metà del totale; nel 2005 sfiorano tale risultato. In proposito, si osserva anzitutto che negli esercizi 1999-2000 si era verificata una cospicua crescita di questa tipologia di entrate in conseguenza dell'attribuzione alle province dell'intero gettito dell'imposta sulla responsabilità civile da circolazione di autoveicoli e dell'imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico. Negli anni

immediatamente successivi, esaurendosi l'impatto della devoluzione dei nuovi tributi, le risorse del titolo primo hanno seguito la dinamica fisiologica delle basi imponibili, poi dal 2003 hanno risentito positivamente degli introiti della compartecipazione all'IRPEF fissata all'1%. Le entrate extratributarie, presentano nel 2006, nel rapporto di composizione, un aumento di mezzo punto percentuale rispetto all'esercizio precedente, ma restano al di sotto di oltre un punto rispetto al valore fatto registrare nel 2004 e sono complessivamente di limitata importanza.

Esse derivano dai proventi delle tariffe dei servizi pubblici locali e da quelli dell'amministrazione del patrimonio.

L'andamento oscillante del volume dei trasferimenti, sceso nel 2006 al di sotto del valore espresso nel 2004, dopo l'aumento del 2005 di oltre due punti e mezzo percentuali, deriva anche dal taglio dei contributi statali in misura stimata corrispondente alla devoluzione della compartecipazione all'IRPEF nonché dalle risorse attribuite da stato e regioni per lo svolgimento di nuove funzioni decentrate. Si tratta di fenomeni che sono in linea con la politica economico-finanziaria generale e con i mutamenti istituzionali degli ultimi anni, indirizzati a determinare una contrazione degli interventi erariali ad una espansione dell'autonomia finanziaria degli enti locali propositi, questi, però non realizzati.

L'andamento biennale del tasso di realizzazione delle entrate e del tasso di smaltimento dei residui attivi è riportato nei due prospetti sottostanti.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2005	Risc c/ comp. 2005	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2006	Risc c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	4.614.457	4.332.992	93,90	4.798.993	4.489.121	93,54
Trasferimenti	4.162.129	2.483.131	59,66	3.802.654	2.363.209	62,15
Entrate extratributarie	590.479	415.778	70,41	628.232	465.388	74,08
Totale	9.367.065	7.231.901	77,21	9.229.879	7.317.718	79,28

Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2005	Riscossi c/residui 2005	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2006	Riscossi c/residui 2006	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	394.842	259.781	65,79	413.834	288.817	69,79
Trasferimenti	5.954.583	1.300.665	21,84	6.205.179	1.215.163	19,58
Entrate extratributarie	419.531	183.538	43,75	388.582	129.605	33,35
Totale	6.768.956	1.743.984	25,76	7.007.595	1.633.585	23,31

L'indice delle riscossioni tributarie è elevato, mentre continuano a restare insoddisfacenti gli introiti delle entrate extratributarie, probabilmente per carenze organizzative degli enti o per difficoltà connesse alla riscossione di canoni e più ancora gli incassi dei trasferimenti, a causa

principalmente dei ritardi insiti nei meccanismi di funzionamento del sistema di distribuzione dei fondi erariali.

Premesso che la massa degli accertamenti in conto residui resta cospicua nel 2005 ed è aumentata nel 2006 sono invece diminuite le riscossioni sicché il tasso di smaltimento complessivo alla fine del biennio è peggiorato attestandosi al 23,31%.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione per province, per regioni ed aree geografiche.

Entrate tributarie

A) Imposta sulla responsabilità civile da circolazione degli autoveicoli e imposta sulle formalità di trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico.

Nei due prospetti sottostanti sono esposti i dati biennali delle entrate derivanti dalle due imposte in argomento devolute interamente alle province.

Imposta sulle assicurazioni rc auto

(migliaia di euro)

REGIONE	n. enti	accertamenti in c. competenza			riscossioni in c. competenza			riscossioni totali			totale residui attivi		
		2005	2006	var %	2005	2006	var %	2005	2006	var %	2005	2006	var %
Piemonte	8	151.238	150.975	-0,17	124.166	118.892	-4,25	148.204	145.718	-1,68	27.072	32.083	18,51
Lombardia	11	389.634	387.626	-0,52	355.428	352.317	-0,88	384.512	386.522	0,52	34.972	36.105	3,24
Liguria	4	62.544	62.965	0,67	58.018	56.700	-2,27	63.532	61.233	-3,62	4.526	6.265	38,42
Veneto	7	188.557	188.604	0,02	185.232	184.395	-0,45	188.232	187.613	-0,33	3.353	4.342	29,49
E. Romagna	9	185.215	185.935	0,39	164.910	162.844	-1,25	184.365	183.171	-0,65	20.530	23.316	13,57
Toscana	10	162.440	167.129	2,89	149.028	152.455	2,30	161.926	165.492	2,20	16.323	17.584	7,73
Umbria	2	34.340	33.455	-2,58	31.808	31.373	-1,37	34.307	33.905	-1,17	3.721	3.187	-14,36
Marche	4	62.992	63.729	1,17	60.343	59.447	-1,48	61.828	61.953	0,20	3.774	5.407	43,26
Lazio	5	232.229	235.722	1,50	218.548	224.769	2,85	239.100	238.450	-0,27	13.681	10.953	-19,94
Abruzzo	4	44.070	44.900	1,88	42.381	42.730	0,82	45.111	44.419	-1,53	1.689	2.171	28,50
Molise	2	8.936	8.883	-0,59	8.378	8.481	1,22	8.876	9.039	1,83	558	402	-27,88
Campania	5	183.742	189.965	3,39	171.496	176.045	2,65	182.897	188.024	2,80	12.445	14.070	13,06
Puglia	5	121.798	125.326	2,90	113.653	116.286	2,32	120.986	125.687	3,89	8.381	9.351	11,58
Basilicata	2	15.743	15.514	-1,45	14.949	14.676	-1,83	14.949	15.469	3,48	793	838	5,69
Calabria	5	58.390	60.612	3,81	54.610	54.421	-0,35	56.838	58.201	2,40	3.780	6.191	63,76
Sicilia	9	130.940	140.759	7,50	125.477	132.898	5,91	134.856	140.875	4,46	5.463	7.961	45,72
Sardegna	7	47.605	51.815	8,84	42.870	40.863	-4,68	47.448	45.626	-3,84	4.735	10.952	131,29
Totale complessivo	99	2.080.413	2.113.914	1,61	1.921.295	1.929.590	0,43	2.077.968	2.091.397	0,65	165.797	191.179	15,31

Imposta sulle formalità di trascrizione

(migliaia di euro)

Regione	N. Enti	accertamenti in c. competenza			riscossioni in c. competenza			riscossioni totali			totale residui attivi		
		2005	2006	var %	2005	2006	var %	2005	2006	Var %	2005	2006	var %
Piemonte	8	108.610	110.695	1,92	104.999	108.223	3,07	107.628	111.657	3,74	7.208	5.730	-20,50
Lombardia	11	204.293	215.660	5,56	199.517	212.421	6,47	203.978	217.197	6,48	10.594	9.057	-14,51
Liguria	4	28.678	30.251	5,48	27.890	29.631	6,24	28.825	30.420	5,53	1.338	1.170	-12,59
Veneto	7	95.425	99.791	4,58	93.369	98.064	5,03	94.859	100.042	5,46	3.380	3.128	-7,43
Friuli V. Giulia	4	24.758	26.071	5,30	24.260	25.135	3,61	24.999	26.118	4,47	1.453	1.451	-0,10
E. Romagna	9	97.124	99.091	2,03	93.993	96.296	2,45	95.602	99.427	4,00	4.621	4.285	-7,27
Toscana	10	85.994	92.050	7,04	84.511	90.803	7,45	85.620	92.165	7,64	2.629	2.520	-4,14
Umbria	2	19.172	20.151	5,11	18.436	19.325	4,82	18.779	19.727	5,05	1.731	2.154	24,48
Marche	4	30.766	31.797	3,35	29.785	30.983	4,02	30.259	31.860	5,29	2.447	2.281	-6,78
Lazio	5	144.140	158.377	9,88	137.241	155.183	13,07	138.976	162.082	16,63	6.963	3.259	-53,20
Abruzzo	4	23.867	25.105	5,19	23.413	24.838	6,09	23.928	25.292	5,70	766	578	-24,53
Molise	2	5.629	6.476	15,05	5.244	6.442	22,85	5.603	6.827	21,85	385	34	-91,09
Campania	5	85.975	93.677	8,96	82.289	90.765	10,30	84.828	94.443	11,33	3.692	2.918	-20,95
Puglia	5	63.822	68.427	7,22	61.244	67.087	9,54	66.942	70.592	5,45	3.256	1.995	-38,72
Basilicata	2	7.460	9.641	29,24	7.261	9.641	32,78	7.261	9.840	35,52	199	0	-100,00
Calabria	5	31.416	32.983	4,99	29.844	32.162	7,77	31.183	33.342	6,92	1.752	850	-45,92
Sicilia	9	78.001	87.130	11,70	75.920	85.703	12,89	78.540	87.767	11,75	2.301	1.426	-38,02
Sardegna	7	25.912	28.769	11,03	23.161	24.351	5,14	25.407	27.369	7,72	3.112	4.779	53,58
Totale complessivo	103	1.161.039	1.236.143	6,47	1.122.375	1.207.053	7,54	1.153.218	1.246.166	8,06	57.646	47.617	-17,40

In virtù del particolare ordinamento istituzionale che caratterizza questi enti, non vengono richiesti dalla Sezione i conti consuntivi alle province autonome di Trento e Bolzano. Non vi sono province nella regione a statuto speciale Valle d'Aosta. Mancano i dati delle province della regione Friuli-Venezia Giulia relativi all'imposta R.C.A., in quanto questa viene devoluta all'ente regione.

In via generale i flussi finanziari derivanti dalle predette imposte sono influenzati da vari fattori concomitanti non governabili dagli enti, quali l'andamento fluttuante del mercato dell'auto, gli eventuali provvedimenti statali volti a stimolare l'acquisto di nuovi autoveicoli, la situazione del concorrente mercato dell'usato, la normativa europea, nazionale e locale a tutela della salubrità dell'aria, gli oneri finanziari gravanti sui passaggi di proprietà e così via.

Si osserva comunque che il gettito complessivo e quello distribuito per regioni di entrambe le imposte rappresentano un'importante entrata per le amministrazioni provinciali, pur tenendo conto del tasso di inflazione reale 2005 (pari all'1,9%) e di quello 2006 (pari al 2,1%).

Quanto all'imposta sulle assicurazioni R.C.A., i totali nazionali evidenziano andamenti biennali moderatamente positivi in termini di accertamenti e riscossioni in conto competenza,

dovuti anche all'aumento delle tariffe assicurative. Non altrettanto favorevole è l'aumento diffuso dei residui attivi in gran parte delle regioni (+15,31 su base nazionale).

L'imposta sulle formalità di trascrizione mostra una tendenza complessiva di segno positivo, in cui si inquadra anche la diminuzione dei residui totali (-17,40).

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle due imposte ora esaminate in base alla distribuzione delle province per regioni ed aree geografiche.

B) La compartecipazione all'IRPEF

La compartecipazione all'IRPEF è attribuita alle province nella misura dell'1% a partire dal 2003. Il gettito, come per i comuni, è ripartito dal Ministero dell'Interno sulla base dei dati statistici più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le quote di compartecipazione spettanti vengono erogate in due rate per ciascun anno.

La compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i bilanci provinciali, in quanto i trasferimenti statali ordinari sono ridotti in misura corrispondente. La decurtazione è effettuata prioritariamente sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza dei medesimi anche sui contributi statali spettanti ad altro titolo. In pratica può così verificarsi che i trasferimenti statali vengano azzerati nei confronti di certi enti risultati debitori dell'Erario per varie cause.

Anche se in termini logico-sistematici i proventi della compartecipazione potrebbero essere intesi come una forma di trasferimento erariale, è noto che dal punto di vista dei bilanci sono stati considerati entrate di natura fiscale da assegnare al titolo I, categoria I[^].

Per le province localizzate nelle regioni a statuto speciale, così come per i comuni, si provvede all'attribuzione del gettito in questione secondo le disposizioni dei singoli statuti regionali.

Si è provveduto a distinguere in due prospetti i dati degli esercizi 2005 e 2006 relativi a 83 province.

REGIONE	ENTI	Accertamenti C/ comp. 2005	Riscossioni c/comp. 2005	Tasso % di realizzazione
Piemonte	8	53.280	53.004	99,48
Lombardia	11	28.513	28.513	100,00
Liguria	4	25.897	25.897	100,00
Veneto	7	24.926	24.926	100,00
Emilia Romagna	9	30.874	30.161	97,69
Toscana	10	29.168	29.168	100,00
Umbria	2	14.952	14.952	100,00
1marche	4	23.194	23.194	100,00
Lazio	5	19.317	19.317	100,00
Abruzzo	4	18.362	18.362	100,00
Molise	2	3.776	3.776	100,00
Campania	5	62.609	62.609	100,00
Puglia	5	21.666	21.666	100,00
Basilicata	2	6.334	6.334	100,00
Calabria	5	15327	15.327	100,00
TOTALE	83	378.197	377.208	99,74

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/comp. 2006	Riscossioni c/comp. 2006	Tasso % di realizzazione
Piemonte	8	49.980	43.766	87,57
Lombardia	11	37.135	37.135	100,00
Liguria	4	26.502	26.502	100,00
Veneto	7	20.950	20.950	100,00
Emilia Romagna	9	30.103	29.390	97,63
Toscana	10	33.720	33.720	100,00
Umbria	2	15.506	15.506	100,00
Marche	4	17.502	17.502	100,00
Lazio	5	19.953	19.953	100,00
Abruzzo	4	13.644	13.644	100,00
Molise	2	3.870	3.870	100,00
Campania	5	55.513	55.513	100,00
Puglia	5	42.588	42.541	99,89
Basilicata	2	6.486	6.486	100,00
Calabria	5	12.881	12.881	100,00
TOTALE	83	386.334	379.360	98,19

Si tratta, in entrambi gli esercizi, di accertamenti di notevole entità a cui corrispondono riscossioni pari a circa il 100%.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili dell'entrata in esame in base alla distribuzione delle province per regioni ed aree geografiche. Mancano, peraltro, le tabelle relative alla gestione dei residui recanti cifre e percentuali irrilevanti.

6.1.3 Comuni

Si rammenta che per gli esercizi 2005-2006 sono stati sottoposti ad esame i conti consuntivi di 1.294 comuni.

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di accertamenti in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'analisi delle predette partite contabili.

Quanto agli accertamenti di competenza ed alle riscossioni totali, il rapporto di composizione tra le diverse fonti di finanziamento evidenzia negli ultimi tre anni i valori percentuali riportati nei seguenti due prospetti. Il confronto dei dati 2005-2006 rispetto al 2004 ha valore tendenziale in quanto legato ad una platea diversa di enti esaminati.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)
(migliaia di euro)

TITOLI	2004	2005	2006
Entrate tributarie	54,62	54,94	54,27
Trasferimenti	23,91	23,55	22,93
Entrate extratributarie	21,47	21,51	22,80
Totale	100,00	100,00	100,00
enti esaminati	1286	1294	1294

Riscossioni totali (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2004	2005	2006
Entrate tributarie	56,04	55,38	53,67
Trasferimenti	23,51	24,88	25,09
Entrate extratributarie	20,45	19,74	21,24
Totale	100,00	100,00	100,00
enti esaminati	1286	1294	1294

L'incidenza delle entrate tributarie, ormai fondamentali per il finanziamento delle spese correnti dei comuni, oscilla di anno in anno e nel 2006 supera il 54% in termini di accertamenti.

I trasferimenti erariali continuano a rappresentare un'importante risorsa dei comuni, ma coerentemente alla loro crescente autonomia finanziaria, tendono a contrarsi sia quelli provenienti dallo Stato sia quelli dalle Regioni, come si può vedere dagli appositi prospetti.

Le entrate extratributarie, derivanti dai servizi individuali resi agli utenti e da proventi di varia natura, hanno raggiunto all'incirca l'entità dei trasferimenti ed incidono per oltre il 22% sul volume complessivo delle entrate.

L'andamento biennale del tasso di realizzazione delle entrate e del tasso di smaltimento dei residui attivi è riportato nei prospetti sottostanti.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2005	Risc c/ comp. 2005	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2006	Risc c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	19.432.400	14.351.312	73,85	19.108.836	13.300.710	69,60
Trasferimenti	8.328.782	5.670.595	68,08	8.076.384	5.797.159	71,78
Entrate extratributarie	7.609.250	4.712.867	61,94	8.026.921	5.012.796	62,45
Totale	35.370.432	24.734.773	69,93	35.212.141	24.110.665	68,47

Gli indici di realizzazione sono moderatamente peggiorati tranne quelli relativi ai trasferimenti ed alle entrate extratributarie. Si ritiene, comunque, che siano oscillazioni annuali a carattere occasionale.

Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2005	Riscossi c/residui 2005	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2006	Riscossi c/residui 2006	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	8.085.379	4.060.655	50,22	8.924.060	4.500.055	50,43
Trasferimenti	6.037.705	2.599.997	43,06	6.009.201	2.523.982	42,00
Entrate extratributarie	6.429.630	1.852.258	28,81	7.237.691	2.030.013	28,05
Totale	20.552.714	8.512.910	41,42	22.170.952	9.054.050	40,84

Continua a preoccupare la situazione di accumulo e ristagno dei residui, perché l'indice di smaltimento è leggermente peggiorato rispetto a quello già insoddisfacente del precedente esercizio.

Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria I (trasf.correnti dello stato) sul totale del titolo

(migliaia di euro)

TITOLO II	2005		2006	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA I	5.073.984	3.628.670	4.788.307	3.754.129
TOTALE TITOLO II	8.328.782	5.670.595	8.076.384	5.797.159
INCIDENZA IN %	60,92	63,99	59,29	64,76

Risulta dal prospetto che l'incidenza dei trasferimenti dello Stato supera, in media, nel biennio il 60% del totale del titolo II; tuttavia nel 2006 gli aumenti si attestano al 59,29%.

Poiché l'importo dei trasferimenti dalle regioni ai comuni incide notevolmente sul totale del titolo II, è utile riportare i seguenti quadri specifici, dove sono evidenziati per il biennio in riferimento i valori assoluti e percentuali dei contributi regionali in termini di accertamenti e riscossioni, il rispettivo tasso di realizzazione e di smaltimento dei residui nonché l'incidenza sul totale del titolo II.

Titolo II - Entrate da trasferimenti e contributi dalle regioni

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2005	2006	Variaz.%
	2.419.720	2.372.832	-1,94

Riscossioni in conto competenza

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2005	2006	Variaz.%
	1.562.750	1.507.784	-3,52

Riscossioni totali

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2005	2006	Variaz.%
	2.423.721	2.343.289	-3,32

Residui totali

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	2005	2006	Variaz.%
	1.553.754	1.536.322	-1,12

Si rammenta che i trasferimenti regionali correnti ai comuni sono generalmente a destinazione specifica, per esempio finalizzati all'esercizio di funzioni trasferite ed alla erogazione di determinati servizi alla cittadinanza.

A proposito dei prospetti precedenti è sufficiente segnalare la diminuzione in termini nominali degli accertamenti (-1,94%), delle riscossioni di competenza (-3,52%), delle riscossioni totali (-3,32%) e quindi della massa dei residui.

I fenomeni esposti si spiegano in linea generale con la flessione dei trasferimenti dalle regioni agli enti, mentre la notevole massa di residui fa ipotizzare difficoltà di cassa delle regioni medesime e ritardi nel meccanismo di distribuzione di fondi già assegnati.

Titolo II - Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Acc. c/comp. 2005	Risc c/ comp. 2005	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2006	Risc c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %
	2.419.720	1.562.750	64,58	2.372.832	1.507.784	63,54

Titolo II - Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

CATEGORIA II	Accertamenti c/residui 2005	Riscossi c/residui 2005	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2006	Riscossi c/residui 2006	Tasso di smaltimento %
	1.557.755	860.970	55,27	1.506.779	835.505	55,45

Il tasso di realizzazione peggiora nel 2006 di oltre un punto percentuale passando dal 64,58% al 63,54% in presenza di accertamenti in conto competenza più bassi. Il tasso di smaltimento dei residui migliora in misura pressoché minima, (18 centesimi di punto).

**Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria II
sul totale del titolo**

(migliaia di euro)

TITOLO II	2005		2006	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA II	2.419.720	1.562.750	2.372.832	1.507.784
TOTALE TITOLO II	8.328.782	5.670.595	8.076.384	5.797.159
INCIDENZA IN %	29,05	27,56	29,38	26,01

L'incidenza della categoria in esame sul totale del titolo II cresce nel 2006 di un terzo di punto quanto agli accertamenti, ma diminuisce di oltre un punto e mezzo quanto alle riscossioni.

La Sezione ha infine predisposto un prospetto recante l'incidenza degli accertamenti e delle riscossioni di contributi provenienti da organismi comunitari ed internazionali ovvero da altri enti del settore pubblico (categoria 3^a) sul totale del Titolo. I valori, sono di limitata importanza, si muovono lentamente verso l'alto e nel 2006 solo gli accertamenti hanno superato il 6%.

**Incidenza accertamenti e riscossioni della categoria III
(contributi e trasferimenti della Regione per funzioni delegate) sul totale del titolo**

(migliaia di euro)

TITOLO II	2005		2006	
	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.	Accertato c/comp.	Riscosso c/comp.
CATEGORIA III	473.113	329.017	509.308	342.480
TOTALE TITOLO II	8.328.782	5.670.595	8.076.384	5.797.159
INCIDENZA IN %	5,68	5,80	6,31	5,91

In conclusione, le tendenze emerse per il 2006 evidenziano una situazione complessiva non facile per i comuni sul versante delle entrate correnti, a causa della limitata espansione in termini nominali delle entrate proprie (tributarie ed extratributarie), della flessione dei trasferimenti (statali e regionali) e dell'aumentata massa dei residui attivi.

	Acc. C/comp. 2005	Acc. C/comp. 2006
Entrate tributarie	19.432.400	19.108.836
Entrate extratributarie	7.609.250	8.026.921
Totale	27.041.650	27.135.757
Trasferimenti	8.328.782	8.076.384
Totale	35.370.432	35.212.141
Residui attivi	20.552.714	22.170.952

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione dei comuni per regioni ed aree geografiche.

Addizionale facoltativa IRPEF

Il riferimento normativo è costituito dal decreto legislativo 28 settembre 1998 n. 360 e dalle successive modifiche disposte dalle leggi 13 maggio 1999, n. 133, 21 novembre 2000, n. 342 e 23 dicembre 2000, n. 388. In base a queste norme, gli enti potevano deliberare, entro certi limiti, l'aliquota dell'addizionale da applicare sui redditi dell'anno successivo. La misura non poteva eccedere però il tetto massimo di 0,5 punti percentuali con un incremento annuo non superiore a 0,2% punti ed i comuni potevano deliberare la variazione dell'aliquota entro il 31 dicembre.

La legge finanziaria per il 2005 ha prorogato la sospensione degli aumenti dell'addizionale IRPEF eventualmente deliberati dai comuni. È prevista una eccezione per gli enti che non hanno mai applicato l'addizionale e che pertanto possono farlo per gli anni 2005, 2006 e 2007 nella misura complessiva dello 0,1%.

L'istituzione dell'imposta resta in definitiva rimessa alle scelte politiche degli enti ed è espressione di un ulteriore sforzo fiscale diretto al raggiungimento dell'autonomia finanziaria complessiva, dato che non è volta al finanziamento di compiti e servizi specifici e non incide sul livello dei trasferimenti erariali. Il meccanismo di ripartizione del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota opzionale comprende due erogazioni:

- a) a titolo di acconto, entro il medesimo anno di versamento, sulla base dei dati statistici relativi all'anno precedente forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardanti i redditi imponibili dei contribuenti con domicilio fiscale nei singoli comuni;
- b) a conguaglio, entro l'anno successivo a quello di versamento. Il Ministero dell'Interno provvede così all'attribuzione definitiva del gettito dovuto sulla base dei dati statistici più aggiornati.

Analisi finanziaria

Attualmente, l'addizionale risulta applicata dalla massima parte degli enti superiori agli 8000 abitanti ed ha quindi conosciuto nel corso degli anni una espansione graduale, anche per il ricorso ad incremento delle aliquote quando consentito dalle manovre finanziarie. Nel 2005 risulta che l'addizionale è applicata in 1073 comuni rispetto ai 1294 conti consuntivi esaminati.

(migliaia di euro)

1294 enti	2005	2006	Var. %
Accertamenti c/residui	1.026.615	1.071.481	4,37
Accertamenti. c/competenza	1.174.155	1.183.359	0,78
Accertamenti totali	2.200.769	2.254.840	2,46
Residui da residui	38.650	48.748	26,13
Residui da competenza	1.006.891	1.060.175	5,29
Residui attivi totali	1.045.541	1.108.923	6,06
Riscossioni c/residui	987.965	1.022.733	3,52
Riscossioni c/competenza	167.263	123.184	-26,35
Riscossioni totali	1.155.228	1.145.916	-0,81

Si evidenzia una situazione quanto meno di ristagno, per certi aspetti leggermente negativa (accertamenti totali: +2,46%; riscossioni totali: -0,81%), più marcata considerando il tasso di inflazione reale del 2,1% nel 2006*. A loro volta, le varie poste dei residui aumentano di volume. A causa del noto deficit di cassa dello stato e delle modalità di accreditamento dell'addizionale stabilite normativamente, gran parte delle riscossioni avvengono nell'anno successivo al periodo di imposizione e di accertamento. Ciò spiega l'elevatissimo volume dei residui di competenza e di quelli totali.

Il prospetto seguente espone i dati **degli accertamenti, delle riscossioni e dei residui** distribuiti per regioni.

(migliaia di euro)

REGIONI	Accert. c/res. 2006	Accert. c/comp. 2006	Riscoss. c/res. 2006	Riscoss. c/comp. 2006	Totale res.attivi 2006
Piemonte	112.288	119.126	105.429	7.619	118.366
Lombardia	144.107	151.383	139.447	8.335	147.709
Liguria	51.494	56.656	50.665	6.318	51.167
Veneto	104.044	114.392	99.750	9.851	108.835
Trentino A. .A.	7.768	4.393	3.420	14	8.727
Friuli V. Giulia	16.959	13.641	13.161	101	17.339
Emilia Romagna	96.382	100.232	91.853	2.790	101.972
Toscana	104.039	110.909	101.490	7.335	106.123
Umbria	16.955	17.945	15.377	2.097	17.426
Marche	39.395	41.501	38.056	1.869	40.971
Lazio	104.573	132.063	103.631	20.611	112.394
Abruzzo	18.129	24.945	17.849	5.064	20.161
Molise	1.679	2.461	1.679	869	1.592
Campania	90.854	105.213	85.237	18.573	92.256
Puglia	58.816	68.100	55.331	14.064	57.521
Basilicata	7.609	8.955	7.000	1.487	8.077
Calabria	24.654	27.740	23.661	4.024	24.710
Sicilia	47.790	56.824	47.444	8.067	49.103
Sardegna	23.947	26.878	22.253	4.096	24.476
TOTALE	1.071.481	1.183.359	1.022.733	123.184	1.108.923

* Fonte ISTAT- Il Ministero delle Infrastrutture avrebbe dovuto emanare, entro il 30 giugno il decreto di rilevamento dell'indice di scostamento tra il tasso di inflazione programmata e quella reale

Nel prospetto mancano gli enti della regione Valle d'Aosta, in quanto per Aosta non sono disponibili i dati 2005-2006 e gli altri comuni hanno meno di 8000 abitanti.

Gli enti che si sono avvalsi di questo tipo d'imposizione fiscale si trovano in tutte le regioni e sono più numerosi nelle aree geografiche dove si addensano maggiormente i comuni soggetti all'esame della Sezione, quelli cioè con popolazione superiore agli 8000 abitanti. A sua volta, l'entità del gettito prodotto è naturalmente collegata alla distribuzione territoriale dei diversi livelli di reddito presenti nel Paese.

Gli accertamenti complessivi di competenza, nel 2006, si discostano di poco in termini nominali e quindi risultano diminuiti in termini reali considerando il tasso d'inflazione del 2,1%. Si osservi in proposito la contrazione nelle regioni Lombardia, Veneto, Toscana, Umbria, Campania, Puglia e Calabria. Gli accertamenti in conto residui 2006 (1.071.481 migliaia di euro) sono quasi pari a quelli di competenza (1.183.359 migliaia di euro); le riscossioni in conto residui superano di gran lunga quelle di competenza e la massa dei residui attivi dell'esercizio è molto elevata. Ciò conferma che il funzionamento di questa risorsa passa soprattutto attraverso la gestione dei residui.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'addizionale relative agli enti esaminati, aggregati per regioni e per aree geografiche.

Compartecipazione IRPEF

La compartecipazione IRPEF è stata istituita a favore dei comuni localizzati nelle regioni a statuto ordinario dall'art. 67 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) a decorrere dal 2002 ed in misura pari al 4,5% (misura aumentata poi al 6,5% dalla legge finanziaria 2003) del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello stato per l'esercizio finanziario precedente. Il gettito della compartecipazione è attribuito ad un apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'Interno, è ripartito dal medesimo Ministero in proporzione all'ammontare dell'imposta netta dovuta dai contribuenti ed è distribuito territorialmente in funzione del domicilio fiscale degli stessi risultante presso l'anagrafe tributaria. La determinazione della quota spettante per ogni comune è avvenuta anche nel 2005 e nel 2006 sulla base dei dati più recenti forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La compartecipazione non costituisce un'entrata aggiuntiva per i bilanci comunali, in quanto i trasferimenti statali ordinari di ciascun ente sono ridotti in misura corrispondente al gettito così conseguito. La decurtazione è effettuata prioritariamente sui trasferimenti correnti e solo in caso di insufficienza degli stessi anche sui contributi statali spettanti ad altro titolo. In pratica si è così verificato qualche caso in cui i trasferimenti statali siano stati azzerati nei confronti di certi comuni debitori a vario titolo nei confronti dell'Erario.

Il Ministero dell'Interno ha provveduto all'erogazione delle due rate della compartecipazione entro gli esercizi 2005 e 2006.

Anche se in termini logico-sistematici i proventi della compartecipazione IRPEF potrebbero essere intesi come una forma di trasferimento erariale, è noto che dal punto di vista dei bilanci comunali sono stati considerati entrate di natura fiscale da assegnare al titolo I, categoria I (imposte).

Resta da aggiungere che per i comuni nelle regioni a statuto speciale si provvede all'attribuzione della compartecipazione secondo le disposizioni dei singoli statuti regionali.

Analisi finanziaria

Si premette che, come già osservato, con riferimento all'analogo tributo devoluto alle province i notevoli introiti derivanti dall'istituzione della compartecipazione hanno implicato per un certo numero di comuni l'azzeramento o quasi dei trasferimenti correnti ordinari dello stato. D'altra parte, talvolta anche l'assegnazione della compartecipazione di spettanza dei singoli enti può venire decurtata a causa dei rapporti complessivi di dare ed avere dei medesimi nei confronti dell'Erario.

Si è provveduto a distinguere in due prospetti i dati degli esercizi 2005 e 2006, da cui si rilevano le entrate per 1.124 comuni sui 1.294 esaminati, in quanto mancano gli enti localizzati

nelle regioni a Statuto speciale (2 comuni del FriuliVG hanno avuto eccezionalmente un contributo dallo Stato nel 2006 proveniente dall'opzione del 5%).

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/ comp. 2005	Riscossioni c/comp. 2005	Residui c/comp. 2005	Tasso % di realizzazione
Piemonte	78	416.985	416.938	48	99,99
Lombardia	221	1.065.475	1.064.875	600	99,94
Liguria	29	178.428	178.071	357	99,80
Veneto	141	420.019	418.886	1.133	99,73
Friuli Venezia Giulia	2	0	0	0	0
Emilia Romagna	105	483.288	483.208	80	99,98
Toscana	103	412.910	412.886	24	99,99
Umbria	20	78.418	78.418	0	100,00
Marche	38	121.794	121.776	18	99,99
Lazio	59	669.728	669.443	284	99,96
Abruzzo	30	84.652	84.541	112	99,87
Molise	3	5.702	5.702	0	100,00
Campania	129	327.965	327.231	734	99,78
Puglia	114	222.826	221.038	1.788	99,20
Basilicata	12	23.804	23.762	42	99,82
Calabria	40	75.258	75.258	0	100,00
TOTALE	1.124	4.587.252	4.582.032	5.220	99,89

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Accertamenti c/comp. 2006	Riscossioni c/comp. 2006	Residui c/comp. 2006	Tasso % di realizzazione
Piemonte	78	418.850	418.764	86	99,98
Lombardia	221	1.059.063	1.058.748	315	99,97
Liguria	29	181.052	177.588	3.465	98,09
Veneto	141	426.076	425.609	466	99,89
Friuli Venezia Giulia	2	35	0	35	0
Emilia Romagna	105	486.153	484.387	1.766	99,64
Toscana	103	420.379	420.339	40	99,99
Umbria	20	83.022	83.022	0	100,00
Marche	38	125.267	125.249	18	99,99
Lazio	59	702.274	702.217	57	99,99
Abruzzo	30	86.659	86.438	221	99,74
Molise	3	5.707	5.707	0	100,00
Campania	129	338.596	325.902	12.694	96,25
Puglia	114	233.316	232.255	1.061	99,55
Basilicata	12	24.234	24.067	167	99,31
Calabria	40	75.130	75.114	16	99,98
TOTALE	1.124	4.665.814	4.645.407	20.407	99,56

La lettura dei due prospetti è agevole ed in proposito basta richiamare l'attenzione su due aspetti. Gli accertamenti totali nel 2006 sono in leggero aumento nominale, anche se in alcune regioni (Lombardia e Calabria) gli importi parziali subiscono contrazioni. Gli elevatissimi tassi di realizzazione, che caratterizzano fin dall'inizio questa fonte di entrata, attestano l'efficienza del sistema di ripartizione ed assegnazione degli importi dovuti. La modestissima percentuale di residui, tranne che in Campania, in conto competenza deriva dal meccanismo delle stime poste a base della determinazione dei fondi poi assegnati. In altre parole il Ministero delle Finanze e dell'Economia elabora le stime per successive approssimazioni, tenendo conto di vari fattori, come per esempio la diminuzione della popolazione residente in ogni comune e gli spostamenti di domicilio fiscale.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti i dati delle entrate da compartecipazione all'IRPEF in base alla distribuzione dei comuni per regioni ed aree geografiche. Mancano, peraltro, le tabelle relative alla gestione dei residui recanti cifre e percentuali irrilevanti.

ICI, TARSU e TARI

Imposta comunale sugli immobili (ICI)

Come noto, presupposto dell'imposta è il possesso di fabbricati urbani e rurali, di aree fabbricabili e di terreni agricoli a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali rispetto allo svolgimento di attività imprenditoriali.

I comuni sono in sostanza in grado di sfruttare le potenzialità di gettito del tributo con le modalità applicative consentite dalla normativa statale (aliquote, riduzioni e detrazioni) da adattare alle caratteristiche del patrimonio immobiliare ed alle condizioni socio-economiche di proprietari e possessori dei beni.

I problemi dei comuni nel definire l'accertamento e la liquidazione dell'imposta relativa a tutti gli immobili situati nei rispettivi territori sono evidenziati anche dalle leggi statali che, negli anni, hanno continuato a prorogare i termini per gli accertamenti del tributo contenuti nello statuto dei diritti del contribuente. Così, per esempio, i termini in scadenza il 31 dicembre 2004 sono stati rinviati al 31 dicembre 2005, limitatamente alle annualità d'imposta 2002 e successive.

Sulla delicata materia dell'ICI è intervenuta nel 2004 una sentenza del Consiglio di Stato³²⁹, con la quale si fornivano chiare indicazioni sui limiti invalicabili che incontrano in materia tributaria i regolamenti comunali anche a seguito della riforma costituzionale. In sostanza dove sussiste riserva di legge come nel caso dell'imposizione fiscale, gli enti non possono dettare norme di rango regolamentare che oltrepassino i confini segnati dalla norma statale vigente. Il legislatore primario, nell'esercizio della potestà riservatagli dalla Costituzione, detiene il potere di definire la facoltà impositiva fino al dettaglio ovvero di lasciare espressamente ai regolamenti spazi normativi anche notevoli di completamento. I comuni non possono cioè ampliare la propria facoltà di determinare le aliquote ICI fino a stabilire differenze all'interno delle tre categorie previste dalla legge (immobili destinati ad usi diversi dall'abitazione, immobili posseduti in aggiunta all'abitazione principale, alloggi non locati). In caso contrario, gli enti potrebbero tassare nella misura voluta questa o quella categoria di immobili, in violazione della riserva di legge statale in materia di imposizione fiscale. In via di esempio si potrebbero introdurre aliquote differenziate per uffici, studi privati, negozi, magazzini e depositi, laboratori artigianali, impianti sportivi, alberghi, teatri, cinema.

Tanto premesso, le consuete analisi quantitative relative alla risorsa in esame vengono precedute dal riepilogo dei dati qui riportato.

³²⁹ Sezione IV, 10 febbraio 2004, n. 485.

(migliaia di euro)			
1294 enti esaminati	2005	2006	Var. %
Accertamenti c/comp.	8.497.919	8.708.176	2,47

L'importo totale degli accertamenti in conto competenza nel 2005 è aumentato in termini nominali (+2,47%), ma risulta quasi stazionario considerato l'indice inflattivo del 2,1%.

Considerata la scarsa elasticità dell'imposta patrimoniale, l'aumento degli accertamenti sembra possa attribuirsi principalmente alla sempre maggiore cura rivolta dai comuni a ridurre aree di evasione ed a recuperare importi arretrati (anche sulla base delle proroghe concesse di anno in anno dei termini per l'accertamento e la liquidazione del tributo) nonché all'esito del contenzioso fiscale.

Accertamenti in conto competenza

(migliaia di euro)				
REGIONE	N. enti esaminati	2005	2006	Var. %
Piemonte	78	640.852	648.535	1,20
Lombardia	221	1.378.502	1.410.022	2,29
Liguria	29	368.166	394.455	7,14
Veneto	141	705.580	723.552	2,55
Trentino Alto Adige	13	71.726	77.774	8,43
Friuli Venezia Giulia	31	156.320	159.915	2,30
Emilia Romagna	105	972.769	990.354	1,81
Toscana	103	758.350	777.312	2,50
Umbria	20	124.286	126.892	2,10
Marche	38	188.567	192.264	1,96
Lazio	59	1.273.993	1.310.078	2,83
Abruzzo	30	161.050	165.433	2,72
Molise	3	12.673	12.909	1,86
Campania	129	593.522	601.236	1,30
Puglia	114	452.603	471.845	4,25
Basilicata	12	34.097	34.188	0,27
Calabria	40	112.426	107.051	-4,78
Sicilia	92	337.399	349.008	3,44
Sardegna	36	155.036	155.352	0,20
TOTALE	1.294	8.497.919	8.708.176	2,47

Nel prospetto appena riportato mancano i dati della regione Valle d'Aosta, in quanto per il comune di Aosta non è stato possibile effettuare il confronto 2005-2006 dei dati in esame e gli altri enti hanno meno di 8000 abitanti.

Dall'esame dei dati distinti per 19 regioni si evince che l'aumento degli accertamenti in conto competenza dell'ICI è abbastanza diffuso. Il fenomeno di flessione in Calabria si ritiene possa derivare da cause contingenti quali la riduzione delle aliquote.

Incidenza degli accertamenti per regioni in c/competenza sul totale

(migliaia di euro)

REGIONE	2005	Rapporto % su totale	2006	Rapporto % su totale
Piemonte	640.852	7,54	648.535	7,45
Lombardia	1.378.502	16,22	1.410.022	16,19
Liguria	368.166	4,33	394.455	4,53
Veneto	705.580	8,30	723.552	8,31
Trentino Alto Adige	71.726	0,84	77.774	0,89
Friuli Venezia Giulia	156.320	1,84	159.915	1,84
Emilia Romagna	972.769	11,45	990.354	11,37
Toscana	758.350	8,92	777.312	8,93
Umbria	124.286	1,46	126.892	1,46
Marche	188.567	2,22	192.264	2,21
Lazio	1.273.993	14,99	1.310.078	15,04
Abruzzo	161.050	1,90	165.433	1,90
Molise	12.673	0,15	12.909	0,15
Campania	593.522	6,98	601.236	6,90
Puglia	452.603	5,33	471.845	5,42
Basilicata	34.097	0,40	34.188	0,39
Calabria	112.426	1,32	107.051	1,23
Sicilia	337.399	3,98	349.008	4,01
Sardegna	155.036	1,83	155.352	1,78
TOTALE	8.497.919	100,00	8.708.176	100,00

Risulta evidente la stabilità sostanziale nel biennio delle incidenze regionali sul totale nazionale, poiché come già accennato l'ICI è un'imposta abbastanza rigida. Si osserva poi che, come negli anni immediatamente precedenti, le regioni Lombardia, Emilia Romagna e Lazio concorrono insieme nel periodo considerato con circa il 42,66% al totale degli accertamenti in conto competenza su base nazionale.

Segue l'esposizione degli accertamenti di competenza elaborati in base alle classi demografiche degli enti, tenendo presente che mancano i dati biennali di confronto per Catania, comune appartenente alla 10^a classe.

(migliaia di euro)

enti esaminati	Classi demografiche	ICI 2005	ICI 2006	Variazioni %
268	5	447.257	462.403	3,39
592	6	1.565.228	1.604.749	2,52
342	7	2.159.527	2.206.647	2,18
52	8	778.866	804.556	3,30
28	9	981.997	997.331	1,56
6	10	514.854	524.904	1,95
6	11	2.050.190	2.107.586	2,80
1294	TOTALE	8.497.919	8.708.176	2,47

La distribuzione evidenzia che l'aumento complessivo nominale del 2,47% è determinato da variazioni diversificate in ciascuna classe. La percentuale di crescita più consistente si è verificata nelle classi 5^a, 8^a e 11^a.

Accertamenti in c/competenza - incidenza di ogni classe demografica sul totale

Enti esaminati	Classi demografiche	2005	2006	Diff.
268	5	5,26	5,31	0,05
592	6	18,42	18,43	0,01
342	7	25,41	25,34	-0,07
52	8	9,17	9,24	0,07
28	9	11,56	11,45	-0,11
6	10	6,06	6,03	-0,03
6	11	24,12	24,20	0,08
1294	TOTALE	100,00	100,00	

Come negli anni precedenti, gli accertamenti per gli enti della 7^a ed 11^a classe rappresentano in percentuale circa la metà dell'importo totale. Inoltre l'incidenza dei dati relativi ad ogni singola classe demografica sul totale si è mantenuta quasi inalterata con variazioni insignificanti. Soltanto per tre classi (7^a, 9^a e 10^a) l'incidenza degli accertamenti è diminuita.

Accertamenti in c/competenza. Importo *pro-capite*

(migliaia di euro)

REGIONE	enti esaminati	Popolazione	Accertam. Es.2005	Accertam. Es.2006	Pro-capite 2005 in euro	Pro-capite 2006 in euro	Var. %
Piemonte	78	2.608.633	640.852	648.535	245,67	248,61	1,20
Lombardia	221	5.695.827	1.378.502	1.410.022	242,02	247,55	2,28
Liguria	29	1.188.822	368.166	394.455	309,69	331,80	7,14
Veneto	141	2.973.906	705.580	723.552	237,26	243,30	2,55
Trentino A. Adige	13	391.116	71.726	77.774	183,39	198,85	8,43
Friuli V. Giulia	31	711.357	156.320	159.915	219,75	224,80	2,30
E. Romagna	105	3.072.655	972.769	990.354	316,59	322,31	1,81
Toscana	103	2.852.276	758.350	777.312	265,88	272,52	2,50
Umbria	20	625.927	124.286	126.892	198,56	202,73	2,10
Marche	38	924.580	188.567	192.264	203,95	207,95	1,96
Lazio	59	3.978.554	1.273.993	1.310.078	320,22	329,28	2,83
Abruzzo	30	748.735	161.050	165.433	215,10	220,95	2,72
Molise	3	59.719	12.673	12.909	212,21	216,16	1,86
Campania	129	4.338.436	593.522	601.236	136,81	138,58	1,29
Puglia	114	3.033.715	452.603	471.845	149,19	155,53	4,25
Basilicata	12	261.840	34.097	34.188	130,22	130,57	0,27
Calabria	40	998.097	112.426	107.051	112,64	107,26	-4,78
Sicilia	92	2.864.785	337.399	349.008	117,77	121,83	3,45
Sardegna	36	920.288	155.036	155.352	168,46	168,81	0,21
TOTALE	1294	38.249.268	8.497.919	8.708.176	222,17	227,67	2,48

Il numero degli abitanti dei 1294 comuni è quello riportato nel censimento generale della popolazione effettuato dall'ISTAT nell'anno 2001.

Si rileva nel 2006 un moderato aumento complessivo dell'incidenza dell'ICI sui contribuenti, a cui corrispondono però in alcune regioni fenomeni di riduzione del carico, che potrebbero derivare anche da riduzioni delle aliquote. Importi *pro-capite* più bassi di quello medio si rinvencono nelle regioni meridionali ed insulari: Calabria 107,26; Sicilia 121,83; Basilicata 130,57; Campania 138,58; Puglia 155,53; Sardegna 168,81. Al Nord l'importo *pro-capite* più basso lo si rinviene nel Trentino Alto Adige (198,85) e permane il più basso in quell'ambito territoriale ove si è registrata nel 2006 la più alta variazione positiva sul pro-capite dell'anno precedente (8,43%) riguardo a tutto il territorio nazionale.

Rispetto al *pro-capite* dell'anno precedente, le variazioni verificatesi nel 2006 sono positive in tutte le regioni, tranne in una, la Calabria, ove si è registrato un decremento del 4,78%. L'importo *pro-capite* più elevato (331,80) si riscontra in Liguria, ove si è registrato una consistente variazione in aumento (7,14%) rispetto all'anno precedente.

Il prospetto successivo espone, per un triennio, gli accertamenti in conto competenza dei 13 comuni appartenenti alla 10^a e 11^a classe esaminati, i quali ovviamente forniscono i dati più cospicui dell'entrata ICI raccolta nei grandi centri urbani, che di per sé non riflettono peraltro l'andamento nazionale con le sue multiformi realtà locali.

Accertamenti in c/competenza degli enti della 10^a e 11^a classe demografica

(migliaia di euro)

REGIONE	COMUNE	CL.	2004	2005	2006
Piemonte	Torino	11	258.904	258.248	259.468
Lombardia	Milano	11	396.589	402.041	407.135
Veneto	Venezia	10	64.129	65.143	65.335
Veneto	Verona	10	78.495	77.744	77.402
Liguria	Genova	11	168.503	172.187	196.182
E. Romagna	Bologna	10	134.999	135.487	135.348
Toscana	Firenze	10	133.250	138.328	145.121
Lazio	Roma	11	966.716	967.624	998.107
Campania	Napoli	11	174.400	181.710	173.346
Puglia	Bari	10	77.203	75.223	79.022
Sicilia	Palermo	11	86.633	68.380	73.348
Sicilia	Messina	10	22.531	22.929	22.675
Sicilia	Catania	10	n.c.	n.c.	n.c.
TOTALE		13	2.562.354	2.565.043	2.632.490

Si rileva subito la mancanza dei dati di Catania nel biennio in quanto, nonostante i vari solleciti non ha trasmesso il conto.

Il prospetto indica un andamento in moderato aumento quanto agli importi totali, che trova rispondenza nei prevalenti aumenti degli accertamenti nella maggior parte delle regioni che hanno potuto conservare il segno positivo pur in presenza del decremento costante nel triennio registrato nel Veneto e del decremento nell'ultimo biennio in Emilia Romagna, Campania ed in una città della Sicilia (Messina), nonché del decremento nel primo biennio (2004-2005) verificatosi in Puglia ed in altra città della Sicilia (Palermo). In quest'ultima città gli accertamenti 2006, pur aumentati rispetto all'anno precedente, restano ben al di sotto degli importi registrati nel 2004. Se si considera poi la dinamica del tasso d'inflazione reale negli anni, risulta ancora meglio il ristagno –talvolta il regresso– della capacità espansiva dell'ICI. Poiché l'imposta, così com'è oggi modulata, grava notevolmente sui contribuenti, si ritiene che solo perseguendo sempre più puntualmente l'evasione sia possibile ampliare la base imponibile nazionale, mantenendo l'attuale classamento dei beni e le relative aliquote.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti dell'imposta secondo le consuete voci contabili nonché in base all'incidenza del tasso di realizzazione e del tasso di smaltimento dei residui.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1294 enti	2005	2006	Var. %
Accertamenti c/residui	2.454.012	2.872.780	17,06
Accertamenti c/competenza	8.497.919	8.708.176	2,47
Accertamenti totali	10.951.931	11.580.956	5,74
Residui da residui	761.194	833.978	9,56
Residui da competenza	2.161.708	2.797.995	29,43
Residui attivi totali	2.922.902	3.631.973	24,26
Riscossioni c/residui	1.692.818	2.038.801	20,44
Riscossioni c/competenza	6.336.211	5.910.181	-6,72
Riscossioni totali	8.029.029	7.948.983	-1,00

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni C/comp. 2005	Accertamenti C/comp. 2005	Tasso di Realizzazione 2005 %	Riscossioni C/comp. 2006	Accertamenti C/comp. 2006	Tasso di Realizzazione 2006%	Diff.%
1294	6.336.211	8.497.919	74,56	5.910.181	8.708.176	67,87	-6,69

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

Enti esaminati	Riscossioni C/res. 2005	Accertamenti C/res. 2005	Tasso di Smalt. 2005 %	Riscossioni C/res. 2006	Accertamenti C/res. 2006	Tasso di Smalt. 2006 %	Diff.%
1294	1.692.818	2.454.012	68,98	2.038.801	2.872.780	70,97	1,99

La situazione esposta nel primo prospetto evidenzia un andamento negativo degli accertamenti e delle riscossioni, a cui si accompagna il fenomeno dell'accumulo dei residui.

In presenza della situazione ora descritta, l'indice del tasso di realizzazione (rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto competenza) è infatti peggiorato alla fine del 2006 di oltre 6 punti percentuali, passando dal 74,56% al 67,87%.

Il tasso di smaltimento (rapporto tra le riscossioni e gli accertamenti in conto residui) è aumentato complessivamente dell'1,99%.

Le ragioni del fenomeno su scala nazionale potrebbero emergere solo a seguito di indagini condotte ente per ente su un notevole campione di comuni.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle analitiche degli accertamenti, riscossioni e residui dell'ICI, aggregati per regioni e per aree geografiche.

Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU)

La TARSU, tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, introdotta dal decreto legislativo n. 507 del 1993, ha come presupposto l'occupazione di locali a qualsiasi uso adibiti o di aree scoperte ad uso privato dove possano prodursi rifiuti di varia natura. La tassa è dovuta al comune per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. I comuni, con apposito regolamento, disciplinano la materia per la parte di propria competenza.

Il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi) aveva disposto il passaggio dal sistema della tassa (TARSU), commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (TARI) commisurata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotti.

Comunque, i termini per l'introduzione della tariffa vengono differiti di anno in anno.

È utile infine rammentare che a decorrere dal 2005 è iniziata su tutto il territorio nazionale l'attività di accertamento della TARSU nei confronti degli utilizzatori di immobili, la cui superficie dichiarata sia inferiore all'80% di quella risultante in catasto. Il comma 134 dell'unico articolo della legge finanziaria 2006, ha ulteriormente differito al 2007 l'obbligatorietà del passaggio dalla tassa rifiuti alla TARI o TIA. L'entrata in vigore della nuova tassa comunale, originariamente fissata dal legislatore al 1 gennaio 1999, è stata oggetto di reiterate proroghe e rinvii. Roma è stata la prima grande città italiana a sostituire già dal 2003 la TARSU con la TARI.

La trasformazione risponde all'esigenza di ridistribuire i costi di raccolta e smaltimento sulla base della quantità di rifiuti effettivamente prodotta.

Il riepilogo che segue dà conto degli accertamenti in conto competenza della tassa nel biennio e della variazione percentuale negativa intervenuta nel 2006, ancora più sensibile tenendo conto del tasso d'inflazione (2,1%).

(migliaia di euro)			
1294 ENTI	2005	2006	Variazione %
Accertamenti c/competenza	3.177.556	2.818.937	-11,29

Si fa presente anzitutto che i 1294 comuni esaminati comprendono anche quelli che nel 2005 e nel 2006 hanno applicato la tariffa. È inoltre risultato che alcuni enti applicano la TARSU, ma il servizio di gestione del ciclo dei rifiuti è esternalizzato. Si fa presente infine che altri enti, pur gestendo il servizio in regime tariffario, continuano ad accertare e riscuotere somme a titolo di TARSU e relative, per esempio, al servizio svolto in occasione di mercati periodici ovvero al recupero di annualità di tassa pregresse a seguito di contenzioso definito e lotta all'evasione.

Nel successivo paragrafo la Sezione esporrà i dati disponibili sulla TARI. Tra le grandi città solo Roma, come si è detto, e Venezia applicano la TARI e la gestione del servizio dei rifiuti solidi urbani risulta esternalizzata. A titolo di esempio vale la pena di rammentare che anche in Trentino-Alto Adige i comuni di Trento e Bolzano hanno introdotto da alcuni anni la tariffa e la gestione è esternalizzata.

Accertamenti in c/competenza

(migliaia di euro)			
Regione	Anno 2005	Anno 2006	Variazione %
Piemonte	274.045	231.049	-15,69
Lombardia	582.954	513.390	-11,93
Liguria	193.547	77.914	-59,74
Veneto	58.944	44.425	-24,63
Trentino Alto Adige	1.372	721	-47,45
Friuli Venezia Giulia	55.528	56.320	1,42
Emilia Romagna	195.947	135.041	-31,08
Toscana	215.293	136.852	-36,43
Umbria	71.705	35.437	-50,58
Marche	80.857	83.159	2,85
Lazio	166.198	143.825	-13,46
Abruzzo	75.271	79.205	5,23
Molise	5.341	6.000	12,34
Campania	488.764	519.849	6,36
Puglia	274.330	282.298	2,90
Basilicata	27.102	27.007	-0,35
Calabria	82.876	87.767	5,90
Sicilia	221.762	246.249	11,04
Sardegna	105.717	112.429	6,35
TOTALE	3.177.556	2.818.937	-11,29

Nel prospetto non figurano gli enti della regione Valle d'Aosta in quanto, per il comune di Aosta, mancano i dati biennali di confronto e gli altri enti di appartenenza sono inferiori ad 8.000 abitanti. Anche in Sicilia mancano i dati di Catania.

Dall'esame dei dati distinti per 19 regioni si rileva che l'importo degli accertamenti in conto competenza è diminuito complessivamente più dell'11% e ciò trova riscontro in 10 regioni, di cui 6

situate nel settentrione, 3 nell'area centrale ed una in quella meridionale. Si ritiene che il fenomeno sia dovuto in gran parte al graduale passaggio di molti comuni al regime tariffario. Nel meridione, in Basilicata, la diminuzione è dello 0,35% e presa in termini assoluti, di 95.000 euro. Nel nord le diminuzioni presentano valori significativi sia percentuali, in Liguria (-59,74%), in Trentino Alto Adige (-47,45%) ed Emilia (-31,08%) e sia assoluti oltre che in Liguria (115.633) ed in Emilia (60.906), anche in Lombardia (69.564) e nelle altre regioni dell'area tranne che nel Friuli Venezia Giulia ove si è registrato un incremento dell'1,42%.

Incidenza degli accertamenti in c/competenza regionali sul totale

(migliaia di euro)

Regione	2005	Rapporto su totale	2006	Rapporto su totale
Piemonte	274.045	8,62	231.049	8,20
Lombardia	582.954	18,35	513.390	18,21
Liguria	193.547	6,09	77.914	2,76
Veneto	58.944	1,86	44.425	1,58
Trentino Alto Adige	1.372	0,04	721	0,03
Friuli. V. Giulia	55.528	1,75	56.320	2,00
Emilia Romagna	195.947	6,17	135.041	4,79
Toscana	215.293	6,78	136.852	4,85
Umbria	71.705	2,26	35.437	1,26
Marche	80.857	2,54	83.159	2,95
Lazio	166.198	5,23	143.825	5,10
Abruzzo	75.271	2,37	79.205	2,81
Molise	5.341	0,17	6.000	0,21
Campania	488.764	15,38	519.849	18,44
Puglia	274.330	8,63	282.298	10,01
Basilicata	27.102	0,85	27.007	0,96
Calabria	82.876	2,61	87.767	3,11
Sicilia	221.762	6,98	246.249	8,74
Sardegna	105.717	3,32	112.429	3,99
TOTALE	3.177.556	100,00	2.818.937	100,00

Cinque regioni (Piemonte, Lombardia, Campania, Puglia e Sicilia) rappresentavano insieme quasi il 58% dell'importo totale degli accertamenti in conto competenza per il 2005, ed oltre il 63% per il 2006. Mentre nelle regioni settentrionali e centrali l'incidenza degli accertamenti sul totale diminuisce (tranne che nel Friuli Venezia Giulia, nelle Marche ed in Abruzzo, probabilmente per la graduale introduzione della tariffa, in tutte le regioni meridionali ed insulari la stessa incidenza aumenta probabilmente per effetto di miglioramenti nell'attività di accertamento.

Accertamenti in c/competenza per classi demografiche

(migliaia di euro)

enti Esaminati	classi demografiche	2005	2006	Variazione %
268	5	157.117	140.280	-10,72
592	6	584.702	517.627	-11,47
342	7	971.584	871.929	-10,26
52	8	364.717	340.471	-6,65
28	9	276.880	184.426	-33,39
6	10	133.318	120.867	-9,34
6	11	689.238	643.338	-6,66
1294	TOTALE	3.177.556	2.818.937	-11,29

Nella 10^a classe mancano i dati di Venezia dove si applica la tariffa e quelli di Catania, perché non disponibili. A Roma (11^a classe) si applica la Tari, ma sono stati rilevati anche accertamenti di competenza a titolo di Tarsu.

La composizione degli accertamenti in relazione alle classi demografiche evidenzia variazioni negative in tutte le classi.

Accertamenti in c/competenza - incidenza di ogni classe demografica sul totale

enti esaminati	Classi demografiche	2005	2006	Diff. %
268	5	4,94	4,98	0,04
592	6	18,40	18,36	-0,04
342	7	30,58	30,93	0,35
52	8	11,48	12,08	0,60
28	9	8,71	6,54	-2,17
6	10	4,20	4,29	0,09
6	11	21,69	22,82	1,13
1294	TOTALE	100,00	100,00	

Nel considerare l'incidenza degli accertamenti in conto competenza sul totale nazionale in base alle classi demografiche, si rilevano nel 2006 generalizzati aumenti con due eccezioni per gli enti delle classi 6^a e 9^a ove si sono verificati decrementi, più significativi in quest'ultima classe (-2,17%).

Gli accertamenti degli enti della 7^a e della 11^a classe demografica rappresentano in percentuale nel 2005 oltre la metà dell'importo totale; nel 2006 tale incidenza per gli stessi enti sale ancora di circa un punto e mezzo.

Accertamenti in c/competenza. Importo *pro-capite*

(migliaia di euro)

Regione	N. enti	Popolaz.	Accertam. Es.2005	Accertam. Es. 2006	<i>Pro-capite</i> anno 2005 in euro	<i>Pro-capite</i> anno 2006 in euro	Diff.. %
Piemonte	78	2.608.633	274.045	231.049	105,05	88,57	-16,48
Lombardia	221	5.695.827	582.954	513.390	102,35	90,13	-12,22
Liguria	29	1.188.822	193.547	77.914	162,81	65,54	-97,27
Veneto	141	2.973.906	58.944	44.425	19,82	14,94	-4,88
Trentino A.A.	13	391.116	1.372	721	3,51	1,84	-1,67
Friuli V. Giulia	31	711.357	55.528	56.320	78,06	79,17	1,11
E. Romagna	105	3.072.655	195.947	135.041	63,77	43,95	-19,82
Toscana	103	2.852.276	215.293	136.852	75,48	47,98	-27,50
Umbria	20	625.927	71.705	35.437	114,56	56,62	-57,94
Marche	38	924.580	80.857	83.159	87,45	89,94	2,49
Lazio	59	3.978.554	166.198	143.825	41,77	36,15	-5,62
Abruzzo	30	748.735	75.271	79.205	100,53	105,79	5,26
Molise	3	59.719	5.341	6.000	89,44	100,47	11,03
Campania	129	4.338.436	488.764	519.849	112,66	119,82	7,16
Puglia	114	3.033.715	274.330	282.298	90,43	93,05	2,62
Basilicata	12	261.840	27.102	27.007	103,51	103,14	-0,37
Calabria	40	998.097	82.876	87.767	83,03	87,93	4,90
Sicilia	92	2.864.785	221.762	246.249	77,41	85,96	8,55
Sardegna	36	920.288	105.717	112.429	114,87	122,17	7,30
TOTALE	1294	38.249.268	3.177.556	2.818.937	83,07	73,70	-9,37

L'importo medio *pro-capite* su base nazionale scende nel 2006 a 73,70 euro. I dati nazionali sono il risultato di notevoli oscillazioni tra le regioni. Si osservino, per esempio, nel 2006 le punte di 119,82 euro in Campania e di 122,17 euro in Sardegna. Si osservino, parimenti, i valori *pro-capite* particolarmente bassi in Trentino-Alto Adige (1,84 euro) e in Veneto (14,94 euro). Quest'ultimo fenomeno trova spiegazione nel fatto che la popolazione in gran parte paga la Tari e non più la Tarsu.

Seguono tre prospetti, che espongono gli introiti della tassa secondo le consuete voci contabili nonché in base alle incidenze dei tassi di realizzazione e di smaltimento dei residui.

Situazione di accertamenti, residui e riscossioni

(migliaia di euro)

1294 enti	2005	2006	Variazione %
Accertamenti c/residui	3.641.367	3.930.539	7,94
Accertamenti c/competenza	3.177.556	2.818.937	-11,29
Accertamenti totali	6.818.922	6.749.476	-1,02
Residui dai residui	2.464.225	2.729.297	10,76
Residui dalla competenza	1.584.149	1.541.223	-2,71
Residui attivi totali	4.048.374	4.270.520	5,49
Riscossioni c/residui	1.177.141	1.201.242	2,05
Riscossioni c/competenza	1.593.406	1.277.714	-19,81
Riscossioni totali	2.770.548	2.478.956	-10,52

Gli indici si presentano insoddisfacenti nel 2006. La diminuzione degli accertamenti totali risente della contrazione di circa l'11,29% di quelli in conto competenza. Le riscossioni totali (-10,52%) derivano dall'andamento negativo di competenza. Data la situazione, la massa dei residui attivi totali aumenta (+5,49%) a riprova della lentezza di realizzazione della tassa dovuta per esercizi passati.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/comp. 2005	Accertamenti c/comp. 2005	Tasso % di realizzaz. 2005	Riscossioni c/comp. 2006	Accertamenti c/comp. 2006	Tasso % di realizzaz 2006	Diff. in %
Piemonte	177.617	274.045	64,81	158.284	231.049	68,51	3,70
Lombardia	383.582	582.954	65,80	336.037	513.390	65,45	-0,35
Liguria	134.518	193.547	69,50	49.495	77.914	63,53	-5,97
Veneto	42.665	58.944	72,38	32.213	44.425	72,51	0,13
Trentino. A A.	405	1.372	29,52	101	721	14,01	-15,51
Fr. V. Giulia	37.212	55.528	67,01	38.445	56.320	68,26	1,25
E .Romagna	167.928	195.947	85,70	104.048	135.041	77,05	-8,65
Toscana	135.427	215.293	62,90	81.522	136.852	59,57	-3,33
Umbria	49.424	71.705	68,93	21.296	35.437	60,10	-8,83
Marche	62.782	80.857	77,65	63.497	83.159	76,36	-1,29
Lazio	65.796	166.198	39,59	68.805	143.825	47,84	8,25
Abruzzo	41.152	75.271	54,67	42.956	79.205	54,23	-0,44
Molise	836	5.341	15,65	535	6.000	8,92	-6,73
Campania	104.022	488.764	21,28	108.088	519.849	20,79	-0,49
Puglia	139.165	274.330	50,73	130.349	282.298	46,17	-4,56
Basilicata	5.851	27.102	21,59	7.640	27.007	28,29	6,70
Calabria	13.182	82.876	15,91	14.201	87.767	16,18	0,27
Sicilia	12.247	221.762	5,52	9.808	246.249	3,98	-1,54
Sardegna	19.595	105.717	18,54	10.395	112.429	9,25	-9,29
TOTALE	1.593.406	3.177.556	50,15	1.277.714	2.818.937	45,33	-4,82

Il tasso di realizzazione medio nazionale è diminuito di circa 4,82 punti. In ben 13 regioni, collocate nelle tre aree del Paese, gli indici si sono abbassati. È particolare la situazione dei comuni del Trentino-Alto Adige, contrassegnata negli ultimi esercizi da un tasso di realizzazione bassissimo. Il fenomeno deriva dall'applicazione diffusa della TARI e dalla circostanza che in quella Regione i comuni incassano la tassa nell'esercizio successivo a quello di competenza.

A seguito di verifiche effettuate dalla Sezione presso i comuni interessati, le riscossioni molto ridotte in Molise per il 2006 sono da ricondurre ad una sfasatura temporale rispetto agli accertamenti, considerata fisiologica in ambito regionale e dovuta alle convenzioni con gli enti concessionari.

Tasso di smaltimento residui

(migliaia di euro)

REGIONE	Riscossioni c/residui 2005	Accertamenti c/residui 2005	Tasso % smaltimento 2005	Riscossioni c/residui 2006	Accertamenti c/residui 2006	Tasso % smaltimento 2006	Diff. %
Piemonte	86.716	204.134	42,48	76.488	210.336	36,36	-6,12
Lombardia	164.526	362.463	45,39	163.784	385.433	42,49	-2,90
Liguria	42.345	96.999	43,66	50.523	110.125	45,88	2,22
Veneto	19.089	43.405	43,98	16.872	39.044	43,21	-0,77
Trentino A. A.	4.676	6.396	73,11	1.349	2.660	50,71	-22,40
Friuli V. G.	9.488	27.022	35,11	15.941	33.328	47,83	12,72
Emilia R.	25.662	54.959	46,69	23.683	53.371	44,37	-2,32
Toscana	75.557	199.214	37,93	69.394	194.753	35,63	-2,30
Umbria	10.636	32.940	32,29	13.092	43.310	30,23	-2,06
Marche	13.160	29.936	43,96	14.198	32.943	43,10	-0,86
Lazio	74.300	494.375	15,03	76.638	514.683	14,89	-0,14
Abruzzo	24.628	56.083	43,91	27.686	63.426	43,65	-0,26
Molise	2.353	3.517	66,90	3.468	5.670	61,16	-5,74
Campania	232.715	913.045	25,49	255.254	1.036.946	24,62	-0,87
Puglia	95.073	221.459	42,93	108.253	253.948	42,63	-0,30
Basilicata	15.865	29.025	54,66	18.809	34.095	55,17	0,51
Calabria	36.281	148.047	24,51	43.811	173.829	25,20	0,69
Sicilia	184.621	557.571	33,11	154.739	558.148	27,72	-5,39
Sardegna	59.451	160.776	36,98	67.261	184.491	36,46	-0,52
TOTALE	1.177.141	3.641.367	32,33	1.201.242	3.930.539	30,56	-1,77

Non occorre spendere molte parole per rilevare che questo indice negli ultimi anni, ed anche nel biennio in esame, si presenta complessivamente in termini insoddisfacenti pur essendo tendenzialmente migliorati. Alla fine del 2006 il tasso di smaltimento residui è ulteriormente peggiorato con una riduzione della media nazionale di quasi l'1,77%. Solo in Friuli V.G. si manifesta un relativo miglioramento della percentuale (+12,72%). La lettura congiunta dei vari prospetti depone per una limitata efficienza dei meccanismi di funzionamento di una importante tassa, qual'è tuttora la TARSU, caratterizzata com'è dalla persistenza di un notevole contenzioso e dall'evasione.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della TARSU per gli enti esaminati, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Tariffa per il servizio dei rifiuti urbani (TARI)

Le norme del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto Ronchi) e le successive disposizioni in materia emanate in conseguenza delle direttive comunitarie sui rifiuti, ispirate alle sentite esigenze di tutela dell'ambiente, hanno innovato il sistema che disciplina il settore della raccolta e gestione dei rifiuti solidi urbani, avendo come obiettivi l'applicazione di tecnologie più avanzate rivolte alla preselezione dei materiali, al riciclaggio dei rifiuti raccolti, all'eliminazione di abusivismi ed illegalità nel settore, nonché al totale autofinanziamento del servizio anche attraverso il riutilizzo delle materie prime ricavate dai rifiuti.

Per il finanziamento del servizio stesso è previsto il passaggio dal sistema della tassa (Tarsu), commisurata quasi esclusivamente alle superfici immobiliari occupate dai cittadini e dalle imprese, alla tariffa (Tari o TIA, cioè tariffa di igiene ambientale) parametrata principalmente alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta.

La normativa prevede l'applicazione della tariffa al servizio di raccolta differenziata, al trasporto, recupero, smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati nonché dei rifiuti di qualunque natura o provenienza giacenti sulle strade o aree pubbliche soggette ad uso pubblico, compreso il controllo di queste operazioni, delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura. I comuni sono deputati ad esercitare il servizio obbligatoriamente. Gli enti in qualità di soggetti gestori decidono, quindi, autonomamente in merito alla forma di gestione nell'ambito delle indicazioni fornite dal Testo Unico n. 267 del 2000.

L'introduzione della tariffa era originariamente prevista per tutti i comuni a decorrere dal 1° gennaio 1999. Peraltro, di fronte alle difficoltà di applicare repentinamente in modo corretto ed efficace la tariffa e di fronte alle preoccupazioni manifestate dagli enti sia per la previsione di aggravio dell'onere sostenuto dai cittadini, sia per le esigenze di bilancio e per il carattere per certi versi lacunoso della normativa di riferimento, sono stati via via differiti i termini per l'applicazione del nuovo sistema. Comunque, gli enti hanno facoltà di introdurre anticipatamente le tariffe rispetto ai predetti termini, basati sul livello di copertura dei costi del servizio rifiuti raggiunto.

Nei comuni della provincia autonoma di Bolzano non trova applicazione il decreto "Ronchi", ma la legge provinciale n. 61 del 6 settembre 1973 "Norme per la tutela del suolo dagli inquinamenti e per la disciplina della raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi e semisolidi". La disciplina è attualmente integrata dal decreto di attuazione n. 50 del 2000 del Presidente della provincia.

In punto infine di determinazione della tariffa, che deve tendere a coprire integralmente gli oneri del servizio, il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158 elaborava la complessa metodologia di definizione delle componenti dei costi in una con la "tariffa di riferimento", intesa come insieme di criteri e condizioni applicative. Nella presente sede è utile evidenziare soltanto che la tariffa è composta da:

- a- una parte fissa, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio e riferita in particolare agli investimenti per opere, attrezzature tecniche e relativi ammortamenti;
- b- una parte variabile, rapportata alla quantità e qualità dei rifiuti conferiti, al servizio fornito ed all'entità dei costi di gestione.

L'insieme dei costi da coprire è ripartito tra le utenze domestiche e quelle non domestiche secondo criteri razionali, soggettivi e territoriali.

Analisi dei dati

Il numero dei comuni che applica la TARI è in crescita graduale da alcuni anni.

In occasione della Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per il biennio 2003-2004³³⁰, la Sezione aveva condotto una indagine limitata all'anno 2003 da cui risultava che il 16% circa dei 1360 comuni esaminati applicava il regime tariffario e la massima parte si addensava nelle regioni settentrionali e centrali. In particolare, ammontavano al 18,70% in Lombardia, a quasi il 58% in Veneto, al 33% in Emilia Romagna e al 22,% in Toscana. In termini assoluti ben 81 comuni su 140 del Veneto adottavano la tariffa. Infine, quasi il 79% degli enti aveva esternalizzato il servizio. In Trentino-Alto Adige, come già accennato, i comuni di Trento e Bolzano applicavano la Tari in regime esternalizzato. L'indagine mostrava poi che tra i comuni della 10^a classe applicava la Tari solo Venezia e nell'11^a Roma. Si constatava, infine, che gli enti con tariffa si andavano rarefacendo verso il Mezzogiorno e nelle classi demografiche più elevate. L'introduzione della TARI implica infatti, normalmente, un servizio più complesso ed articolato anche dal punto di vista tecnico e delle apparecchiature (raccolta differenziata, piattaforme ecologiche, incenerimento, compostaggio, riciclaggio, ecc.), che non è oggettivamente agevole attivare nelle grandi aree urbane.

Il prospetto seguente evidenzia per il biennio 2005-2006 il numero dei comuni, ripartiti per Regione, con accertamenti, riscossioni in conto competenza e tasso di realizzazione che recano a consuntivo entrate extratributarie a titolo di Tari o comunque connesse al servizio rifiuti.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

REGIONE	ENTI	Riscoss. c/comp. 2005	Accertam c/comp. 2005	Tasso % di realizzaz. 2005	Riscossioni c/comp. 2006	Accertam. c/comp. 2006	Tasso % di realizzaz 2006
Piemonte	7	8.333	16.225	51,36	4.211	5.827	72,27
Lombardia	25	21.359	39.013	54,75	8.268	19.843	41,67
Veneto	29	21.161	37.964	55,74	10.169	20.247	50,22
Trentino. A A	5	2.347	5.438	43,16	2.249	5.089	44,19
Fr. V. Giulia	7	981	3.536	27,74	1.214	4.348	27,92
E .Romagna	5	2.346	3.295	71,20	1.411	2.046	68,96
Toscana	4	8.150	16.020	50,87	935	1.656	56,46
Umbria	1	0	0	0	0	331	0
Lazio	3	3.376	10.722	31,49	1.099	5.848	18,79
Abruzzo	1	7	5.487	0,13	17	8.880	0,19
Campania	2	572	2.486	23,01	1.391	5.108	27,23
Puglia	2	540	1.147	47,08	548	1.293	42,38
Calabria	1	0	0	0	10	133	7,52
Sicilia	1	452	873	51,78	1.051	6.324	16,62
Sardegna	2	4.050	14.600	27,74	5.308	15.791	33,61
TOTALE	95	73.674	156.804	46,98	37.881	102.763	36,86

³³⁰ Vedi vol. I, pagg. 170-173.

Si tratta di importi relativamente limitati (sia pure in aumento tendenziale), perché sono ben pochi gli enti che gestiscono il servizio a tariffa in economia. Le soluzioni adottate prevedono invece normalmente l'esternalizzazione totale o largamente prevalente di tutte le fasi del servizio, affidate ad uno o più organismi estranei alla struttura istituzionale dell'ente, cioè a consorzi pubblici, a società con capitale interamente del comune ovvero variamente misto, interamente privato e così via. Pertanto, i bilanci sovente non recano alcuna entrata a titolo di tariffa.

Nel caso di Roma, per esempio, la Tarsu già nell'esercizio 2003 era scomparsa dal bilancio comunale a seguito dell'applicazione della Tari con entrata devoluta alla società AMA.

Altre voci attive riportate al titolo III, categoria I (solitamente di modesto importo) derivano da varie cause correlate all'igiene ambientale:

- cessione di rifiuti riciclabili prodotti e raccolti nel territorio comunale inviati al recupero;
- contributi erogati dal Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) per la raccolta differenziata di carta, cartoni e plastica;
- utilizzo da parte di altri enti dell'inceneritore o della discarica comunale; tariffa giornaliera di smaltimento versata dai gestori dei banchi dei mercati settimanali;
- applicazione di sanzioni amministrative alle ditte appaltatrici per inadempimenti contrattuali e così via.

Il tasso di realizzazione nazionale ed anche nelle singole regioni è quasi sempre abbastanza basso, ma ciò dipende in gran parte dal fatto che gli enti hanno scelto meccanismi gestionali (tecnici ed amministrativi) del servizio molto diversificati, in cui sovente i rapporti di credito e debito nei confronti degli utenti e delle società esterne affidatarie vengono regolati dopo la scadenza dell'esercizio di competenza.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ad accertamenti, riscossioni e residui della tariffa per gli enti esaminati, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Indicatori finanziari delle entrate correnti

Allo scopo di esprimere valutazioni sintetiche sui fondamentali aspetti della gestione delle entrate correnti e di operare raffronti tra gli andamenti generali, anche nel presente Referto vengono impiegati alcuni elementari indicatori finanziari elaborati per una serie storica di 3 anni e raccolti nel prospetto che segue.

Gli indici dell'autonomia finanziaria sono positivi alla fine del 2006 (77% quanto agli accertamenti e circa il 67% quanto alle riscossioni).

Esercizi finanziari	Numero Enti trattati	Autonomia finanziaria %	Autonomia tributaria %	Pressione tributaria (in euro)	Realizzazione entrate proprie %
2004	1286	76	55	498	73
2005	1294	78	55	508	70
2006	1294	77	54	500	67

c) autonomia finanziaria

L'indicatore fornisce il livello di autonomia finanziaria dei comuni attraverso il rapporto tra gli accertamenti delle entrate proprie (titolo I e titolo III) e quelli delle entrate correnti nel loro complesso.

Al termine del 2006 risulta una lieve flessione conseguenza della diminuzione delle entrate tributarie ed extratributarie.

d) autonomia tributaria

Il secondo indicatore, dato dal rapporto tra gli accertamenti delle entrate del titolo I ed il totale delle entrate correnti, fornisce la diminuzione del livello di autonomia tributaria raggiunto dai comuni grazie alla leva fiscale.

e) pressione tributaria

Questo indicatore fornisce la misura di quanto gravano i tributi comunali, in termini di accertamenti, su ciascun cittadino, avendo calcolato la popolazione in base ai dati del censimento generale del 2001. Nel 2006 l'indicatore della pressione tributaria è diminuito di 8 euro e si attesta a 500 euro.

f) capacità di realizzazione delle entrate proprie

L'indagine si conclude con l'esame del rapporto tra accertamenti e riscossioni in conto competenza relativi ai titoli I e III, che dà l'indice della capacità degli enti di tradurre in effettive riscossioni in corso di esercizio le entrate accertate.

Il valore nazionale mostra percentuali oscillanti nel triennio, suscettibili quindi di miglioramento. D'altro canto, i limiti del tasso di realizzazione e la concomitante presenza di elevate masse di residui attivi è risultata chiaramente nelle precedenti analisi sulle varie fonti di entrata.

6.1.4 Comunità montane

Dopo la riforma del Titolo V parte II della Costituzione risulta in sostanza che le comunità montane rientrano sempre più nella sfera di governo delle regioni. Infatti la disciplina di tali enti è sottoposta alla competenza residuale regionale, in forza del IV comma del nuovo articolo 117 della Costituzione. Fino a quando non saranno emanate specifiche leggi regionali continuerà ad applicarsi la normativa preesistente contenuta nel testo unico degli enti locali (d.lgs n. 267 del 2002). In questi termini si è espresso a grandi linee il Consiglio di Stato con il parere 1506/2002 del 29 gennaio 2003.

La riforma costituzionale, d'altra parte, si inserisce, complicandolo ulteriormente, nel processo già avviato dagli articoli 27 e 28 del predetto testo unico degli enti locali, che imponevano un nuovo riordino delle comunità montane affidato alle regioni attraverso proprie leggi ed agli stessi enti, mediante revisione degli statuti.

Alle comunità non è stato riconosciuto quel rango costituzionale che la riforma del Titolo V ha circoscritto agli altri enti locali. Sembra così di poter dire che detto riconoscimento, ove realizzato, avrebbe consolidato dal punto di vista istituzionale il ruolo delle comunità montane, impedendo al legislatore regionale di porre in essere provvedimenti di soppressione, come avvenuto in Sicilia nel 1986 e più di recente nel Friuli-Venezia Giulia (delibera legislativa 29 luglio 1999, riapprovata il 1° febbraio 2000).

Nel TUEL non si rinvergono tutte le disposizioni che regolano le comunità montane, anche se dal punto di vista logico sistematico occorre fare sempre riferimento agli articoli 27 e 28 del testo unico medesimo. In sostanza, attualmente, le comunità sono Unioni di comuni, cioè enti locali costituiti tra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse. Ad esse si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni (art. 332, co. 5 del TU).

Giova, in conclusione, sottolineare che i dati finanziari relativi alle comunità vanno valutati con cautela, perché questa categoria di enti gode attualmente di una configurazione istituzionale e di un ordinamento più chiaro che nel passato, ma si trova a partire dagli anni 90 in una situazione di processi di riforma regolati da leggi statali "accavallate" e da provvedimenti normativi di competenza regionale molto diversificati.

Analisi finanziaria

Si rammenta che per gli esercizi 2005-2006 sono state sottoposte ad esame 275 comunità montane.

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di accertamenti in conto competenza, riscossioni totali e residui attivi totali. Nella

presente sede è ora utile approfondire l'analisi delle predette partite contabili, tenendo presente che gli enti montani non dispongono di entrate tributarie proprie.

Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. C/comp. 2005	Risc c/ comp. 2005	Tasso di realizzazione %	Acc. C/comp. 2006	Risc c/ comp. 2006	Tasso di realizzazione %
Trasferimenti	446.690	310.130	69,43	479.520	346.348	72,23
Entrate extratributarie	113.509	67.684	59,63	130.725	76.339	58,40
Totale	560.199	377.814	67,44	610.245	422.687	69,26

Tasso di smaltimento (Riscossi in c/residui su accertati in c/residui)

(migliaia di euro)

TITOLI	Accertamenti c/residui 2005	Riscossi c/residui 2005	Tasso di smaltimento %	Accertamenti c/residui 2006	Riscossi c/residui 2006	Tasso di smaltimento %
Trasferimenti	206.361	127.310	61,69	208.095	115.390	55,45
Entrate extratributarie	73.685	44.511	60,41	70.799	42.031	59,37
Totale	280.046	171.821	61,35	278.894	157.421	56,44

Premesso che il volume degli accertamenti nel 2006 è aumentato in termini nominali, l'indice complessivo di realizzazione delle entrate risulta aumentato in modo apprezzabile. L'andamento è dovuto all'aumento del tasso relativo ai trasferimenti salito al 72,23%.

La situazione complessiva dei residui è peggiorata e ciò si deve al decremento del tasso di smaltimento dei trasferimenti. Resta in ogni caso comunque elevato il volume dei residui, a riprova della vischiosità delle procedure per la realizzazione dei crediti provenienti da esercizi passati.

Il rapporto di composizione tra le entrate correnti negli ultimi tre anni è illustrato nel prospetto che segue.

Accertamenti in conto competenza (incidenza % su entrate correnti)

(migliaia di euro)

TITOLI	2004	2005	2006
Trasferimenti	80,61	79,74	78,58
Entrate extratributarie	19,39	20,26	21,42
Totale	100,00	100,00	100,00
Enti esaminati	293	275	275

Il peso dei trasferimenti resta largamente preponderante anche se compare una lieve contrazione, mentre le entrate extratributarie aumentano in tendenza costante.

In conclusione, le comunità montane conoscono un complicato periodo di vita istituzionale e, nel biennio in esame, hanno dovuto affrontare i propri compiti disponendo di flussi limitati e decrescenti di risorse fresche di parte corrente.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle analitiche dove sono esposti gli usuali aspetti contabili delle entrate correnti in base alla distribuzione delle comunità per regioni ed aree geografiche.

6.2 Spese

La manovra di finanza pubblica per il 2006 è incentrata fondamentalmente sul contenimento delle dinamiche di spesa pubblica, mentre assumono minor rilievo le misure d'inasprimento della leva fiscale e contributiva.

Per gli enti locali è confermata l'impostazione degli ultimi anni nella considerazione che, come attestato dai documenti di programmazione economica, la dinamica della spesa degli enti territoriali si è attestata in questi anni ad un livello superiore a quella del Pil nominale. Gli interventi sono, quindi, caratterizzati da un intento di diminuzione delle spese al quale, invece, non si accompagnano provvedimenti volti allo sviluppo delle fonti di entrata, sia proprie che da trasferimenti. La strategia usata per il controllo della spesa appare, tuttavia, modificata rispetto all'esercizio precedente.³³¹

In questo contesto vanno valutate le misure della manovra per il 2006, concentrate sul versante della spesa e finalizzate a stabilire "tetti". Disposizioni particolari riguardano il personale, gli acquisti di beni e servizi, gli incarichi e le consulenze. Sono tutte misure improntate alla filosofia generale del contenimento. Tuttavia, quelle che coinvolgono direttamente gli enti locali, essendo configurate nel rispetto degli indirizzi del giudice delle leggi, possono risultare per certi versi meno incisive. Infatti, gli enti locali, in forza dell'autonomia ad essi riconosciuta, non sono stati assoggettati a provvedimenti che incidono direttamente su specifiche categorie di spesa, al fine di evitare una eccessiva compressione della loro discrezionalità.

Nell'ambito degli interventi che interessano gli enti locali si colloca la riduzione dei c.d. "costi della politica", prevista per i membri del Parlamento e del Governo ed estesa anche agli enti locali nella medesima ottica di riduzione della spesa.

Una misura di particolare significato per il peso che ne sarebbe dovuto derivare, nell'ambito del "concorso" alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, è quella del contenimento della spesa per il personale. Le relative disposizioni restrittive avrebbero imposto che tale spesa, per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, si sarebbe dovuta limitare entro il corrispondente ammontare del 2004, diminuito dell'1%, misura questa che tuttavia è stata

³³¹ Infatti, a differenza della riduzione lineare del 2%, attuata nel 2005, è stato adottato un criterio di selettività concentrando i risparmi su voci di spesa che avevano presentato tassi di crescita superiori alla media. La legge finanziaria per il 2006 sotto questo profilo si pone in linea di continuità con il d.l. n. 168 del 2004 che, al fine della riduzione complessiva della spesa corrente, ha previsto limitazioni selettive per tipologie di spesa quali gli interventi "acquisto di beni" e "prestazione di servizi", prevedendo particolari misure nei confronti di categorie di spesa considerate a rischio. Tuttavia, le misure relative a specifiche categorie di spesa adottate nei confronti degli enti di autonomia territoriale sono state ritenute incostituzionali. Infatti, con la sentenza n. 417 del 14 novembre 2005, la Corte costituzionale ha ritenuto che il legislatore statale non possa imporre vincoli agli enti autonomi se non attraverso una disciplina di principio e senza spingersi ad individuare singole voci di spesa da sottoporre a specifiche limitazioni.

accompagnata da una specifica sanzione solo in una fase successiva. Tale disposizione si riferiva ad un aggregato di spesa nel quale non dovevano essere conteggiati gli oneri relativi ai rinnovi contrattuali.

Sempre con riferimento alla spesa per il personale, va sottolineato come le misure della finanziaria 2005 continuino a trovare applicazione; viene con ciò confermato il blocco delle assunzioni, che possono essere ancora effettuate solo dagli enti che hanno rispettato il patto di stabilità interno nonché da quelli non assoggettati a tale disciplina. Per il triennio 2005-2007 il limite delle assunzioni non è vincolato a percentuali predeterminate, ma avviene attraverso la programmazione effettuata dalla Presidenza del Consiglio, che deve in ogni caso garantire un risparmio di spesa rispondente a una quantificazione prestabilita.

Misure di particolare rigore riguardano la spesa per consulenze. Tuttavia, sugli enti locali grava esclusivamente l'obbligo di comunicazione di ogni atto di spesa per consulenze alla Corte dei conti. Il contenimento della spesa di beni e servizi è stato invece perseguito anche attraverso la centralizzazione degli acquisti, cui si aggiunge la facoltà di aderire dei singoli enti alle convenzioni Consip.

Il patto di stabilità interno continua ad essere la misura più efficace per la riduzione della spesa degli enti locali. Gli interventi in tale senso vanno in sostanza ricondotti alla improrogabile necessità di rispettare livelli di spesa predeterminati. Non si può dimenticare, al riguardo, che, fin dall'esercizio 2005 si è rinunciato al sistema del controllo del saldo finanziario degli enti locali secondo l'idea coerentemente seguita fino al 2004, optando invece per misure che si sono concentrate sulla spesa. La disciplina per il 2006 prevede limiti differenziati per la spesa corrente e per quella in conto capitale. La cogenza di tale complesso di norme è stata tuttavia vanificata dalla normativa successivamente intervenuta, che ha azzerato ogni genere di sanzione.

Nel corso del 2006 i problemi emersi durante la prima parte dell'esercizio hanno richiesto di necessità l'adozione di misure correttive concretizzatesi nel d.l. 4 luglio 2006, n. 223, così detto "decreto Bersani". Tale provvedimento, convertito nella legge n. 248 del 2006, prevede varie disposizioni concernenti la spesa degli enti locali.

In particolare l'art. 30, venendo a colmare una lacuna nelle misure intraprese dalla legge finanziaria, prevede una sanzione in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio nella spesa relativa al personale. Gli enti che non abbiano rispettato il limite di riduzione, infatti, non possono assumere personale a nessun titolo.

6.2.1 Spese correnti complessive

Province

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati contabili complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'esame delle predette partite contabili.

Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2005	2006	variazioni %
Stanzamenti definitivi di bilancio	9.158.225	8.812.233	-3,78
Impegni in conto competenza	8.469.365	8.213.708	-3,02
Impegni in conto residui	5.497.109	6.015.376	9,43
Pagamenti in conto competenza	5.293.697	5.454.441	3,04
Pagamenti in conto residui	2.359.935	2.651.812	12,37
Pagamenti totali	7.653.632	8.106.254	5,91
Residui dalla competenza	3.175.668	2.759.266	-13,11
Residui dai residui	3.137.174	3.363.564	7,22
Residui totali	6.312.842	6.122.830	-3,01

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 incrementi nominali. Solo per gli stanziamenti definitivi, per gli impegni in conto competenza e per i residui della competenza e per i residui totali si ha una variazione negativa. Gli incrementi dovrebbero in parte derivare dal nuovo quadro delle funzioni attribuite alle province, che ha comportato negli ultimi anni uno sviluppo di entrate e spese.

I pagamenti in conto competenza del 2005 corrispondevano al 62,50% degli impegni assunti nell'esercizio; gli analoghi pagamenti del 2006 hanno inciso per il 66,41%.

Rispetto ai pagamenti totali nel 2005 i pagamenti in conto residui hanno costituito il 30,83%, nel 2006 hanno raggiunto il 32,71%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2005		2006		Var. % 2005/ 2006
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	2.146.644	25,35	2.225.067	27,09	3,65
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	207.960	2,46	153.636	1,87	-26,12
Prestazioni di servizi	3.192.953	37,70	3.067.876	37,35	-3,92
Utilizzo di beni di terzi	216.215	2,55	217.456	2,65	0,57
Trasferimenti	1.974.757	23,32	1.873.732	22,81	-5,12
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	404.039	4,77	427.166	5,20	5,72
Imposte e tasse	168.897	1,99	182.668	2,22	8,15
Oneri straordinari della gestione corrente	157.842	1,86	66.107	0,81	-58,12
Ammortamenti di esercizio	27	0	0	0	-100,00
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0	0	0	p.n.c.
Totale	8.469.365	100,00	8.213.708	100,00	-3,02

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni in conto competenza, pone in evidenza in particolare l'aumento nominale di spese per il personale (+3,65%) ed il decremento per prestazioni di servizi (-3,92%) e per trasferimenti (-5,12%). Le variazioni per gli altri interventi appaiono di limitata importanza tranne l'acquisto di beni di consumo e di materie prime che presenta una notevole diminuzione (-26,12). Va però considerato anche il tasso d'inflazione del 2,1%.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni ed aree geografiche.

Comuni

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'esame delle predette partite contabili.

Spesa corrente. Dati complessivi

Voci di spesa	(migliaia di euro)		
	2005	2006	variazioni %
Stanzamenti definitivi di competenza	35.427.693	34.470.532	-2,70
Impegni in conto competenza	33.677.951	32.864.324	-2,42
Impegni in conto residui	13.462.712	14.608.022	8,51
Pagamenti in conto competenza	24.136.715	23.837.564	--1,24
Pagamenti in conto residui	7.667.690	8.232.966	7,37
Pagamenti totali	31.804.405	32.070.530	0,84
Residui dalla competenza	9.541.236	9.026.760	-5,39
Residui dai residui	5.795.022	6.375.056	10,01
Residui totali	15.336.258	15.401.816	0,43

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 decrementi diversificati. Solo per gli impegni e i pagamenti in conto residui si ha una variazione positiva influenzando così il volume dei pagamenti totali che aumenta dello 0,84%. Collegato a questi fenomeni è la diminuzione della massa dei residui passivi totali, provenienti dalla competenza e da esercizi precedenti. I pagamenti in conto competenza nel 2005 corrispondevano al 71,67% degli impegni assunti. Gli analoghi pagamenti nel 2006 hanno inciso sugli impegni per il 72,53%. Rispetto ai pagamenti totali nel 2005 quelli in conto residui rappresentavano il 24,11%; nel 2006 la percentuale è risultata del 25,67%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2005		2006		Var. % 2006/ 2005
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	11.132.517	33,06	11.256.246	34,25	1,11
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	1.245.653	3,70	1.017.050	3,09	-18,35
Prestazioni di servizi	13.864.728	41,17	13.333.491	40,57	-3,83
Utilizzo di beni di terzi	435.211	1,29	451.508	1,37	3,74
Trasferimenti	3.598.520	10,68	3.496.295	10,64	-2,84
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.773.546	5,27	1.868.854	5,69	5,37
Imposte e tasse	847.335	2,52	836.641	2,55	-1,26
Oneri straordinari della gestione corrente	778.969	2,31	603.916	1,84	-22,47
Ammortamenti di esercizio	148	0,00	159	0,00	7,81
Fondo svalutazione crediti	1.272	0,00	156	0,00	-87,73
Fondo di riserva	51	0,00	7	0,00	-86,05
Totale	33.677.951	100,00	32.864.324	100,00	-2,42

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2006 aumenti nominali di spese per il personale (+1,11%) e per utilizzo di beni di terzi (+3,74%). Si tratta quindi di variazioni appena significative nel panorama delle spese correnti, sia pure da ascrivere in parte al tasso d'inflazione del 2,1%. Quanto al rapporto di composizione, nel biennio restano prevalenti le prestazioni di servizi (oltre il 40%), le spese per il personale (circa 33% nel 2005; 34,25% nel 2006), i trasferimenti (10,68% nel 2005; 10,64% nel 2006). Gli altri interventi incidono poco in cifre assolute e percentuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni e aree geografiche.

Comunità montane

Nel seguente capitolo sugli andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria saranno esposti, tramite prospetti riepilogativi, i risultati complessivi conseguiti nel biennio in termini di impegni in conto competenza, pagamenti e residui passivi totali. Nella presente sede è ora utile approfondire l'esame delle predette partite contabili.

Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2005	2006	variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	581.332	623.401	7,24
Impegni in conto competenza	527.744	568.987	7,81
Impegni in conto residui	260.246	265.923	2,18
Pagamenti in conto competenza	370.909	393.084	5,98
Pagamenti in conto residui	132.436	139.456	5,30
Pagamenti totali	503.345	532.540	5,80
Residui dalla competenza	156.836	175.903	12,16
Residui dai residui	127.810	126.467	-1,05
Residui totali	284.646	302.370	6,23

Dal prospetto risulta che quasi tutte le voci di bilancio presentano nel 2006 incrementi e percentuali diversificate, a parte la diminuzione dei residui da residui.

In sostanza, la situazione degli impegni (dalla competenza e dai residui) nonché dei pagamenti di competenza e totali è notevolmente migliorata. I pagamenti in conto competenza, nel 2005 sono circa il 70%, nel 2006 sono stati circa il 69% degli impegni assunti. Rispetto ai pagamenti totali nel 2005 quelli in conto residui rappresentavano il 26,31%; nel 2006 la medesima percentuale è risultata del 26,18%.

Impegni di spesa corrente per interventi

(migliaia di euro)

Interventi	2005		2006		Var. % 2006/ 2005
	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	168.359	31,90	171.430	30,13	1,82
Acquisto di beni di consumo e di materie prime	22.631	4,29	21.447	3,77	-5,23
Prestazioni di servizi	221.836	42,03	230.598	40,53	3,95
Utilizzo di beni di terzi	1.576	0,30	1.664	0,29	5,59
Trasferimenti	81.687	15,48	112.027	19,69	37,14
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.693	2,40	12.744	2,24	0,40
Imposte e tasse	14.234	2,70	15.580	2,74	9,46
Oneri straordinari della gestione corrente	3.859	0,73	3.108	0,54	-19,47
Ammortamenti di esercizio	870	0,17	388	0,07	-55,38
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0	p.n.c.
Fondo di riserva	0	0	0	0	p.n.c.
Totale	527.744	100,00	568.987	100,00	7,81

L'analisi per interventi, effettuata sugli impegni di competenza, mette in evidenza nel 2006 aumenti nominali di spesa per il personale (l'1,82%), le prestazioni di servizi (+3,95%), l'utilizzo beni di terzi (+5,59%) e soprattutto i trasferimenti (+37,14%). Le variazioni in aumento e diminuzione sono comunque da considerare alla luce del tasso d'inflazione del 2,1%.

Quanto al rapporto di composizione, restano prevalenti nel biennio le prestazioni di servizi (42,03% nel 2005; 40,53% nel 2006), le spese di personale (31,90% nel 2005; 30,13 nel 2006) ed i trasferimenti (15,48% nel 2005 e 19,69% nel 2006). Gli altri interventi incidono poco in cifre assolute e percentuali.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti nonché ai dati degli impegni in conto competenza per ciascun intervento, aggregati per regioni ed aree geografiche.

6.2.2 Saldi di parte corrente

Province

Le risultanze di seguito illustrate si riferiscono ai dati contabili desunti dai conti del bilancio di 103 province su 104.

Al termine dell'esercizio finanziario 2006 in 97 province, 2 in meno rispetto al 2005, gli accertamenti di parte corrente hanno superato gli impegni con un aumento del saldo attivo del 12,54%, passato da 917 milioni di euro a 1.032 milioni di euro; in 6 province, invece, gli impegni hanno prevalso sugli accertamenti per un importo ammontante a 15 milioni di euro; tuttavia rispetto al 2005 si è avuta una diminuzione del disavanzo in quanto nel 2005 questo ammontava a 19 milioni di euro.

Solo in 3 regioni si sono avuti saldi negativi (3 in Sicilia, 2 in Sardegna e 1 in Friuli Venezia Giulia), tutte le altre regioni hanno avuto bilanci con equilibrio positivo.

Province - Andamento dell'equilibrio corrente

Zona	Regione	anno 2005			anno 2006		
		N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale compl.	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale compl.
Centro	Toscana		10	10		10	10
	Umbria		2	2		2	2
	Marche		4	4		4	4
	Lazio		5	5		5	5
Totale Centro			21	21		21	21
Isole	Sicilia	2	7	9	3	6	9
	Sardegna	1	6	7	2	5	7
Totale Isole		3	13	16	5	11	16
Nord Est	Veneto		7	7		7	7
	Friuli V. Giulia		4	4	1	3	4
	Emilia Romagna		9	9		9	9
Totale Nord Est			20	20	1	19	20
Nord Ovest	Piemonte		8	8		8	8
	Lombardia		11	11		11	11
	Liguria		4	4		4	4
Totale Nord Ovest			23	23		23	23
Sud	Abruzzo		4	4		4	4
	Molise	1	1	2		2	2
	Campania		5	5		5	5
	Puglia		5	5		5	5
	Basilicata		2	2		2	2
	Calabria		5	5		5	5
Totale Sud		1	22	23		23	23
Totale complessivo		4	99	103	6	97	103

Comuni

I dati illustrati si riferiscono a 1294 enti su 1397.

Al termine dell'esercizio finanziario 2006 in 1109 comuni, 35 in più rispetto all'anno precedente, gli accertamenti di parte corrente hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo del 33,48%, passato da 1.864 milioni di euro a 2.488 milioni di euro; in 185 comuni si è avuto, invece, un andamento opposto: gli impegni hanno prevalso sugli accertamenti per un importo pari a 141 milioni di euro; tuttavia si può osservare un miglioramento rispetto al 2005 in quanto si è avuta una diminuzione del disavanzo pari a 31 milioni di euro.

Tutti i comuni del Trentino Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia presentano saldi positivi, come si era già verificato nel 2005; è, invece, da rilevare il caso della Liguria che è passata dai 29 enti presi in esame, tutti in avanzo nel 2005, a 25 enti che presentano avanzo di parte corrente nel 2006.

Appare rilevante anche il caso della Sicilia con un aumento degli enti che presentano disavanzo di parte corrente (da 22 a 31 enti).

Comuni - Andamento dell'equilibrio corrente 2005 - 2006

Regione	2005			2006		
	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo
Piemonte	10	68	78	8	70	78
Lombardia	25	196	221	26	195	221
Liguria		29	29	4	25	29
Trentino A. Adige		13	13		13	13
Veneto	13	128	141	4	137	141
Friuli V. Giulia		31	31		31	31
Emilia Romagna	30	75	105	28	77	105
Toscana	20	83	103	10	93	103
Umbria	2	18	20	3	17	20
Marche	4	34	38	3	35	38
Lazio	11	48	59	10	49	59
Abruzzo	6	24	30	1	29	30
Molise	1	2	3	1	2	3
Campania	34	95	129	32	97	129
Puglia	25	89	114	14	100	114
Basilicata	1	11	12	1	11	12
Calabria	10	30	40	4	36	40
Sicilia	22	70	92	31	61	92
Sardegna	6	30	36	5	31	36
Totale complessivo	220	1074	1294	185	1109	1294

Comunità montane

I dati di seguito riportati si riferiscono a 275 comunità montane su 356.

Al termine dell'esercizio finanziario 2006, in 238 comunità montane, 13 in più rispetto all'anno precedente, gli accertamenti di parte corrente hanno prevalso sugli impegni con un aumento del saldo attivo del 19,44% passato da 36 milioni di euro a 43 milioni di euro; in 37 comunità montane, invece, si è avuto un andamento opposto: gli impegni hanno superato gli accertamenti per un importo pari a 2 milioni di euro; tuttavia si può osservare un miglioramento rispetto al 2005 pari a 1 milione di euro.

Comunità montane - Andamento equilibrio corrente anno 2005 - 2006

Regione	2005			2006		
	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo	N enti con saldo negativo	N enti con saldo positivo	Totale complessivo
Piemonte	4	39	43	2	41	43
Lombardia	3	22	25	2	23	25
Liguria	4	12	16	4	12	16
Veneto		17	17		17	17
Friuli V. Giulia		4	4		4	4
Emilia Romagna	2	15	17	1	16	17
Toscana	2	18	20	3	17	20
Umbria		7	7	1	6	7
Marche	3	10	13	2	11	13
Lazio	3	12	15	1	14	15
Abruzzo	5	12	17	2	15	17
Molise	4	4	8	2	6	8
Campania	6	12	18	6	12	18
Puglia		4	4		4	4
Basilicata	1	8	9	3	6	9
Calabria	9	12	21	5	16	21
Sardegna	4	17	21	3	18	21
Totale complessivo	50	225	275	37	238	275

7 Andamenti ed equilibri del conto capitale

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 investimenti³³², diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento³³³ (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.

Gli andamenti –confronto dei dati dell'esercizio 2006 con quelli dell'esercizio pregresso 2005– e gli equilibri –confronto della parte dell'entrata con quella della spesa– nel 2006 non hanno risentito in alcuna maniera, come sarà chiarito in prosieguo, delle disposizioni dell'annuale disciplina del patto di stabilità interno che, abbandonando il sistema di controllo della spesa considerata nel suo insieme, ha posto vincoli diversi per quella corrente rispetto a quella per gli investimenti.

Segue una analisi, per singola categoria di enti, strettamente connessa ai pertinenti fogli tabellari. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

7.1 Comuni

7.1.1 Entrata

(F.t. 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 2006 i primi sono il 52,63% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 48,51%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi, denotano, quantomeno per la parte in conto capitale³³⁴, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione.

³³² L'Art. 3, comma 18, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004), definisce le operazioni che possono rientrare fra gli investimenti consentiti, escludendone ogni altra tipologia. È una trasposizione del criterio Eurostat che considera tali solo le operazioni che determinano un immediato incremento della consistenza patrimoniale. È una logica patrimonialistica che si differenzia dal criterio meramente economico che dà significato di investimento al debito comunque funzionale alla produttività e che non si risolve, quindi, in consumo di risorse ed è capace di ripagarsi nel tempo. (investimenti nel campo dell'istruzione, trasferimenti di capitale a privati, ecc.).

³³³ Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

³³⁴ Per la parte corrente gli accertamenti e gli impegni si discostano dagli stanziamenti per appena il 5%. Vedasi anche il correlato testo della spesa nel presente capitolo.

(F.t. n. 2/c). Nel 2006 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2005, decresce dell'11,27%.

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 5,26% dell'ammontare dell'intero titolo IV e che, rispetto al 2005, si riduce di un valore pari al 32,94%.

Anche le altre voci del titolo, a parte le alienazioni, mostrano valori in netto calo. Significativo il -7,74% dei trasferimenti di capitale dall'Ente regione.

Quest'ultimo dato, in particolare, appare abbastanza disomogeneo nel tempo; infatti esso nel 2005, rispetto al 2004, diminuiva del 22,93%.

L'altalenanza di questo andamento risente, verosimilmente, dei tempi di definizione degli "accordi di programma": di recupero urbano, di edilizia residenziale pubblica, di reti di viabilità, di impianti di depurazione, ecc.; stipulati tra l'Ente regione e i singoli enti locali.

In ordine, invece, al dato, anch'esso in calo, della categoria VI (riscossione di crediti) 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 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 2006 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano un netto calo complessivo, rispetto al 2005, del 38,54%.

Tale valore è determinato dalla forte diminuzione (67,43%) delle emissioni di prestiti obbligazionari accompagnata dal regresso di tutte le altre forme di finanziamento. Il ricorso ai tradizionali mutui decresce del 24,20%. Solo le anticipazioni di cassa sono in aumento per il 4,54%.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, gli obbligazionari rappresentano il 21,71% e i mutui il 57,07%. Nel 2005 il corrispondente dato era del 40,96% e del 46,27%. L'andamento segnala una inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni dove gli enti comunali preferivano al tradizionale istituto del mutuo, che permaneva pur sempre ancora maggioritario, quello dei prestiti obbligazionari soprattutto per le operazioni di estinzione anticipata dei primi.

Considerate le entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V), quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano solo il 27,01% del totale e diventano,

peraltro, il 44% se il dato complessivo viene depurato dalle riscossioni di crediti (vedi prosieguo).

(F.t. 3/c). Nel 2006 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 64,46% per il titolo IV e del 49,15% per il titolo V. Peraltro, detti valori sono di per sé poco significativi se non analizzati nelle loro componenti. Così, per il titolo IV si rileva che, a fronte di una scarsa realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica, dal 12% al 22%, le riscossioni per alienazioni di beni patrimoniali mostrano un valore del 69,47% e quelle per proventi da concessioni edilizie (permesso di costruire) ed altro (categoria V), il 77,03%. Le entrate per riscossioni di crediti, il 79,37%.

Per il titolo V (accensione di prestiti) è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (18,36%) e i prestiti obbligazionari 81,46%. Appare allora chiaro, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi situazioni, a volte veramente significative, di cospicue liquidità che, come già accennato e su cui si tornerà, necessitano di adeguata professionalità gestionale e che trovano rappresentazione contabile nell'intervento X del titolo II della spesa (concessioni di crediti) e nella correlata categoria VI del titolo IV dell'entrata (riscossione di crediti).

(F.t. 4/c). Le riscossioni totali del conto capitale nel 2006 ammontano a 22,082 miliardi di euro di cui il 30,13% relativi a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 20,52% e i mutui il 59,62%. È di nota come siano più elevate le riscossioni dei prestiti obbligazionari e meno quelle dei mutui nel conto della competenza e come il rapporto si inverta nel conto dei residui.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 69,87% dell'insieme, la voce in assoluto più significativa è quella della riscossione dei crediti con il 55,32% di incidenza.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 37,77%. Esse, però, sono di importo inferiore, per il 7,73%, alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

(F.t. 5/c). I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui), invero, nel 2006 sono il 94,25% di quelli del 2005 con una diminuzione, quindi, del 5,75% tutta imputabile alla revisione dei residui operata a fine esercizio.

(F.t. 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 fare con il finanziamento degli investimenti. Nel foglio tabellare di riferimento sono individuate queste risorse che vengono ora singolarmente analizzate.

a) Proventi da concessioni edilizie (contributo per il permesso di costruire) destinate a spese correnti³³⁵ (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)³³⁶. Tuttavia, l'art. 1, comma 43, della legge finanziaria per il 2005 prevede, quale eccezione, che le entrate di cui trattasi, possano essere destinate a spese correnti entro il limite del 75% per l'anno 2005 e del 50% per l'anno 2006. Il dato indicato in tabella, tratto dal quadro riassuntivo dei risultati differenziali, rappresenta le risorse deviate a copertura di spese correnti.

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 (Aziende e Società partecipate) ed il loro ammontare non era così significativo come invece appare oggi.

Da alcuni anni l'ammontare di queste poste è stato in continua crescita, ma nel 2006 è in flessione.

In esse non sono più rappresentate le sole "concessioni-riscossioni di crediti" ma anche tutti i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità. Liquidità che per molti enti, negli ultimi anni, è notevolmente cresciuta, soprattutto per il ricorso a prestiti obbligazionari la cui riscossione è immediata a fronte di una

³³⁵ 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 purchè aventi carattere non permanente (art. 3, co. 28, della legge 350/2003, legge finanziaria 2004) e al rimborso della quota di parte capitale delle rate di ammortamento mutui (art. 1, co. 66 della legge finanziaria n. 311/2004, legge finanziaria 2005). Sta di fatto, però, che il vigente modello del quadro riassuntivo dei risultati differenziali non prevede questa voce e quindi, allo stato, non è possibile quantificarla in relazione. In via approssimativa è quantificabile nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali. D'altra parte, per lo stesso motivo, non è stato possibile conteggiare le entrate correnti destinate agli investimenti (quota sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada) che in qualche misura compensano il dato sopraindicato.

³³⁶ Vedasi in proposito il parere n. 1/2004 .reso dalla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Lombardia.

erogazione differita, sia della spesa per gli investimenti sia per quella destinata all'estinzione anticipata di mutui.

Un dato del 2006 può dare l'idea della dimensione del fenomeno: il 10,00% degli enti mostra valori per oltre 500 mila euro, di questi 32 enti per più di 10 milioni di euro e 4 per oltre 100 milioni di euro, fra cui il comune di Milano che espone un importo di oltre 8,7 miliardi di euro.

c) anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *decifit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

d) prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (titolo V, categoria IV)

Ai sensi del secondo comma dell'art. 41 della legge n. 448/2001 e del comma 71 dell'art.1 della legge n. 311/2004, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31/12/1996 mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Molti sono gli enti che si sono avvalsi, negli ultimi anni, di tale facoltà. Nel 2006, il fenomeno è in netto calo.³³⁷ Le entrate accertate per tale finalità, nel 2006, raggiungono 829,576 milioni di euro³³⁸ e rappresentano il 62,03% dell'intera emissione di prestiti obbligazionari. Nel 2005 il dato era di 2,339 miliardi di euro e rappresentava il 57,06% del totale dei prestiti obbligazionari.

L'istruttoria ha anche rivelato che 15,307 milioni di euro sono stati destinati al pagamento della quota capitale che sarebbe stata in scadenza nell'anno, liberando risorse della parte corrente a scapito degli esercizi successivi.

Si tratta, come è ovvio, di entrate che nulla hanno a che vedere con il finanziamento di nuovi investimenti in quanto finalizzate alla rimodulazione dell'indebitamento.

Si può, quindi, procedere, per il 2006, alla rappresentazione grafica della variegata destinazione delle entrate in conto capitale.

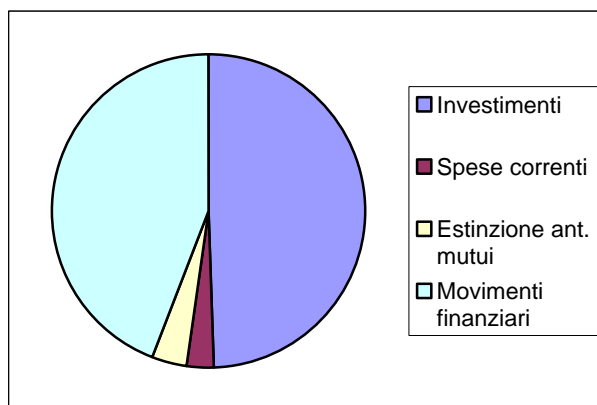
³³⁷ La finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) con la disposizione di cui al comma 699 ha fatto venire meno alcune agevolazioni che assistevano queste operazioni.

³³⁸ Il dato non è contenuto in maniera esplicita nel conto; lo si è ricavato attraverso singole istruttorie. La non ufficialità del dato lo rende incerto e, probabilmente, nella realtà, esso è di dimensioni maggiori.

La necessità delle singole istruttorie è sorta per il fatto che il testo del vigente quadro riassuntivo dei risultati differenziali, introdotto dal DPR. 194/1996, induce in errore molti Enti che vi indicano, quale "quota di capitale di mutui e prestiti in estinzione" un importo non corretto.

A causa di questa e di altre incongruenze create per essersi modificate nel tempo la legislazione e le concrete esigenze di esposizione contabile-gestionale, detto modello necessita di opportune modifiche.

Investimenti	49,40
Spese correnti	2,78
Estinzione ant. mutui	3,65
Movimenti finanziari	44,17
	100,00



(F.t. 7/c). Così depurate, le entrate esposte nel foglio tabellare di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile 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 2006 sono diminuite, rispetto al 2005, di ben il 22,01% passando da 14,430 miliardi di euro a 11,255 miliardi e finanziano, come si vedrà, il 93,87% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 35,84% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 64,16%. Nel 2005 i corrispondenti valori erano del 44,61% e 55,39%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si modifica quanto rilevato prima della depurazione nel confronto mutui-prestiti obbligazionari (f.t. 2/c). Nel 2006 le rispettive entrate mostrano valori dell' 87,04% e del 12,54% (prima: 57,07% e 21,71%).

Ciò è dovuto, chiaramente, al fatto che oltre il 62% dei prestiti obbligazionari è stato destinata alla rimodulazione dello stock del debito.

Va da sé, poi, che nel titolo IV, stralciate le risorse da riscossione crediti e quelle da concessioni edilizie (permessi a costruire) destinate a finanziare spese correnti, le categorie delle alienazioni e dei trasferimenti assumono, sempre nel rapporto di composizione, valori ben più consistenti.

(F.t. 8/c). E' di interesse analizzare, per il 2006, 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 del F.t. 3/c relativo alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Così, si osserva come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scende dal 49,15% al 22,90% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti (titolo IV) dal 64,46% al 44,41%.

Ciò è, anche qui, chiaramente dovuto allo stralcio delle partite estranee e soprattutto a quella relativa agli accertamenti per riscossioni di crediti, partita che ha un tasso di realizzazione vicino all'80%.

Ciò rilevato, è possibile avere una lettura più corretta del rapporto di composizione delle singole voci anche per quanto attiene alle riscossioni.

7.1.2 Spesa

(F.t. 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 2006 i primi sono il 50,96% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 53,25%.

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. Invero, le previsioni non sono poi così lontane dal rispetto dei vincoli posti dalla disciplina del patto di stabilità interno che, per il 2006, consente un incremento della spesa, dell'8,10% rispetto al dato 2004. Sta di fatto, però, che gli impegni per investimenti, rispetto al 2004, sono, invece, diminuiti del 31,57%.³³⁹

(F.t. 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 2006, rispetto al 2005, decrescono dell'11,95%. Trattasi di un dato evidentemente correlato alla corrispondente voce dell'entrata alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

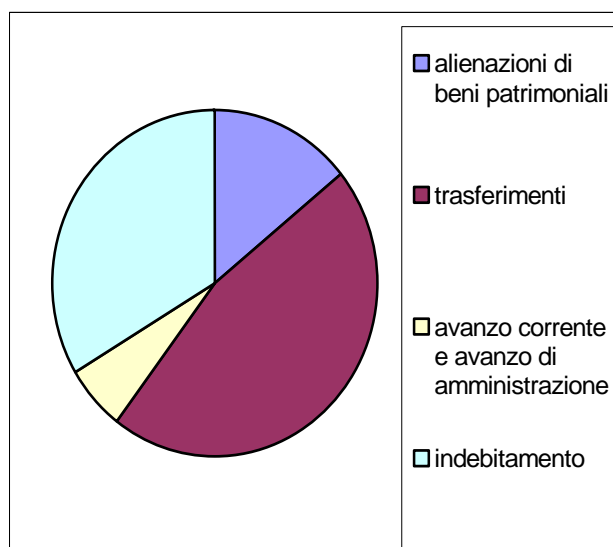
Le spese per investimenti, nel 2006 pari a 11,989 miliardi di euro, rispetto al 2005, decrescono di ben il 13,93% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi F.t. 7/c) nuove risorse dell'entrata di competenza per il 93,87%.³⁴⁰

Si può, quindi, procedere, per il 2006, alla rappresentazione grafica della variegata copertura della spesa per investimenti.

³³⁹ Il patto di stabilità, per il 2006, pone vincoli diretti solo alla gestione. E' con la finanziaria per il 2007 che i vincoli diventano diretti anche per il bilancio di previsione.

³⁴⁰ Il dato non tiene conto (vedi nota 6) 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 corretto in 91,06%. La restante copertura è poi assicurata dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione o dai risparmi della parte corrente. In riferimento a queste ultime ipotesi vedasi l'art. 2, del d. lgs 2 luglio 2007, n. 81 che, ovviamente, non trova applicazione nell'esercizio 2006 in esame.

alienazioni di beni patrimoniali	14,05
trasferimenti	46,18
avanzo corrente e avanzo di amministrazione	6,13
indebitamento	33,64
	100,00



L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2006 oltre i 3/4 dei nuovi impegni per investimenti con un decremento, però, rispetto all'anno precedente, del 11,80%. In effetti, tutte le tipologie, rispetto al 2005, sono in netto calo per valori significativi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono l'85,13% dell'insieme con rilevanza assoluta delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (8,41%).

(F.t. 10/c2). Si riscontra un andamento negativo della spesa per investimenti che ha interessato tutti gli ambiti regionali ed in alcuni casi in modo veramente significativo con decremento dei valori di ben il 50% (Sicilia e Calabria). Il dato per aree geografiche è di -17,81% per il Sud-Isole, di -13,22% per il Nord, e di -9,70% per il Centro.

(F.t. 11/c). Il foglio espone per gli anni 2005 e 2006 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 (99,60%), gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura molto modesta: 10,55% nel 2006 e 11,36% nel 2005.

In buona sostanza, per esercizio, trova realizzazione appena qualcosa in più del 10% degli investimenti definiti nell'anno.

Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2006 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 10,688 miliardi di euro con un incremento, rispetto all'anno precedente, dello 0,06%.

I pagamenti in conto residui, per entrambi gli esercizi, sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

(F.t. 12/c). L'importo dei residui passivi totali, nel 2006 pari a 43,426 miliardi di euro, è il 96,82% di quello del 2005 e, per quanto sopra osservato, è in diminuzione solo per effetto di sostanziali eliminazioni in occasione delle revisioni di fine esercizio.

7.1.3 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 equilibri.³⁴¹

- Così, il 2,78% 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);
- ugualmente, il 3,65% viene destinata all'estinzione anticipata di mutui e prestiti e concorre agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo III della spesa);
- il 44,17% 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).³⁴²

Rimane il 49,40% 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 gli 11,989 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 14,05% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 46,18% dai trasferimenti, per il 6,13% dall'utilizzo dell'avanzo corrente di gestione e di quello di amministrazione e, infine, per il 33,64% dal ricorso all'indebitamento.

³⁴¹ 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.

³⁴² Questa partita evidenzia una discrasia (non bilanciamento) dello 0,25%.

7.2 Province

7.2.1 Entrata

(F.t. 1/p)³⁴³. 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 2006 i primi sono il 44,01% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 41,85%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi, denotano, quanto meno per la parte in conto capitale³⁴⁴, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni la effettività della gestione.³⁴⁵

(F.t. 2/p). Nel 2006 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2005, cresce dell'1,43%. Tale risultato è dovuto, per un verso, alla incidenza negativa delle voci trasferimenti dallo Stato (-44,84%) e alienazioni di beni patrimoniali (-57,52%) e, per l'altro, alle rimanenti voci del titolo che mostrano valori in aumento con particolare significatività per quelli relativi ai trasferimenti dalla Regione (21,43%).

Gli accertamenti per riscossioni di crediti (categoria VI) aumentano del 39,06%. In proposito 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 società di servizi partecipate, ma anche rapporti con Istituzioni bancarie finalizzati ad una adeguata gestione della liquidità attraverso il reimpiego dei flussi monetari.

Nel 2006 le accensioni di prestiti (titolo V) registrano una forte diminuzione (-31,11%).

Tale valore è determinato soprattutto dalla diminuzione (-47,57%) delle emissioni di prestiti obbligazionari accompagnata dal regresso dei tradizionali mutui (-17,06%). Le altre prime due categorie del titolo hanno poca incidenza.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, infatti, gli obbligazionari rappresentano il 35,02% e i mutui il 64,51%. Nel 2005 i corrispondenti dati erano del 46,02% e del 53,59%. L'andamento segnala il permanere maggioritario dei mutui.

Considerate le entrate del conto capitale nel loro insieme, titolo IV più titolo V, quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo V) rappresentano il 32,37% del totale.

(F.t.3/p). Nel 2006 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 35,01% per il titolo IV e del 33,88% per il titolo V.

³⁴³ Foglio tabellare in fondo allo specifico testo.

³⁴⁴ Per la parte corrente gli accertamenti e gli impegni si discostano dagli stanziamenti di appena il 7,50%.

³⁴⁵ Vedasi correlato testo della spesa.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo IV, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica oscillante dal 10 al 60% e per alienazioni di beni patrimoniali pari al 15%. Per le riscossioni di crediti il dato è del 47,79%.

Per il titolo V (accensione di prestiti), sempre per il 2006, è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (11,06%) e i prestiti obbligazionari (75,06%). Appare allora chiaro, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi situazioni di significativa liquidità.

(F.t. 4/p). Le riscossioni totali del conto capitale nel 2006 ammontano a 3,822 miliardi di euro di cui il 38,09% relativi a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 31,87% e i mutui il 67,65%. È di nota come siano elevate le riscossioni dei prestiti obbligazionari e basse quelle dei mutui nel conto della competenza e come il rapporto si inverta nel conto dei residui.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 61,91% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 49,61%.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 58,37%. Esse, però, sono di importo inferiore alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò influenza la tendenza in crescita dei residui totali.

(F.t. 5/p). I residui attivi totali (provenienti dalla competenza e dai residui) nel 2006 sono il 100,96% di quelli del 2005 con una crescita, quindi, di appena lo 0,95% che sembra contraddire quanto detto sopra. Ciò è, ovviamente, determinato da una significativa revisione in negativo dei residui attivi.

(F.t. 6/p). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti. Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che per natura, disposizioni legislative, tecnica contabile non hanno nulla a che fare con il finanziamento degli investimenti. Nel foglio tabellare 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 (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.

b) anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei *deficit* di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

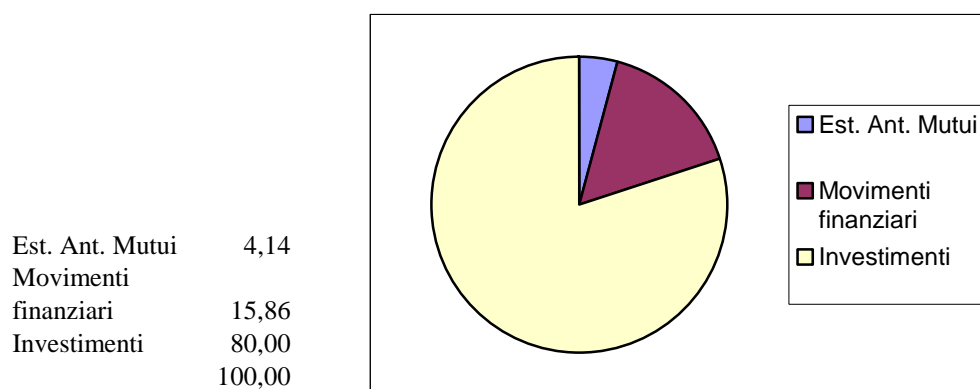
c) prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui

Ai sensi del secondo comma dell'art. 41 della legge n. 448/2001 e del comma 71 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31/12/1996 mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali.

Le entrate accertate per tale finalità nel 2006 sono poco più di 190,399 milioni di euro e rappresentano il 36,56% dell'intera emissione di prestiti obbligazionari. Nel 2005 il dato era del 30,92%.

Si tratta di entrate che nulla hanno a che vedere con il finanziamento di nuovi investimenti in quanto finalizzate alla rimodulazione dell'indebitamento.

Si può, quindi, procedere per il 2006 alla rappresentazione grafica della variegata destinazione dell'entrata in conto capitale.



(F.t. 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 2006, sono pari a 3,674 miliardi di euro e diminuiscono, rispetto al 2005, di ben il 16,23%. Esse finanziano, come si vedrà, l'88,47% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno produce il 35,11% delle risorse, mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il 64,89%. Nel 2005 i corrispondenti valori erano del 42,02% e del 57,98%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si modifica quanto rilevato prima della depurazione nel confronto mutui-prestiti obbligazionari (f. t. 2/P). Nel 2006 le rispettive entrate mostrano valori del 74,36% e del 25,61% (prima: 62,76% e 37,22%).

Ciò è dovuto, chiaramente, al fatto che quasi il 37% dei prestiti obbligazionari è stata destinata alla rimodulazione dello stock del debito.

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.

(F.t. 8/p). È di interesse analizzare, per il 2006, 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 del foglio tabellare 3/p relativo alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Si osserva, così, come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo V) scenda dal 33,88% al 23,79% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti (titolo IV) dal 35,01% al 31,15%.

Ciò è, anche qui, chiaramente dovuto allo stralcio delle partite estranee: gli accertamenti per riscossione di crediti, per prestiti obbligazionari destinati alla rimodulazione del debito 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.

7.2.2 Spesa

(F.t. 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 2006 i primi sono il 49,25% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 45,75%.

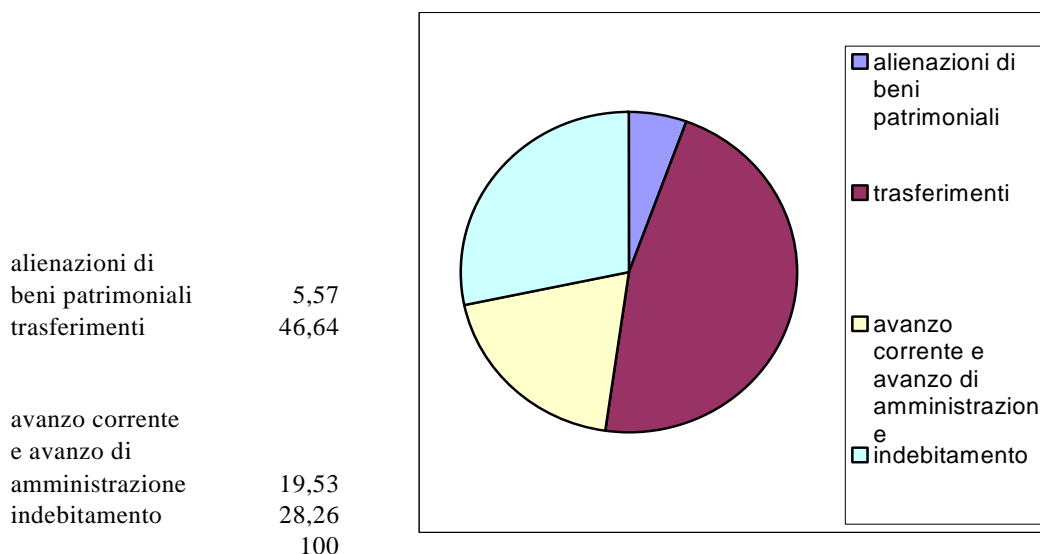
Non può che constatarsi allora che anche per la spesa, non potrebbe essere diversamente posta la reciproca dipendenza, permane l'insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni l'effettività della gestione. Anche qui occorre rilevare che i dati delle previsioni non sono poi così lontani dal rispetto dei vincoli della disciplina del patto di stabilità interno che, per il 2006, consente un incremento della spesa dell'8,10% rispetto al dato del 2004. Sta di fatto, però, che gli impegni per investimenti, rispetto al 2004, sono invece diminuiti 23,14%.

(F.t. 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 2006, rispetto al 2005 cresce del 37,20%.

Le spese per investimenti nel 2006 pari a 4,565 miliardi di euro, rispetto al 2005, decrescono del 7,44% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi F.t. 7/p) nuove risorse dell'entrata di competenza per l' 80,47%.

Si può, quindi, procedere, per il 2006, 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 2006 il 65,60% dei nuovi impegni per investimenti.

Tutte le tipologie, rispetto al 2005, sono in netto calo fatta eccezione per i trasferimenti di capitale che crescono del 30,84%.

Il foglio tabellare indica il rapporto di composizione per i restanti interventi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi costituiscono il 73,26% dell'insieme con rilevanza assoluta delle acquisizioni di beni immobili mentre, fra i secondi (27,74%), hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (23,30%).

(F.t. 10/p2). L'andamento negativo della spesa per investimenti non ha interessato tutte le province d'Italia. Sono in controtendenza quelle delle regioni Calabria, Sicilia, Sardegna, Campania e Piemonte, che esprimono dati in incremento anche molto significativi.

Il dato per aree geografiche è di -24,30% per il Centro, di -19,33% per il Nord e di +21,69% per il Sud - Isole.

(F.t. 11/p). Il foglio espone per gli anni 2005 e 2006 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 2005 che per il 2006, 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: il 15,68% nel 2005 e il 12,18% nel 2006.

In buona sostanza, per esercizio, trova realizzazione appena una parte vicina al 15% degli investimenti definiti nell'anno.

Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2006 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 3,057 miliardi di euro con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 4,60%.

I pagamenti in conto residui per entrambi gli esercizi sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

(F.t. 12/p). L'importo dei residui passivi totali, nel 2006 pari a 15,220 miliardi di euro, è il 100,78% di quello del 2005 e l'incremento è così limitato (0,78%) solo grazie ad una significativa revisione di fine esercizio dei residui passivi.

7.2.3 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 4,14% delle entrate in conto capitale viene destinata all'estinzione anticipata di mutui e prestiti e concorre agli equilibri di quella parte di bilancio (titolo III della spesa); il 15,86% è costituito da nuovi 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.³⁴⁶

³⁴⁶ Questa partita evidenzia una discrasia (non bilanciamento) dell'1,71%.

Rimane l'80% 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. Giunti così alla spesa per nuovi investimenti, che nell'insieme degli enti in esame raggiunge i 4,565 miliardi di euro, se ne riepilogano le fonti di finanziamento costituite per il 5,57% dalle alienazioni di beni patrimoniali, per il 46,64% dai trasferimenti, per il 19,53% dall'utilizzo dell'avanzo corrente di gestione e di quello di amministrazione e, infine, per il 28,26% dal ricorso all'indebitamento.

7.3 Comunità montane

7.3.1 Entrata

(F.t. 1/c.m.).³⁴⁷ Anche per le comunità montane, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2006 i primi sono il 38,98% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 39,95%. Questi valori, in linea con gli andamenti degli esercizi pregressi denotano, quantomeno per la parte in conto capitale, la insuperabile difficoltà degli enti a far seguire alle intenzioni la effettività della gestione.³⁴⁸

(F. t. 2/c.m.). Nel 2006 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo III)³⁴⁹, rispetto al 2005, decresce del 14,20%. Tale risultato negativo è dovuto soprattutto all'incidenza della voce trasferimenti dalla Regione (-16,37%).

Le altre voci del titolo, peraltro di poca significatività, mostrano valori in aumento per i trasferimenti dallo Stato e da altri enti pubblici e in diminuzione per le alienazioni.

Nel 2006 le accensioni di prestiti, titolo IV, registrano, rispetto al 2005, una impennata pari al 76,05%.

Tale valore è determinato dalla crescita di tutte le categorie, in special modo anticipazioni di cassa e finanziamenti a breve, con eccezione del ricorso ai prestiti obbligazionari pari a zero, non praticato dalle comunità montane negli ultimi due esercizi.

Nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, come accennato, gli obbligazionari sono pari a zero e i mutui pari al 65,31%. Nel 2005 i mutui erano il 74,75% dell'insieme.

³⁴⁷ Foglio tabellare in fondo allo specifico testo.

³⁴⁸ Vedasi correlato testo della spesa.

³⁴⁹ Per le Comunità montane, che non dispongono di autonomia impositiva, il conto non prevede il titolo delle entrate tributarie. La numerazione, quindi, per la parte dell'entrata è diversa da quella di Comuni e Province.

Considerate le entrate del conto capitale nel loro insieme, titolo III più titolo IV, quelle derivanti da accensioni di prestiti (titolo IV) rappresentano il 11,42% del totale.

(F. t. 3/c.m.). Nel 2006 il confronto tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza (realizzazione degli accertamenti) mostra valori del 31,19% per il titolo III e del 49,69% per il titolo IV.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo III, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica variegato (dal 20% a quasi il 27%). Per le alienazioni di beni patrimoniali il tasso è del 64,26% e per le riscossioni di crediti il 64,74%.

Per il titolo IV (accensione di prestiti), sempre per il 2006, è di evidenza il tasso di realizzazione delle anticipazioni di cassa pari al 100,00% valore, abbastanza usuale considerata la natura della partita. Quello dei mutui è del 23,17%.

(F. t. 4/c.m.). Le riscossioni totali del conto capitale nel 2006 ammontano a 562,046 milioni di euro di cui il 12,30% per nuovi prestiti nel cui ambito gli obbligazionari costituiscono il 0,22% (tutto dai residui) e i mutui il 64,45%.

Nel titolo III, che rappresenta il rimanente 87,70% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 79,12%.

Sempre nel 2006, le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 65,23%. Esse, però, sono di importo inferiore alla differenza fra gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza e ciò influenza la crescita dei residui totali.

(F. t. 5/c.m.). I residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, nel 2006 sono il 95,74% di quelli del 2005 con una diminuzione del 4,26%, ciò reso possibile da una significativa revisione delle poste residue pregresse.

(F. t.6/c.m.). L'analisi fin qui condotta sui dati dei due titoli e relative categorie delle entrate in conto capitale, non consente ancora di conoscere quali risorse, fra quelle rappresentate nel conto, sono effettivamente destinate a finanziare i nuovi investimenti.

Per giungere al risultato è necessario individuare, e poi stralciare, quelle che hanno diversa destinazione:

a) riscossione di crediti (titolo III, categoria IV)

Si tratta di una posta contabile dell'entrata che ha riscontro con altra della spesa (titolo II intervento X) e rappresenta operazioni di natura meramente finanziaria (movimento fondi).

Evidenza soprattutto la concessione di crediti e anticipazioni a favore di soggetti strettamente collegati all'Ente (aziende e società partecipate).

b) anticipazioni di cassa (titolo IV categoria I)

Si tratta, come la terminologia stessa esprime, di entrate finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità. Non costituiscono, quindi, risorse aggiuntive di finanziamento.

Le entrate così individuate rappresentano il 4% delle entrate in conto capitale.

(F. t.7/c.m.). Depurate delle poste contabili estranee, le entrate esposte nel foglio tabellare di riferimento rappresentano quelle effettivamente finalizzate ai nuovi investimenti e diventa possibile verificarne correttamente l'andamento nel confronto biennale e misurarne il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme. Orbene, le nuove risorse disponibili per gli investimenti, per il 2006 sono pari a 560,709 milioni di euro e diminuiscono, rispetto al 2005, dell'11,65%. Esse finanziano, come si vedrà, il 92,99% degli impegni assunti a questo titolo.

Il ricorso a nuovo indebitamento, con incidenza in forte crescita, nell'anno produce l'8,03% delle risorse mentre le alienazioni e i trasferimenti costituiscono il restante 91,97%. Nel 2005 i corrispondenti valori erano del 4,59% e del 95,41%.

(F. t. 8/c.m.). È di interesse analizzare, per il 2006, 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 del foglio tabellare 3/c.m. relativo alle entrate in conto capitale complessivamente considerate.

Si osserva, così, come il valore di realizzazione dei prestiti (titolo IV) scenda dal 49,69% al 24,58% e quello relativo alle alienazioni e trasferimenti (titolo III) dal 31,19% al 30,66%.

Ciò è, anche qui, chiaramente dovuto allo stralcio delle partite estranee.

7.3.2 Spesa

(F. t. 9/c.m.). Anche per la parte della spesa, una prima rilevazione che i dati consentono è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2006 i primi sono il 40,17% dei secondi. Nel 2005 il dato era del 41,41%.

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.³⁵⁰

(F. t. 10/c.m. 1). I dati riportati nel foglio tabellare di riferimento riguardano tutto il titolo II della spesa e includono, in una prima esposizione, anche l'intervento X relativo alla concessione di crediti e anticipazioni.

³⁵⁰ Vedi parte correlata di Comuni e Province.

Si è già detto, trattando degli altri enti, che questa voce della spesa è estranea alla categoria degli investimenti. Essa nel 2006, rispetto al 2005, si raddoppia.

Le spese per investimenti, nel 2006 pari a 602,972 milioni di euro, rispetto al 2005, decrescono del 10,07% e trovano il loro finanziamento nelle individuate (vedi foglio tabellare 7/c. m.) nuove risorse dell'entrata di competenza per il 92,99%. L'analisi della spesa per investimenti prende ora in considerazione gli interventi economici ai quali i pertinenti finanziamenti sono destinati: nove tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità e al miglioramento della qualità dei servizi resi e al potenziamento di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2006 il 27,63% dei nuovi impegni per investimenti con un decremento, rispetto all'anno precedente, del 12,60%. In effetti, tutte le tipologie sono in netto calo fatta eccezione per le partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale.

Il foglio tabellare indica il rapporto di composizione per i restanti interventi.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti e indiretti, i primi costituiscono il 41,02% dell'insieme con rilevanza assoluta delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi (58,98%) hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (55,26%).

(F. t. 10/c.m. 2). L'andamento negativo della spesa per investimenti ha interessato tutte e tre le macro aree geografiche con maggiore incidenza al Sud-Isole (-14,88) e Centro (-12,38) e minore nell'area Nord (-3,75). Fanno comunque eccezione le comunità montane della Lombardia, dell'Emilia Romagna e Campania che mostrano valori in incremento.

(F. t. 11/c.m.). Sono esposti per gli anni 2005/2006, 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 2005 che per il 2006, è che, mentre agli impegni per concessioni di crediti seguono i pagamenti, in entrambi gli esercizi, per valori attorno al 50%, gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti solo in misura modesta: il 19,45% nel 2006. Nel 2005 il dato è il 15,52%.

In buona sostanza, per esercizio, gli investimenti definiti nell'anno trovano realizzazione in misura oscillante tra il 15 ed il 20%.

Il grosso delle realizzazioni, le quali trovano rappresentazione nel dato dei pagamenti, avviene negli anni successivi.

Nel 2006 il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è di 573,667 milioni di euro con un incremento, rispetto all'anno precedente, del 1,10%.

I pagamenti in conto residui per entrambi gli esercizi sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza e ciò influenza la tendenziale crescita dei residui totali il cui ammontare, peraltro, subisce anche l'effetto della revisione annuale.

(F. t. 12/c.m.). L'importo dei residui passivi totali nel 2006 è pari al 96,07% di quello del 2005 e ciò, come accennato, è solo l'effetto di una significativa eliminazione di residui passivi pregressi.

7.4 Considerazioni d'insieme

Per tutte e tre le categorie di Enti permane, come in passato, un forte divario fra previsioni ed effettività gestionale che, tanto per l'entrata che per la spesa, ha valori tra il 40 ed il 50%.

I nuovi investimenti sono in netto calo per tutte e tre le categorie di Enti.

Nel 2006, nel confronto con l'anno precedente, il dato è di -13,93% per i comuni, di -7,44% per le province e di -10,07% per le comunità montane. Rapportato al 2004, il dato è, rispettivamente, di -31,57%, -23,14% e -24,60%. Questi ultimi valori fanno apparire, con tutta evidenza, come la disciplina del patto di stabilità interno, che per il 2006, a differenza del 2005, considera la spesa per investimenti separatamente da quella corrente e dà facoltà di un incremento fino all'8,10% rispetto a quella del 2004, non abbia avuto, nell'anno, incidenza alcuna sui risultati della gestione in conto capitale che, evidentemente, sono dipesi da altri fattori: scelte discrezionali, insufficienti risorse interne o da trasferimenti, difficoltà ad indebitarsi.

I nuovi investimenti dei comuni, accertati per gli Enti dell'indagine in poco più di 11,989 miliardi di euro, trovano copertura per quasi il 94% nelle nuove risorse in c/capitale della competenza con il 34% imputabile a nuovi prestiti, il 46% ai trasferimenti di capitale, e il 14% alle alienazioni.

Il restante è assicurato dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

Per le province, con nuovi investimenti per poco più di 4,5 miliardi di euro, la copertura assicurata dalle nuove risorse del conto capitale è poco più dell'80% ed il resto trova finanziamento nell'avanzo corrente di gestione e in quello di amministrazione applicato.

Le nuove risorse sono costituite per il 28% da nuovi prestiti, per oltre il 46% da trasferimenti di capitale e per quasi il 6% da alienazioni.

Le comunità montane, con quasi 603 milioni di euro di nuovi investimenti, hanno rinvenuto la copertura per quasi il 93% (92,97%) nelle nuove risorse del conto capitale apportate dalla gestione della competenza, con l' 85,51% imputabile ai trasferimenti di capitale e con solo il 7,46% a nuovi prestiti. Il rimanente è assicurato dall'avanzo corrente di gestione e da quello di amministrazione applicato.

Rispetto ai nuovi investimenti deliberati nell'anno, la capacità di realizzazione, misurata dai pagamenti, è dell'11% per i comuni, del 12% per le province e del 20% per le comunità montane.

L'andamento in flessione degli investimenti ha interessato i comuni di tutte le aree geografiche con valori di -17,81% nel Sud-Isole, -13,22% nel Nord e -9,70% nel Centro.

Per le province il dato mostra un andamento non omogeneo e, mentre è negativo per l'area Centro (-24,30%) e Nord (-19,33%) con l'eccezione del Piemonte (+47,59%), è significativamente positivo per l'area Sud-Isole, con un valore in crescita del 21,69%.

Per i comuni il 2006, così come per le province, è stato un anno di flessione del ricorso a prestiti obbligazionari finalizzati all'estinzione anticipata di parte dello stock del debito. L'importo delle operazioni, rispetto al 2005, è di un terzo per i comuni e di due terzi per le province.

Le comunità montane non hanno effettuato operazioni del genere.

Come peraltro già indicato, il ricorso all'indebitamento per sostenere i nuovi investimenti è del 34% per i comuni, del 28% per le province e dell'7,46% per le comunità montane per le quali ultime l'incidenza è quasi doppia rispetto al 2005.

I trasferimenti del settore pubblico destinati agli investimenti per i comuni rappresentano il 7,29% quelli provenienti dallo Stato e il 19,43% quelli provenienti dalla Regione.

I corrispondenti dati per le province sono il 6,22% ed il 32,09%, per le comunità montane il 5,70% ed il 65,88%.

Andamenti ed equilibri di conto capitale

COMUNI

F. t. 1/c

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

2005			2006		
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
54.630.166	28.752.664	52,63	46.958.338	22.781.111	48,51

F. t. 2/c

Le Entrate in conto capitale Accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	2005	categ. su tit. %	2006	categ. su tit. %	Variazioni % 2006 - 2005	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.664.719	8,88	1.684.264	10,13	1,17	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	1.303.937	6,96	874.358	5,26	-32,94	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.525.634	13,48	2.330.160	14,01	-7,74	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	509.131	2,72	386.143	2,32	-24,16	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	2.735.355	14,60	2.580.960	15,52	-5,64	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	10.002.606	53,37	8.772.617	52,76	-12,30	Riscossione di crediti
totale Tit.	18.741.382	100	16.628.502	100	-11,27	
Tit. V	2005	categ. su tit. %	2006	categ. su tit. %	Variazioni % 2006 - 2005	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	1.233.158	12,32	1.289.127	20,95	4,54	Anticipazioni di cassa
cat.II	45.351	0,45	16.579	0,27	-63,44	Finanziamenti a breve termine
cat.III	4.632.485	46,27	3.511.275	57,07	-24,20	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	4.100.290	40,96	1.335.627	21,71	-67,43	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	10.011.284	100,00	6.152.608	100,00	-38,54	
Totale	28.752.666	100,00	22.781.110	100,00	-20,77	
Tit.IV su Totale		65,18		72,99		
Tit.V su Totale		34,82		27,01		

F. t. 3/c

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2006
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.684.264	10,13	1.169.998	10,92	69,47	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	874.358	5,26	190.277	1,78	21,76	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.330.160	14,01	359.660	3,36	15,43	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	386.143	2,32	47.872	0,45	12,40	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	2.580.960	15,52	1.988.241	18,55	77,03	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	8.772.617	52,76	6.962.528	64,96	79,37	Riscossione di crediti
totale Tit.	16.628.502	100,00	10.718.576	100,00	64,46	
Tit. V	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	1.289.127	20,95	1.284.176	42,46	99,62	Anticipazioni di cassa
cat.II	16.579	0,27	7.332	0,24	44,22	Finanziamenti a breve termine
cat.III	3.511.275	57,07	644.755	21,32	18,36	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	1.335.627	21,71	1.087.977	35,98	81,46	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	6.152.608	100,00	3.024.240	100,00	49,15	
Totale	22.781.110	100,00	13.742.816	100,00	60,33	
Tit.IV/Totale		72,99		77,99		
Tit.V/Totale		27,01		22,01		

F. t. 4/c

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2006
Riscossioni

(migliaia di euro)

Tit. IV	Riscossioni in c/comp.	categ./tit. %	Riscossioni in c/residui	categ./tit. %	Riscossioni totali	categ./tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.169.998	10,92	570.338	12,11	1.740.336	11,28	32,77	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	190.277	1,78	622.838	13,22	813.115	5,27	76,60	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	359.660	3,36	1.342.072	28,49	1.701.732	11,03	78,87	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	47.872	0,45	195.014	4,14	242.886	1,57	80,29	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	1.988.241	18,55	407.202	8,64	2.395.443	15,52	17,00	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	6.962.528	64,96	1.573.701	33,40	8.536.229	55,32	18,44	Riscossione di crediti
totale Tit.	10.718.576	100	4.711.165	100,00	15.429.741	100,00	30,53	
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	1.284.176	42,46	3.353	0,09	1.287.529	19,35	0,26	Anticipazioni di cassa
cat.II	7.332	0,24	26.139	0,72	33.471	0,50	78,09	Finanziamenti a breve termine
cat.III	644.755	21,32	3.321.752	91,54	3.966.507	59,62	83,75	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	1.087.977	35,98	277.545	7,65	1.365.522	20,52	20,33	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	3.024.240	100,00	3.628.789	100,00	6.653.029	100,00	54,54	
Totale	13.742.816	100,00	8.339.954	100,00	22.082.770	100,00	37,77	
Tit.IV su Totale				56,49		69,87		
Tit.V su Totale				43,51		30,13		

F. t. 5/c

**Le Entrate in conto capitale
Residui attivi totali**

(migliaia di euro)

Tit. IV	2005	2006	2006/2005 %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.751.791	1.545.926	88,25	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	4.458.952	4.367.812	97,96	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	8.165.633	8.289.690	101,52	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	1.330.119	1.272.074	95,64	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	2.237.013	2.085.900	93,24	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	3.048.558	3.172.176	104,05	Riscossione di crediti
totale Tit. IV	20.992.066	20.733.578	98,77	
Tit. V	2005	2006	2006/2005 %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	173.649	18.490	10,65	Anticipazioni di cassa
cat.II	77.310	45.185	58,45	Finanziamenti a breve termine
cat.III	11.215.309	9.790.863	87,30	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	714.156	676.109	94,67	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit. V	12.180.424	10.530.647	86,46	
Totale	33.172.490	31.264.225	94,25	
Tit.IV su Totale	63,28	66,32		
Tit.V su Totale	36,72	33,68		

F. t. 6/c

Entrate in c/capitale da stralciare

(migliaia di euro)

Proventi da concessioni edilizie destinate a spese correnti					
		Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
a)	tit. IV	2005	2006	2005	2006
	cat. V	746.074	634.699	644.975	549.083
Riscossione di crediti					
		Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
b)	tit. IV	2005	2006	2005	2006
	cat. VI	10.002.606	8.772.617	9.028.234	6.962.528
Anticipazioni di cassa					
		Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
c)	tit. V	2005	2006	2005	2006
	cat. I	1.233.158	1.289.127	1.071.544	1.284.176
Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui					
		Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
d)	tit. V	2005	2006	2005	2006
	cat. IV	2.339.934	829.576	2.265.071	816.321

F. t. 7/c

**Le Entrate destinate agli investimenti
Accertamenti di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. IV	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Var.% 2006-2005	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.664.719	20,83	1.684.264	23,32	1,17	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	1.303.937	16,31	874.358	12,11	-32,94	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.525.634	31,60	2.330.160	32,27	-7,74	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	509.131	6,37	386.143	5,35	-24,16	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V depur.	1.989.281	24,89	1.946.261	26,95	-2,16	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit. IV	7.992.702	100,00	7.221.186	100,00	-9,65	
Tit. V	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Var.% 2006-2005	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. II	45.351	0,70	16.579	0,41	-63,44	Finanziamenti a breve termine
cat.III	4.632.485	71,95	3.511.275	87,04	-24,20	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV depur.	1.760.356	27,34	506.051	12,54	-71,25	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit. V	6.438.192	100,00	4.033.905	100,00	-37,34	
Totale	14.430.894	100,00	11.255.091	100,00	-22,01	
Tit.IV su Totale		55,39		64,16		
Tit.V su Totale		44,61		35,84		

F. t. 8/c

**Le Entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2006
Accertamenti e Riscossioni di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	R/A %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	1.684.264	23,19	1.169.998	36,48	69,47	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	874.358	12,04	190.277	5,93	21,76	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	2.330.160	32,08	359.660	11,21	15,43	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	386.143	5,32	47.872	1,49	12,40	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V depur.	1.946.261	26,95	1.439.158	44,88	73,94	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit. IV	7.221.186	100,00	3.206.965	100,00	44,41	
Tit. V	Accertamenti	categ. su tit. %	Riscossioni	categ. su tit. %	R/A%	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat II	16.579	0,41	7.332	0,79	44,22	Finanziamenti a breve termine
cat.III	3.511.275	87,02	644.755	69,80	18,36	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	506.051	12,54	271.656	29,41	53,68	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit. V	4.033.905	100,00	923.743	100,00	22,90	
Totale	11.255.091	100,00	4.130.708	100,00	36,70	
Tit.IV su Totale		64,16		77,64		
Tit.V su Totale		35,84		22,36		

F. t. 9/c

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(migliaia di euro)

2005			2006		
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
44.826.256	23.868.126	53,25	40.696.729	20.739.797	50,96

F. t. 10/c1

**Le Spese in conto capitale e gli investimenti
Impegni di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. II								Spese in conto capitale
Interventi	2005	categ. su tit. % dep.	categ. su tit. %	2006	categ. su tit. % dep.	categ. su tit. %	Variazioni % 2006 -2005	Descrizione
I	10.543.371	75,68	44,17	9.299.259	77,56	44,84	-11,80	Acquisizione di beni immobili
II	313.000	2,25	1,31	174.079	1,45	0,84	-44,38	Espropri e servitù onerose
III	94.716	0,68	0,40	91.879	0,79	0,46	-3,00	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia
IV	37.107	0,27	0,16	29.435	0,25	0,14	-20,68	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
V	792.822	5,69	3,32	612.625	5,11	2,95	-22,73	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature
VI	325.532	2,34	1,36	251.190	2,10	1,21	-22,84	Incarichi professionali esterni
VII	1.280.153	9,19	5,36	1.008.297	8,41	4,86	-21,24	Trasferimenti di capitale
VIII	278.540	2,00	1,17	117.861	0,98	0,57	-57,69	Partecipazioni azionarie
IX	265.717	1,91	1,11	405.152	3,38	1,95	52,48	Conferimenti di capitale
X	9.937.168		41,63	8.750.020		42,19	-11,95	Concessioni di crediti ed anticip.
Tot. Tit. II	23.868.126	100	100	20.739.797	100	100	-13,11	c/capitale
Tot. Tit. cat. X (-)	13.930.958	100	58	11.989.777	100	58	-13,93	Investimenti

F. t. 10/c2

**Le spese per investimenti per regione
Le Spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -**

(in migliaia di euro)

aree territoriali	Investimenti - 2005-	Investimenti - 2006-	Var. % Inv. - 2006/2005
Piemonte	1.162.414	926.475	-20,30
Lombardia	1.877.429	1.773.581	-5,53
Liguria	424.696	313.049	-26,29
Trentino Alto Adige	279.246	259.530	-7,06
Veneto	1.068.054	913.537	-14,47
Friuli Venezia Giulia	324.547	249.772	-23,04
Emilia Romagna	1.137.022	1.008.296	-11,32
Totale Nord	6.273.408	5.444.240	-13,22
Toscana	933.640	737.064	-21,05
Umbria	485.069	396.858	-18,19
Marche	309.233	231.104	-25,27
Lazio	1.385.970	1.446.871	4,39
Totale Centro	3.113.912	2.811.897	-9,70
Abruzzo	234.562	262.194	11,78
Molise	15.686	11.243	-28,32
Campania	1.368.740	1.299.061	-5,09
Puglia	736.339	915.099	24,28
Basilicata	116.395	125.221	7,58
Calabria	511.079	263.149	-48,51
Sicilia	1.069.112	466.232	-56,39
Sardegna	490.900	391.440	-20,26
Totale Sud-Isole	4.542.813	3.733.639	-17,81
Totale X	13.930.133	11.989.776	-13,93

F. t. 11/c

**Le spese in conto capitale e di investimento
Impegni, pagamenti di competenza e totali Titolo II**

(migliaia di euro)

	2005						2006					
	Impegni di comp. - 1 -	Pagamenti di comp. (*) - 2 -	inc. % - 2/1 -	Pagamenti c/residui (*) - 3 -	Pagamenti totali (*) - 4 -	inc. % - 3/4 -	Impegni di comp. - 5 -	Pagamenti di comp. (*) - 6 -	inc // % - 6/5 -	Pagamenti c/residui (*) - 7 -	Pagamenti totali (*) - 8 -	inc. % - 7/8 -
Totale Titolo	23.868.126	11.479.637	48,10	9.139.343	20.618.980	44,32	20.739.797	9.979.345	48,12	9.459.481	19.438.825	48,66
intervento X	9.937.168	9.897.419	99,60	39.749	9.937.168	0,40	8.750.020	8.715.020	99,60	35.000	8.750.020	0,40
Tot. Tit.int.X (-)	13.930.958	1.582.218	11,36	9.099.594	10.681.812	85,19	11.989.777	1.264.325	10,55	9.424.481	10.688.805	88,17

N. B.: (*) Il dato dei pagamenti dell'intervento X è stimato; (*) (Totale Tit. II - Int. X)

F. t. 12/c

Residui passivi totali

(migliaia di euro)

Titolo II	2005	2006	2006/2005 %
		44.850.248	43.426.161

Andamenti ed equilibri di conto capitale

PROVINCE

F. t. 1/p

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

2005			2006		
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
12.475.249	5.220.520	41,85	10.435.927	4.592.665	44,01

F. t. 2/p

Le Entrate in conto capitale accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	2005	categ. su tit. %	2006	categ. su tit. %	Variazioni % 2006 - 2005	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	597.659	19,52	253.897	8,17	-57,52	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	515.214	16,82	284.209	9,15	-44,84	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.206.773	39,41	1.465.406	47,18	21,43	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	137.582	4,49	289.961	9,34	110,76	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	86.057	2,81	90.727	2,92	5,43	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	519.003	16,95	721.741	23,24	39,06	Riscossione di crediti
totale Tit.	3.062.288	100	3.105.941	100	1,43	
Tit. V	2005	categ. su tit. %	2006	categ. su tit. %	Variazioni % 2006 - 2005	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	8.207	0,38	6.391	0,43	-22,13	Anticipazioni di cassa
cat.II	374	0,02	494	0,03	32,09	Finanziamenti a breve termine
cat.III	1.156.502	53,59	959.152	64,51	-17,06	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	993.151	46,02	520.687	35,02	-47,57	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	2.158.234	100	1.486.724	100,00	-31,11	
Totale	5.220.522	100	4.592.665	100	-12,03	
Tit.IV su Totale		58,66		67,63		
Tit.V su Totale		41,34		32,37		

F. t. 3/p

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2006
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	253.897	8,17	38.096	3,50	15,00	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	284.209	9,15	144.696	13,30	50,91	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.465.406	47,18	510.258	46,92	34,82	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	289.961	9,34	31.438	2,89	10,84	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	90.727	2,92	18.105	1,66	19,96	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	721.741	23,24	344.945	31,72	47,79	Riscossione di crediti
totale Tit.	3.105.941	100,00	1.087.538	100,00	35,01	
Tit. V	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	6.391	0,43	6.391	1,27	100,00	Anticipazioni di cassa
cat.II	494	0,03	371	0,07	75,10	Finanziamenti a breve termine
cat.III	959.152	64,51	106.053	21,06	11,06	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	520.687	35,02	390.849	77,60	75,06	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	1.486.724	100,00	503.664	100,00	33,88	
Totale	4.592.665	100,00	1.591.202	100,00	34,65	
Tit.IV/Totale		67,63		68,35		
Tit.V/Totale		32,37		31,65		

F. t. 4/p

Le Entrate in conto capitale - Esercizio 2006
Riscossioni

(migliaia di euro)

Tit. IV	Riscossioni in c/comp.	categ./tit. %	Riscossioni in c/residui	categ./tit. %	Riscossioni totali	categ./tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	38.096	3,50	230.342	18,01	268.438	11,34	85,81	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	144.696	13,30	98.211	7,68	242.907	10,27	40,43	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	510.258	46,92	663.760	51,91	1.174.018	49,61	56,54	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	31.438	2,89	66.309	5,19	97.747	4,13	67,84	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	18.105	1,66	42.285	3,31	60.390	2,55	70,02	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	344.945	31,72	177.819	13,91	522.764	22,09	34,02	Riscossione di crediti
totale Tit.	1.087.538	100,00	1.278.726	100,00	2.366.264	100,00	54,04	
Tit. V	Riscossioni in c/comp.	categ./tit. %	Riscossioni in c/residui	categ./tit. %	Riscossioni totali	Categ./tit. %	Rapporto Rr./Rt. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	6.391	1,27	160	0,02	6.551	0,45	2,44	Anticipazioni di cassa
cat.II	371	0,07	68	0,01	439	0,03	15,49	Finanziamenti a breve termine
cat.III	106.053	21,06	878.686	92,30	984.740	67,65	89,23	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	390.849	77,60	73.066	7,68	463.915	31,87	15,75	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	503.664	100,00	951.980	100,00	1.455.645	100,00	65,40	
Totale	1.591.202	100,00	2.230.706	100,00	3.821.909	100,00	58,37	
Tit.IV/totale				57,32		61,91		
Tit.V/ totale				42,68		38,09		

F. t. 5/p

Le Entrate in conto capitale

Residui attivi totali

(migliaia di euro)

Tit. IV	2005	2006	2006/2005 %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat. I	757.421	650.833	85,93	Alienazione di beni patrimoniali
cat. II	962.804	804.648	83,57	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat. III	4.023.934	4.111.447	102,17	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat. IV	415.265	603.911	145,43	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat. V	292.708	313.554	107,12	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat. VI	632.303	819.236	129,56	Riscossione di crediti
totale Tit.	7.084.435	7.303.629	103,09	
Tit. V	2005	2006	2006/2005 %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. I	4.327	2.990	69,10	Anticipazioni di cassa
cat. II	1.763	1.690	95,86	Finanziamenti a breve termine
cat. III	3.042.462	2.869.329	94,31	Assunzione di mutui e prestiti
cat. IV	238.856	293.330	122,81	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	3.287.408	3.167.339	96,35	
Totale	10.371.843	10.470.968	100,96	
Tit. IV su Totale	68,30	69,75		
Tit. V su Totale	31,70	30,25		

F. t. 6/p

Entrate in c/capitale da stralciare

(migliaia di euro)

a)

Riscossione di crediti				
	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
tit. IV	2005	2006	2005	2006
cat. VI	519.003	721.741	259.964	344.945

b)

Anticipazioni di cassa				
	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
tit. V	2005	2006	2005	2006
cat. I	8.207	6.391	8.207	6.391

c)

Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui				
	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
tit. V	2005	2006	2005	2006
cat. IV	307.156	190.399	305.750	190.399

F. t. 7/p

**Le entrate destinate agli investimenti
Accertamenti di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. IV	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Var.% 2006-2005	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	597.659	23,50	253.897	10,65	-57,52	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	515.214	20,26	284.209	11,92	-44,84	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.206.773	47,45	1.465.406	61,46	21,43	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	137.582	5,41	289.961	12,16	110,76	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	86.057	3,38	90.727	3,81	5,43	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.	2.543.285	100,00	2.384.200	100,00	-6,26	
Tit. V	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Var.% 2006-2005	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. II	374	0,02	494	0,04	32,09	Finanziamenti a breve termine
cat.III	1.156.502	62,76	959.152	74,36	-17,06	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV depur.	685.995	37,22	330.288	25,61	-51,85	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	1.842.871	100,00	1.289.934	100,00	-30,00	
Totale	4.386.156	100,00	3.674.134	100,00	-16,23	
Tit.IV/totale		57,98		64,89		
Tit.V/totale		42,02		35,11		

F. t. 8/p

**Le entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2006
Accertamenti e Riscossioni di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	R/A %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	253.897	10,65	38.096	5,13	15,00	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	284.209	11,92	144.696	19,49	50,91	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	1.465.406	61,46	510.258	68,71	34,82	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	289.961	12,16	31.438	4,23	10,84	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	90.727	3,81	18.105	2,44	19,96	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.	2.384.200	100,00	742.593	100,00	31,15	
Tit. V	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	R/A %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat II	494	0,04	371	0,12	75,10	Finanziamenti a breve termine
cat.III	959.152	74,36	106.053	34,56	11,06	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	330.288	25,61	200.450	65,32	60,69	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	1.289.934	100,00	306.874	100,00	23,79	
totale	3.674.134	100,00	1.049.467	100,00	28,56	
Tit.IV/tot.		64,89		70,76		
Tit.V/tot.		35,11		29,24		

F. t. 9/p

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(migliaia di euro)

2005			2006		
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
11.910.782	5.449.607	45,75	10.710.578	5.275.187	49,25

F. t. 10/p1

Le spese in conto capitale e gli investimenti
Impegni di competenza

(migliaia di euro)

Interventi	Tit. II							Spese in conto capitale
	2005	categ./tit. % dep.	categ./tit. %	2006	categ./tit. % dep.	categ./tit. %	Var.% 2006-2005	Descrizione
I	3.204.353	64,96	58,80	2.995.289	65,60	56,78	-6,52	Acquisizione di beni immobili
II	33.955	0,69	0,62	31.630	0,69	0,60	-6,85	Espropri e servitù onerose
III	31.422	0,64	0,58	27.853	0,61	0,53	-11,36	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia
IV	1.818	0,04	0,03	566	0,01	0,01	-68,87	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
V	519.998	10,54	9,54	286.176	6,27	5,42	-44,97	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature
VI	74.704	1,51	1,37	69.956	1,53	1,33	-6,36	Incarichi professionali esterni
VII	813.162	16,49	14,92	1.063.972	23,30	20,17	30,84	Trasferimenti di capitale
VIII	81.088	1,64	1,49	47.870	1,05	0,91	-40,97	Partecipazioni azionarie
IX	172.033	3,49	3,16	42.450	0,93	0,80	-75,32	Conferimenti di capitale
X	517.073		9,49	709.425		13,45	37,20	Concessioni di crediti ed anticipazioni
totale Tit.	5.449.606	100,00	100	5.275.187	100,00	100	-3,20	
totale Tit. cat. X (-)	4.932.533	100,00	91	4.565.762	100,00	87	-7,44	Investimenti

F. t. 10/p2

Le spese per investimenti per regione
Le spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -

(in migliaia di euro)

aree territoriali	Investimenti - 2005 -	Investimenti - 2006 -	Var. % Inv. - 2006/2005
Piemonte	221.060	326.264	47,59
Lombardia	1.066.087	705.707	-33,80
Liguria	99.468	89.724	-9,80
Veneto	448.098	322.747	-27,97
Friuli Venezia Giulia	174.873	145.837	-16,60
Emilia Romagna	388.459	344.304	-11,37
Totale Nord	2.398.045	1.934.583	-19,33
Toscana	360.229	323.702	-10,14
Umbria	64.545	49.397	-23,47
Marche	159.835	100.366	-37,21
Lazio	400.322	272.104	-32,03
Totale Centro	984.931	745.569	-24,30
Abruzzo	67.211	51.958	-22,69
Molise	31.454	30.417	-3,30
Campania	426.461	761.139	78,48
Puglia	371.667	223.206	-39,94
Basilicata	125.108	92.857	-25,78
Calabria	231.625	358.743	54,88
Sicilia	222.324	264.793	19,10
Sardegna	73.706	102.496	39,06
Totale Sud-Isole	1.549.556	1.885.609	21,69
Totale X	4.932.532	4.565.761	-7,44

F. t. 11/p

**Le spese in conto capitale e di investimento
Impegni, pagamenti di competenza e totali Titolo II**

(migliaia di euro)

	2005						2006					
	Impegni di comp.	Pagamenti di comp. (*)	inc. %	Pagamenti c/residui (*)	Pagamenti totali (*)	inc. %	Impegni di comp.	Pagamenti di comp. (*)	inc /I %	Pagamenti c/residui (*)	Pagamenti totali (*)	inc. %
	- 1 -	- 2 -	- 2/1 -	- 3 -	- 4 -	- 3/4 -	- 5 -	- 6 -	- 6/5 -	- 7 -	- 8 -	- 7/8 -
Totale Titolo	5.449.606	1.288.307	23,64	2.745.234	4.033.541	68,06	5.275.187	1.262.621	23,94	3.060.140	4.322.761	70,79
intervento X	517.073	515.005	99,60	2.068	517.073	0,40	709.425	706.587	99,60	2.838	709.425	0,40
Investimenti (*)	4.932.533	773.302	15,68	2.743.166	3.516.468	78,01	4.565.762	556.034	12,18	3.057.302	3.613.336	84,61

N. B.: (*) Il dato dei pagamenti dell'intervento X è stimato; (*) (Totale Tit. II - Int. X)

F. t. 12/p

**Residui passivi totali
Titolo II**

(migliaia di euro)

2005	2006	2006/2005%
15.102.304	15.220.679	100,78

F. t. 1/cm

Entrate in c/capitale: stanziamenti e accertamenti di competenza

(in migliaia di euro)

2005			2006		
Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%	Stanziamenti	Accertamenti	Acc./Stanz.%
1.624.536	648.977	39,95	1.517.056	591.405	38,98

F. t. 2/cm

Le entrate in conto capitale Accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Variazioni % 2006-2005	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.767	0,94	5.619	1,07	-2,57	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	30.065	4,92	34.404	6,57	14,43	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	474.983	77,79	397.252	75,83	-16,37	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	69.856	11,44	53.776	10,26	-23,02	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	24.854	4,07	24.625	4,70	-0,92	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	5.102	0,84	8.214	1,57	61,00	Riscossione di crediti
totale Tit.	610.627	100,00	523.890	100,00	-14,20	
Tit. IV	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Variazioni % 2006-2005	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	9.217	24,03	22.482	33,30	143,92	Anticipazioni di cassa
cat.II	467	1,22	936	1,39	100,43	Finanziamenti a breve termine
cat.III	28.665	74,75	44.097	65,31	53,84	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	0	0,00	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	38.349	100,00	67.515	100,00	76,05	
totale	648.976	100,00	591.405	100,00	-8,87	
Tit.III su totale		94,09		88,58		
Tit.IV su totale		5,91		11,42		

F. t. 3/cm

Le entrate in conto capitale - Esercizio 2006
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.619	1,07	3.611	2,21	64,26	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	34.404	6,57	9.181	5,62	26,69	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	397.252	75,83	127.344	77,93	32,06	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	53.776	10,26	11.166	6,83	20,76	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	24.625	4,70	6.794	4,16	27,59	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	8.214	1,57	5.318	3,25	64,74	Riscossione di crediti
totale Tit.	523.890	100,00	163.414	100,00	31,19	
Tit IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	Categ./ tit. %	Rapporto R./A. %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat.I	22.482	33,30	22.482	67,01	100,00	Anticipazioni di cassa
cat.II	936	1,39	849	2,53	90,71	Finanziamenti a breve termine
cat.III	44.097	65,31	10.218	30,46	23,17	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	0	0,00	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	67.515	100,00	33.549	100,00	49,69	
totale	591.405	100,00	196.963	100,00	33,30	
Tit.III su totale		88,58		82,97		
Tit.IV su totale		11,42		17,03		

F. t. 4/cm

Le entrate in conto capitale - Esercizio 2006
Riscossioni

(migliaia di euro)

Tit. III	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	3.611	2,21	1.543	0,47	5.154	1,05	29,94	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	9.181	5,62	14.874	4,49	24.055	4,88	61,83	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	127.344	77,93	262.656	79,35	389.999	79,12	67,35	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	11.166	6,83	37.487	11,32	48.653	9,87	77,05	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	6.794	4,16	11.262	3,40	18.056	3,66	62,37	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat.VI	5.318	3,25	1.657	0,50	6.974	1,41	23,76	Riscossione di crediti
totale Tit.	163.414	100,00	331.022	100,00	492.891	100,00	67,16	
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 accensione di prestiti
cat.I	22.482	67,01	637	1,79	23.119	33,43	2,76	Anticipazioni di cassa
cat.II	849	2,53	466	1,31	1.316	1,90	35,41	Finanziamenti a breve termine
cat.III	10.218	30,46	34.353	96,48	44.571	64,45	77,07	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	149	0,42	149	0,22	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	33.549	100,00	35.605	100,00	69.155	100,00	51,49	
totale	196.963	100,00	366.627	100,00	562.046	100,00	65,23	
Tit.III su totale		82,97		90,29		87,70		
Tit.IV su totale		17,03		9,71		12,30		

F. t. 5/cm

**Le Entrate in conto capitale
Residui attivi totali**

(migliaia di euro)

Tit. III	2005	2006	2006/2005 %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat. I	4.633	5.008	108,09	Alienazione di beni patrimoniali
cat. II	75.381	83.683	111,01	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat. III	1.161.351	1.102.305	94,92	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat. IV	154.643	146.458	94,71	Trasf. ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat. V	61.076	56.573	92,63	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
cat. VI	6.369	6.643	104,30	Riscossione di crediti
totale Tit.	1.463.453	1.400.670	95,71	
Tit. IV	2005	2006		Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat. I	637	0	0,00	Anticipazioni di cassa
cat. II	885	231	26,10	Finanziamenti a breve termine
cat. III	113.519	110.454	97,30	Assunzione di mutui e prestiti
cat. IV	149	0	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	115.190	110.685	96,09	
totale	1.578.643	1.511.355	95,74	
Tit. III su totale	92,70	92,68		
Tit. IV su totale	7,30	7,32		

F. t. 6/cm

Entrate in c/capitale da stralciare

(in migliaia di euro)

Riscossione di crediti					
a)	tit. III cat. VI	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
		2005	2006	2005	2006
		5.102	8.214	887	5.318

Anticipazioni di cassa					
b)	tit. IV cat. I	Accertamenti competenza		Riscossioni competenza	
		2005	2006	2005	2006
		9.217	22.482	8.581	22.482

F. t. 7/cm

Le Entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2006
Accertamenti di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Variazioni % 2006-2005	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.767	0,95	5.619	1,09	-2,57	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	30.065	4,97	34.404	6,67	14,43	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	474.983	78,44	397.252	77,04	-16,37	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	69.856	11,54	53.776	10,43	-23,02	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	24.854	4,10	24.625	4,78	-0,92	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.	605.525	100,00	515.676	100,00	-14,84	
Tit. IV	2005	categ./tit. %	2006	categ./tit. %	Variazioni % 2006-2005	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat II	467	1,60	936	2,08	100,43	Finanziamenti a breve termine
cat.III	28.665	98,40	44.097	97,92	53,84	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	0	0,00	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	29.132	100,00	45.033	100,00	54,58	
totale	634.657	100,00	560.709	100,00	-11,65	
Tit.III su totale		95,41		91,97		
Tit.IV su totale		4,59		8,03		

F. t. 8/cm

Le Entrate destinate agli investimenti - Esercizio 2006
Accertamenti e Riscossioni di competenza

(migliaia di euro)

Tit. III	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	R/A %	Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
cat.I	5.619	1,09	3.611	2,28	64,26	Alienazione di beni patrimoniali
cat.II	34.404	6,67	9.181	5,81	26,69	Trasferimenti di capitale dallo Stato
cat.III	397.252	77,04	127.344	80,55	32,06	Trasferimenti di capitale dalla Regione
cat.IV	53.776	10,43	11.166	7,06	20,76	Trasf.ti di capitale da altri enti del settore pubblico
cat.V	24.625	4,78	6.794	4,30	27,59	Trasferimenti di capitale da altri soggetti
totale Tit.	515.676	100,00	158.096	100,00	30,66	
Tit. IV	Accertamenti	categ./tit. %	Riscossioni	categ./tit. %	R/A %	Entrate derivanti da accensione di prestiti
cat II	936	2,08	849	7,67	90,71	Finanziamenti a breve termine
cat.III	44.097	97,92	10.218	92,33	23,17	Assunzione di mutui e prestiti
cat.IV	0	0,00	0	0,00	0,00	Emissione di prestiti obbligazionari
totale Tit.	45.033	100,00	11.067	100,00	24,58	
totale	560.709	100,00	169.163	100,00	30,17	
Tit.III su totale		91,97		93,46		
Tit.IV su totale		8,03		6,54		

F. t. 9/cm

Spese in c/capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(migliaia di euro)

2005			2006		
Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%	Stanziamenti	Impegni	Imp./Stanz.%
1.620.605	671.149	41,41	1.504.040	604.241	40,17

F. t. 10/cm 1

**Le spese in conto capitale e gli investimenti
Impegni di competenza**

(migliaia di euro)

Tit. II								Spese in conto capitale
Interventi	2005	categ./tit. % dep.	categ./tit. %	2006	categ./tit. % dep.	categ./tit. %	Variazioni % 2006- 2005	Descrizione
I	190.649	28,43	28,41	166.623	27,63	27,58	-12,60	Acquisizione di beni immobili
II	1.561	0,23	0,23	1.377	0,23	0,23	-11,79	Espropri e servitù onerose
III	48.933	7,30	7,29	41.370	6,86	6,85	-15,46	Acquisto beni specifici per realizzazioni in economia
IV	11.528	1,72	1,72	11.365	1,88	1,88	-1,41	Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
V	34.175	5,10	5,09	26.622	4,42	4,41	-22,10	Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature
VI	17.288	2,58	2,58	18.813	3,12	3,11	8,82	Incarichi professionali esterni
VII	363.011	54,14	54,09	333.174	55,26	55,14	-8,22	Trasferimenti di capitale
VIII	1.403	0,21	0,21	1.565	0,26	0,26	11,55	Partecipazioni azionarie
IX	1.978	0,29	0,29	2.063	0,34	0,34	4,30	Conferimenti di capitale
X	622		0,09	1.269		0,21	104,02	Concessioni di crediti ed anticipazioni
totale Tit.	671.148		100,00	604.241		100,00	-9,97	
totale Tit. cat. X (-)	670.526	100,00		602.972	100,00		-10,07	Investimenti

F. t. 10/cm 2

**Le spese per investimenti per regione
Le Spese in conto capitale - Titolo II - dep. Int. X -**

(in migliaia di euro)

aree territoriali	Investimenti - 2005 -	Investimenti - 2006 -	Var. % Inv. - 2006/2005
Piemonte	56.593	52.399	-7,41
Lombardia	83.929	88.432	5,37
Liguria	17.755	14.570	-17,94
Veneto	29.183	32.700	12,05
Friuli Venezia Giulia	48.113	36.238	-24,68
Emilia Romagna	30.110	31.392	4,26
Totale Nord	265.683	255.731	-3,75
Toscana	55.855	44.292	-20,70
Umbria	18.125	11.981	-33,90
Marche	18.404	15.159	-17,63
Lazio	13.149	21.039	60,00
Totale Centro	105.533	92.471	-12,38
Abruzzo	22.040	13.780	-37,48
Molise	30.271	16.631	-45,06
Campania	124.920	129.574	3,73
Puglia	29.776	23.802	-20,06
Basilicata	32.935	30.957	-6,01
Calabria	23.270	18.508	-20,46
Sardegna	36.099	21.517	-40,39
Totale Sud-Isole	299.311	254.769	-14,88
Totale X	670.527	602.971	-10,08

F. t. 11/cm

**Le spese in conto capitale e di investimento
Impegni, pagamenti di competenza e totali**

(migliaia di euro)

	2005						2006					
	Impegni di comp. - 1 -	Pagamenti di comp. (*) - 2 -	inc. % - 2/1 -	Pagamenti c/residui (*) - 3 -	Pagamenti totali (*) - 4 -	inc. % - 3/4 -	Impegni di comp. - 5 -	Pagamenti di comp. (*) - 6 -	inc /I % - 6/5 -	Pagamenti c/residui (*) - 7 -	Pagamenti totali (*) - 8 -	inc. % - 7/8 -
Totale Titolo	671.148	104.369	15,55	458.745	563.114	81,47	604.241	117.926	19,52	457.010	574.936	79,49
intervento X	622	311	50,00	311	622	50,00	1.269	634	49,96	635	1.269	50,04
Investimenti (*)	670.526	104.058	15,52	458.434	562.492	81,50	602.972	117.292	19,45	456.375	573.667	79,55

N. B.: (*) Il dato dell'intervento X è stimato; (*) (Totale Tit. II - Int. X)

F. t. 12/cm

Residui passivi totali

(migliaia di euro)

Residui passivi totali		
Titolo II		
2005	2006	2006/2005 %
2.028.431	1.948.752	96,07

8 Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria

I dati dei rendiconti degli enti compresi nell'insieme in esame³⁵¹ rivelano, per Comuni, province e Comunità montane, nel raffronto 2006/2005, i seguenti andamenti ed equilibri finanziari.

8.1 Comuni

8.1.1 Andamenti

A – Gestione della competenza (f.t. 1/c)

Gli accertamenti totali diminuiscono dell'8,53% così come diminuiscono dell'8,75% gli impegni totali. I dati appena riferiti sono meramente nominali ed il valore indicato è solo apparente perché sono incluse poste ininfluenti sul risultato effettivo della gestione, quali le riscossioni/concessioni di crediti ed anticipazioni, le anticipazioni di cassa, i prestiti obbligazionari emessi per l'estinzione anticipata di mutui e le operazioni per conto terzi (partite di giro).³⁵² In realtà, l'andamento effettivo, operate le depurazioni segnalate nel foglio tabellare di riferimento, è in decremento, per l'entrata del 6,82% e per la spesa, del 7,21%.

Questo leggero squilibrio (0,39%) nella evoluzione percentuale decrescente delle entrate e delle spese si accentua, ma ciò è positivo, nella parte corrente del bilancio dove a fronte di una riduzione delle entrate pari allo 0,45%, la spesa diminuisce del 2,42%.

Nel 2006 le entrate del conto capitale (depurate), rispetto al 2005, mostrano una forte flessione pari al 21,66% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II depurato) ugualmente in calo per il 13,93%.

Questo in un quadro in cui gli accertamenti correnti nel 2006 superano i corrispondenti impegni del 6,66%. Quadro che diventa, però, negativo con l'incidenza delle quote dei prestiti in ammortamento (spesa titolo II depurato).

B – Gestione della cassa (f.t. 2/c)

I dati di cassa totale, non influenzati dalla sola gestione della competenza ma anche da quella dei residui, nonché, naturalmente, dagli andamenti di definizione degli accertamenti e degli impegni, mostrano dati tendenziali non sempre in linea con quelli appena visti per la competenza.

Così, a fronte di una modesta flessione delle riscossioni (-0,25%) accompagnata da un leggero incremento (0,84%) dei pagamenti del bilancio corrente, nel conto capitale si riscontra

³⁵¹ N. 1294 Comuni con più di 8000 abitanti che rappresentano il 67,17% della popolazione nazionale; n. 103 Province su 104; n. 275 Comunità montane su 356.

³⁵² Il dato aggregato relativo a queste poste mostra delle discrasie (non perfetto bilanciamento) che, comunque, per l'entità poco significativa, non inficiano i valori percentuali espressi nel testo.

una consistente diminuzione delle riscossioni, pari al 14,97% (-5,78% per il titolo IV e -30,65% per il titolo V) che solo parzialmente trova corrispondenza nel dato speculare dei pagamenti che decrescono di solo il 5,72%.

Questi minori flussi monetari nell'entrata del conto capitale, rispetto a quelli della spesa, rappresentano le minori risorse destinate nell'anno, rispetto al 2005, all'estinzione anticipata (rimodulazione) di parte dello *stock* dell'indebitamento e trovano riscontro nella consistente diminuzione dei pagamenti del titolo III che mostra valori in decremento del 29,72%. Il tutto in un contesto generale in cui permane ancora un leggero *plus* di cassa (differenza tra riscossioni e pagamenti) di mera parte corrente pari, nel 2006, al 3,30% (nel 2004 il *plus* di cassa corrente era pari al 4,35%).

C – Gestione dei residui (f.t. 3/c)

I residui attivi totali diminuiscono, rispetto al 2005, dello 0,29% così come i residui passivi totali per il 2,15%.

La parte del bilancio corrente mostra valori in aumento per il 6,80% nell'entrata e per lo 0,43% nella spesa. Il conto capitale è in diminuzione per il 5,75% nell'entrata e ugualmente in diminuzione per il 3,18% nella spesa.

8.1.2 Equilibri

A – Avanzi/disavanzo di competenza (f.t. n. 4/c, p, cm)

La maggior parte degli enti, 66,07% nel 2006 e 68,62% nel 2005, espone saldi in disavanzo. Il confronto nei due esercizi per numero di enti in disavanzo evidenzia una situazione in miglioramento (3,72% di enti in meno).

Nel confronto biennale i saldi complessivi (somma algebrica avanzi/disavanzi), che ormai da anni sono di segno negativo, rivelano una situazione di netto miglioramento pari al 27,71%.

Nel 2006 il disavanzo complessivo è pari all'1,66% del totale delle entrate di competenza (accertamenti) a fronte del 2,29% del 2005.

B – Riaccertamento dei residui (f.t. n. 5/c, p, cm)

Nel 2006 ben il 78,38% degli enti ha realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui (nel 2005, l'81,91% degli enti). La parte corrente e quella in conto capitale ne sono interessate per quasi il 50% ciascuna.

Il valore del saldo complessivo del 2006, chiaramente di segno positivo come per l'anno 2005, è del 28,97% inferiore a quello dell'anno precedente; rapportato al complesso dei residui attivi iniziali rappresenta il 2,20% di questo (nel 2005 il 3,31%).

Nel 2006, così come nel 2005, in valore assoluto, il saldo complessivo del riaccertamento dei residui (positivo) non si discosta molto dal saldo complessivo della gestione di competenza (negativo).

C – Avanzo/disavanzo di amministrazione (f.t. n. 6/c, p, cm)

Ad eccezione di 14 Comuni nel 2006 e 4 nel 2005, nel biennio tutti gli enti dell'insieme mostrano risultati di amministrazione positivi.³⁵³

Il saldo complessivo, naturalmente di segno positivo, nel 2006 rappresenta il 6,08% dell'attivo finanziario³⁵⁴ (nel 2005 il 6,02%). Nel raffronto biennale il dato assoluto del 2006 diminuisce dell'1,24%.

D – Equilibrio/squilibrio economico-finanziario (f.t. n. 7/c, p, cm)³⁵⁵

a) Gli enti che nel 2006 non hanno raggiunto l'equilibrio sono il 28,43% dell'insieme. Il saldo complessivo, di segno positivo, rappresenta il 2,52% degli accertamenti correnti. Nel 2005 i rispettivi dati erano del 32% per numero di enti in squilibrio, mentre il saldo complessivo era di segno negativo e rappresentava l'1,25% degli accertamenti³⁵⁶.

b) L'onere delle quote di capitale di mutui e prestiti in scadenza³⁵⁷ ha una consistente incidenza sui saldi ed il teorico stralcio dal calcolo riduce gli enti in disavanzo, sia nel 2005 che nel 2006, ad un valore molto più basso (8%). La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

c) L'apporto di risorse generate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione applicato alla parte corrente) ha una modesta incidenza sui saldi. Uno stralcio teorico di queste risorse dal calcolo incrementa la percentuale del numero degli enti in disavanzo che, per il 2006, passa dal 28,43% al 32,38%. Per il 2005 la variazione va dal 32,00% al 35,54%. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

³⁵³ Come già avvertito, i dati si riferiscono ai soli Comuni superiori agli 8.000 abitanti dell'insieme considerato e, quindi, non corrispondono a quelli contenuti nell'apposito capitolo "Enti in disavanzo di amministrazione" che tratta l'universo degli enti comunali.

³⁵⁴ Equivale alla sommatoria del fondo di cassa e dei residui attivi finali.

³⁵⁵ I risultati potrebbero essere rettificati in miglioramento per un valore del 2,50% circa. Non è stato possibile, infatti, calcolare il plusvalore delle vendite immobiliari da destinare alle spese correnti e alle quote di capitale in estinzione che può essere stimato nel 20% delle entrate per alienazioni di beni patrimoniali.

³⁵⁶ Vedi nota successiva.

³⁵⁷ Il dato ricavato dal quadro generale dei risultati differenziali si discosta da quello risultante dall'indagine specifica sulla estinzione anticipata di mutui e prestiti. Motivo ulteriore per auspicare una revisione a breve del predetto quadro contabile ormai divenuto di dubbia attendibilità, non solo per essersi modificato il contesto legislativo di riferimento, ma anche per l'obiettivo necessità di distinguere, ai fini della determinazione dell'equilibrio economico-finanziario, le estinzioni ordinarie di prestiti, da finanziare con il saldo corrente, da quelle per rimodulazione che trovano copertura in nuovo debito o, comunque, in entrate in conto capitale.

8.2 Province

8.2.1 Andamenti

A - Gestione della competenza (f.t. 1/p)

Gli accertamenti totali diminuiscono del 4,85% a fronte di una altrettanto decrescente tendenza degli impegni per il 5,25%. I dati appena riferiti sono nominali ed i valori espressi apparenti perché includono poste ininfluenti sul risultato effettivo della gestione, quali le riscossioni/concessioni di crediti e anticipazioni, le anticipazioni di cassa, i prestiti obbligazionari emessi per l'estinzione anticipata di mutui e le operazioni per conto terzi (partite di giro). In realtà, l'andamento effettivo, operate le depurazioni segnalate nel foglio tabellare di riferimento, è in ulteriore decremento: per l'entrata di -6,17% e per la spesa di -6,52%. Questo quasi equilibrio nella evoluzione percentuale decrescente delle entrate e delle spese non trova però pieno riscontro nei corrispondenti singoli saldi dei bilanci corrente e conto capitale.

Infatti, a fronte di un decremento delle entrate correnti di appena l'1,46%, le corrispondenti spese correnti decrescono di un valore doppio (-3,02%).

Questo in un quadro in cui gli accertamenti correnti, nel 2006, superano i corrispondenti impegni del 11,00%; nel 2005 del 9,58%. Quadro che permane ugualmente positivo anche con il peso delle quote dei mutui in ammortamento.

Nel 2006, le entrate del conto capitale (depurate), rispetto al 2005, mostrano una forte flessione pari al 16,23% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II depurato) anch'essi in calo per il 7,44%.

Anche nell'Ente Provincia sono presenti, nel 2006, ipotesi di ricorso a nuovo indebitamento al fine di estinzione anticipata di mutui e prestiti pregressi, ma per valori più contenuti rispetto all'anno precedente (2/3 circa). Le relative risorse utilizzate hanno assorbito il 36% dei prestiti obbligazionari emessi nel 2006 e rappresentano il 12,80% dell'intero debito assunto nell'anno.

B - Gestione della cassa (f.t. n. 2/p)

I dati di cassa totale, non influenzati dalla sola gestione della competenza ma anche da quella dei residui nonché, naturalmente, dagli andamenti di definizione degli accertamenti e degli impegni, possono mostrare andamenti non sempre in linea con quelli appena visti per la competenza. Infatti, a fronte di un calo delle riscossioni di parte corrente dello 0,27% i corrispondenti pagamenti aumentano del 5,91% e si riscontra una consistente flessione delle riscossioni in conto capitale pari al 2,79% (+29,12% per il titolo IV e -30,65% per il titolo V)

che non trova corrispondenza nel dato dei pagamenti in conto capitale che aumentano del 7,17%.

C – Gestione dei residui (f. t. n. 3/p)

I residui attivi totali aumentano, rispetto al 2005, dell'1,33% a fronte di un aumento dei residui passivi totali dello 0,03%.

La parte del bilancio corrente mostra valori in aumento per l'1,76% nell'entrata e in diminuzione del 3,01% nella spesa.

I residui attivi del conto capitale aumentano dello 0,96% a fronte di un aumento dello 0,78% di quelli passivi.

8.2.2 Equilibri

A – Avanzo/disavanzo di competenza (f. t. n. 4/c., p., c.m.)

La maggior parte degli Enti, 82 su 103 nel 2006 (86 nel 2005), espone saldi in disavanzo.

Il confronto nei due esercizi per numero di Enti in disavanzo evidenzia una situazione in miglioramento.

Nel confronto biennale i saldi complessivi (somma algebrica avanzi/disavanzi), che in un quadro siffatto non possono che essere di segno negativo, rivelano una situazione in miglioramento (19,36%).

Nel 2006 il disavanzo complessivo è pari al 3,96% del totale delle entrate di competenza (accertamenti) a fronte del 4,83% del 2005.

B – Riaccertamento dei residui (f. t. n. 5/c, p, c m).

Nel 2006 ben 94 Enti su 103 hanno realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui (nel 2005, 96). La parte corrente e quella in conto capitale ne sono interessate per quasi il 50% ciascuna.

Il valore del saldo complessivo del 2006, chiaramente di segno positivo come per l'anno 2005, è del 6,96% inferiore a quello dell'anno precedente; rapportato al complesso dei residui attivi iniziali rappresenta il 4,30% di questi (nel 2005 il 4,71%).

Nel 2006, il saldo positivo complessivo del riaccertamento dei residui non si discosta molto dal saldo complessivo negativo della gestione di competenza.

C – Avanzo/disavanzo di amministrazione (f. t. n. 6/c, p, cm).

Dai dati di bilancio del 2006 nessuna Provincia appare in disavanzo.

Il saldo complessivo, naturalmente di segno positivo, nel 2006 rappresenta il 4,49% dell'attivo finanziario (nel 2005 il 4,70%). Nel raffronto biennale il dato del 2006 è leggermente decrescente (-4,76%).

D – Equilibrio/squilibrio economico-finanziario (f. t. n. 7/c, p, cm)

- a. Gli Enti che nel 2006 non hanno raggiunto l'equilibrio sono 17 su 103. Il saldo complessivo di segno positivo, rappresenta il 5,76% degli accertamenti correnti. Nel 2005 i rispettivi dati erano del 19 Enti ed il saldo complessivo rappresentava il 3,63% degli accertamenti.
- b. L'onere delle quote di capitale dei mutui e prestiti in scadenza ha una incidenza significativa sui saldi ed il teorico stralcio dal calcolo riduce gli Enti in disavanzo a 6 (nel 2005 a 4). La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.
- c. L'apporto di risorse generate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione applicato) ha una modesta incidenza sui saldi. Uno stralcio teorico di queste risorse dal calcolo incrementa di due unità il numero degli Enti in disavanzo che, per il 2006, passa da 17 a 19. Anche per il 2005 la variazione è di due unità. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

8.3 Comunità montane

8.3.1 Andamenti

A - Gestione della competenza (f.t. 1/cm)

Gli accertamenti totali diminuiscono dello 0,77% a fronte di una diminuzione dello 0,92% degli impegni totali. Questo andamento decrescente delle entrate e delle spese complessivamente considerate si modifica in -2,00% per l'entrata e in -1,96% per la spesa operando lo stralcio delle poste ininfluenti.

Gli accertamenti di parte corrente aumentano dell' 8,93% nel confronto biennale e sono anche in aumento (+7,81%) i corrispondenti impegni della parte corrente.

Gli accertamenti del conto capitale (depurati) diminuiscono del 11,65% a fronte degli impegni per nuovi investimenti (titolo II depurato) che decrescono anch'esse del 10,07%.

B - Gestione della cassa (f.t. n. 2/cm)

I dati di cassa totale, non influenzati dalla sola gestione di competenza ma anche da quella dei residui nonché, naturalmente, dalla definizione degli accertamenti e degli impegni, possono mostrare andamenti non sempre in linea con quelli appena visti per la competenza. Così, a fronte di un buon aumento per le riscossioni (5,54%) e dei pagamenti (5,80%) del bilancio corrente, si riscontra un altrettanto aumento delle riscossioni in conto capitale pari a 5,81% (2,94% per il titolo III e 32,09% per il titolo IV) che trova solo limitata corrispondenza nel dato dei pagamenti in conto capitale che aumentano del 2,10%. I valori totali sono equilibrati: per l'entrata +4,80% e per la spesa +4,16%.

C - Gestione dei residui (f. t. n. 3/cm)

I residui attivi totali diminuiscono del 2,83% a fronte di una flessione dei residui passivi totali del 2,48%.

La parte del bilancio corrente mostra valori in aumento del 6,34% per l'entrata e del 6,23% per la spesa. I residui del conto capitale diminuiscono del 4,26% per l'entrata e del 3,93% per la spesa.

8.3.2 Equilibri

A – Avanzo/disavanzo di competenza (f. t. n. 4/c, p, cm)

Il 58,18% degli Enti nel 2006 (il 67,63% nel 2005) espongono saldi in disavanzo. Il confronto nei due esercizi per numero di Enti in disavanzo evidenzia una situazione in miglioramento (13,97% di Enti in meno).

Nel confronto biennale i saldi complessivi (somma algebrica avanzi/disavanzi) che in un quadro siffatto sono altalenanti, rivelano una situazione leggermente migliorata ma pur sempre negativa.

Nel 2006 il saldo complessivo, di segno negativo, è pari al 2,30% del totale delle entrate di competenza (accertamenti) a fronte del 2,92% del 2005.

B – Riaccertamento dei residui (f. t. n. 5c, p, cm).

Nel 2006 l' 81,09% degli Enti ha realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui (nel 2005 il 76,72% degli Enti).

Il valore del saldo complessivo del 2006, chiaramente di segno positivo come per l'anno 2005, è del 18,87% superiore a quello dell'anno precedente; rapportato al complesso dei residui attivi iniziali rappresenta l' 1,03% di questi (nel 2005 lo 0,88%). Nel tempo, la sommatoria dei dati positivi tende a coincidere, in valori assoluti, con quella dei dati negativi dei risultati della gestione di competenza.

C – Avanzo/disavanzo di amministrazione (f. t. n. 6/c, p, cm).

Nel 2006 tutti gli Enti dell'insieme chiudono le contabilità in avanzo di amministrazione.

I saldi complessivi, naturalmente di segno positivo, nel biennio migliorano del 7,70% e rappresentano il 3,15% dell'attivo finanziario; nel 2005 il 2,86%.

D – Equilibrio/squilibrio economico-finanziario (f. t. n. 7/c, p, cm).

a) Gli Enti che nel 2006 non hanno raggiunto l'equilibrio sono il 23,63% dell'insieme; nel 2005 il 29,09%. Il saldo complessivo positivo rappresenta l' 8,98% degli accertamenti della gestione di competenza. Nel 2005 il dato era dell' 8,99%.

b) L'onere delle quote di capitale dei mutui e prestiti in scadenza ha una incidenza significativa sui saldi ed il teorico stralcio dal calcolo riduce gli Enti in disavanzo, nel 2006 al 12,72% e nel 2005 al 16,72%. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

c) L'apporto di risorse generate nelle gestioni pregresse (avanzo di amministrazione applicato alla parte corrente) ha una modesta incidenza sui saldi. Uno stralcio teorico di queste risorse dal calcolo incrementa la percentuale del numero degli Enti in disavanzo che, per il 2006, passa dal già indicato 23,63% al 25,45%; per il 2005 il valore passa dal 29,09% al 30,54%. La differenza dei saldi complessivi dà, in valori assoluti, l'importo della posta.

8.4 Considerazioni d'insieme

Nel confronto biennale, 2006/2005, le entrate e le spese complessive, per Comuni e province, mostrano valori in diminuzione, con maggiore accentuazione per la spesa. Nei Comuni: -6,82%; e -7,21%; nelle province: -6,17% e -6,52%. Anche per le Comunità montane i valori sono decrescenti, ma più in equilibrio: -2,00% e -1,95%.

Per la parte corrente i dati sono coerentemente in diminuzione per Comuni e province e, invece, in significativo aumento per le Comunità montane; per Comuni e province le spese correnti decrescono più che le entrate: rispettivamente, per i Comuni -2,42% e -0,45% e, per le province -3,02% e -1,46%.

Sempre nella parte corrente, per le Comunità montane l'aumento è del 7,81% per la spesa e dell'8,93% per l'entrata.

Le entrate destinate agli investimenti sono in nettissimo calo per tutte e tre le categorie di enti così come, naturalmente, le spese per gli investimenti: i valori delle entrate e delle spese sono, rispettivamente, -21,66% e -13,93% per i Comuni; -16,23% e -7,44% per le Province; -11,65% e -10,07% per le Comunità montane.

La spesa per investimenti, vista in un arco temporale ancora più ampio, rispetto al 2004 è diminuita, per i comuni del 31,57%, per le province del 23,14% e per le comunità montane del 24,60%.

Nel confronto biennale, 2006/2005, il ricorso all'indebitamento destinato a nuovi investimenti è in calo per i comuni (-37,34%), per le province (-30,00%), mentre per le comunità montane è più che raddoppiato (54,58%) anche se modesto in valori assoluti.

L'estinzione anticipata di mutui e prestiti mediante emissione di nuovi prestiti obbligazionari, per quello che è stato possibile accertare dalle specifiche istruttorie, ha visto i comuni operare per 829,5 milioni di euro -importo pari ad 1/3 dell'anno precedente- e le province per 190,4 milioni di euro -importo pari ai 2/3 di quello dell'anno precedente- le comunità montane sono estranee al fenomeno.

I pagamenti totali, per comuni e province, superano le riscossioni totali, rispettivamente, del 2,05% e del 2,01%. Per le comunità montane sono in quasi perfetto equilibrio.

I residui, sia attivi che passivi, sono in diminuzione per comuni e comunità montane e in leggera crescita per le province. Per i primi due la diminuzione è, rispettivamente, dello 0,29% e del 2,15%; del 2,83% e del 2,48%. Per le province l'aumento è dell'1,33% per l'entrata e dello 0,03% per la spesa.

Nel 2006, il 66,07% dei comuni, il 79,61% delle province e il 58,18% delle comunità montane espongono saldi finanziari della gestione di competenza in disavanzo.

L'andamento oscilla nel tempo per valori, positivi o negativi, non superiori al 10%.

Nel 2006, per i Comuni, il disavanzo è pari all'1,66% del totale delle entrate correnti, per le province il dato è del 3,96% e per le Comunità montane del 2,30%. Nel 2005 i valori erano non molto dissimili (2,29%; 4,83%; 2,92%).

Nel 2006, il 91,26% delle province, il 78,38% dei Comuni e l'81,90% delle Comunità montane hanno realizzato saldi positivi nel riaccertamento dei residui. I valori, nel rapporto con gli stanziamenti dei residui attivi, sono pari al 4,30% per le province, al 2,20% per i Comuni e all'1,03% per le Comunità montane. L'andamento è costante nel tempo.

È singolare, nella sommatoria pluriennale, la tendenziale coincidenza, con segno opposto, di questi saldi con quelli della gestione di competenza.

L'esito del riaccertamento dei residui, che dovrebbe essere naturalmente determinato dall'esigenza di mantenere in vita i soli crediti esigibili e le contrapposte passività dovute, assume valori, quanto meno nel dato aggregato, che appaiono rappresentare una mera operazione contabile di compensazione dei disavanzi della gestione di competenza.

Ecco pertanto che, nel 2006, così come negli anni pregressi, quasi la totalità degli enti mostra un risultato di amministrazione positivo. Per i Comuni, l'avanzo complessivo rappresenta il 6,08% dell'attivo finanziario (fondo di cassa + residui attivi), per le province il 4,49% e per le Comunità montane il 3,15%.

La interpretazione di questi ultimi dati, che sembrano indicare una situazione della finanza locale diffusamente equilibrata, necessita di una più approfondita analisi con la considerazione congiunta dei dati degli equilibri economico-finanziari che, sicuramente, ne ridimensionano la positività. Questi ultimi, infatti, indicano che quasi il 29% dei Comuni, il 17% delle province e il 24% delle Comunità montane sono, nel 2006, in squilibrio economico-finanziario, che questo è fondamentalmente determinato dalla incidenza delle quote dei mutui e prestiti in scadenza e che il ricorso all'applicazione dell'avanzo di amministrazione sposta in modo non proprio significativo il risultato negativo dei saldi.

Questa apparente contraddittorietà tra i risultati di amministrazione e quelli economico-finanziari svela la natura delle economie che vanno a costituire gli avanzi di amministrazione che, come già riscontrato in passato, trovano la loro genesi soprattutto nel riaccertamento dei residui e, quanto meno per valori intorno al 50%, non già nella gestione di parte corrente, bensì in quella di conto capitale o comunque vincolata. Si tratta, quindi, di risorse economizzate ma non utili per il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Andamenti ed equilibri generali

COMUNI

F.t.1/c

Accertamenti e Impegni di competenza 1/c

(migliaia di euro)

(migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza

Tit.	2005	2006	Var. %
I	19.432.400	19.108.836	-1,67
II	8.328.782	8.076.384	-3,03
III	7.609.250	8.026.921	5,49
Tot. I-II-III	35.370.432	35.212.141	-0,45
IV	18.741.381	16.628.503	-11,27
1) IV dep.	8.738.775	7.855.886	-10,10
V	10.011.283	6.152.608	-38,54
2) V dep.	6.438.191	4.033.905	-37,34
Tot. IV-V	28.752.664	22.781.111	-20,77
Tot. IV-V Dep.	15.176.966	11.889.791	-21,66
VI	5.459.764	5.651.065	3,50
5) VI dep.	0	0	
Totale generale	69.582.860	63.644.317	-8,53
Totale generale dep.	50.547.398	47.101.932	-6,82

Impegni in c/competenza

Tit.	2005	2006	Var. %
I	33.677.951	32.864.324	-2,42
II	23.868.126	20.739.797	-13,11
3) II dep.	13.930.958	11.989.777	-13,93
III	7.386.982	4.974.062	-32,66
4) III dep.	3.822.437	2.869.430	-24,93
IV	5.458.800	5.650.973	3,52
5) IV dep.	0	0	0,00
Totale generale	70.391.859	64.229.156	-8,75
Totale generale dep.	51.431.346	47.723.531	-7,21

Depurato da:

- 1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)
- 2 - a) Anticipazioni di cassa (cat. I); b) Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (cat IV)
- 3 - Concessione di crediti ed anticipazioni
- 4 - a) Anticipazioni di cassa b) Mutui in estinzione anticipata
- 5 - rispettivamente: accertamenti e impegni in c/terzi

F.t.2/c

Riscossioni e Pagamenti totali 2/c

(migliaia di euro)

Riscossioni totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	18.411.966	17.800.765	-3,32
II	8.270.592	8.321.142	0,61
III	6.565.125	7.042.809	7,28
Tot.	33.247.683	33.164.716	-0,25
IV	16.375.722	15.429.742	-5,78
V	9.593.368	6.653.030	-30,65
Tot.	25.969.090	22.082.772	-14,97
VI	5.013.612	5.207.606	3,87
Totale generale	64.230.385	60.455.094	-5,88

(migliaia di euro)

Pagamenti totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	31.804.405	32.070.530	0,84
II	20.618.980	19.438.825	-5,72
III	6.813.801	4.788.740	-29,72
IV	5.054.084	5.396.015	6,77
Totale generale	64.291.270	61.694.110	-4,04

F.t.3/c

Residui attivi e Residui passivi Totali 3/c

(migliaia di euro)

Residui attivi totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	9.105.813	10.232.132	12,37
II	6.095.895	5.764.444	-5,44
III	7.473.755	8.221.802	10,01
Tot.	22.675.463	24.218.378	6,80
IV	20.992.066	20.733.580	-1,23
V	12.180.422	10.530.647	-13,54
Tot.	33.172.488	31.264.227	-5,75
VI	1.886.896	2.084.124	10,45
Totale generale	57.734.847	57.566.729	-0,29

(migliaia di euro)

Residui passivi totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	15.336.258	15.401.816	0,43
II	44.850.248	43.426.161	-3,18
III	890.859	872.196	-2,09
IV	2.242.144	2.259.247	0,76
Totale generale	63.319.509	61.959.420	-2,15

Andamenti ed equilibri generali

PROVINCE

F.t.1/p

Accertamenti e Impegni di competenza 1/p

(migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	4.614.457	4.798.993	4,00
II	4.162.129	3.802.654	-8,64
III	590.479	628.232	6,39
Tot. I-II-III	9.367.065	9.229.879	-1,46
IV	3.062.287	3.105.942	1,43
1) IV dep.	2.543.284	2.384.201	-6,26
V	2.158.233	1.486.723	-31,11
2) V dep.	1.842.870	1.289.933	-30,00
Tot. IV-V	5.220.520	4.592.665	-12,03
Tot. IV-V dep.	4.386.154	3.674.134	-16,23
VI	1.424.504	1.412.504	-0,84
5) VI dep.	0	0	0,00
Totale generale	16.012.089	15.235.048	-4,85
Totale generale dep.	13.753.219	12.904.013	-6,17

(migliaia di euro)

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	8.469.365	8.213.708	-3,02
II	5.449.607	5.275.187	-3,20
3) II dep.	4.932.533	4.565.762	-7,44
III	1.121.469	699.491	-37,63
4) III dep.	806.106	502.701	-37,64
IV	1.424.506	1.412.045	-0,87
5) V dep.	0	0	0
Totale generale	16.464.947	15.600.431	-5,25
Totale generale dep.	14.208.004	13.282.171	-6,52

Depurato da:

- 1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)
- 2 - a) Anticipazioni di cassa (cat. I); b) Prestiti obbligazionari per estinzione anticipata di mutui (cat IV)
- 3 - Concessione di crediti ed anticipazioni
- 4 - a) Anticipazioni di cassa b) Mutui in estinzione anticipata
- 5 - rispettivamente accertamenti e impegni c/terzi

F.t.2/p

Riscossioni e Pagamenti totali

(in migliaia di euro)

(in migliaia di euro)

Riscossioni totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	4.592.772	4.777.938	4,03
II	3.783.796	3.578.372	-5,43
III	599.316	594.992	-0,72
Tot. I-II-III	8.975.884	8.951.302	-0,27
IV	1.832.643	2.366.264	29,12
V	2.098.843	1.455.644	-30,65
Tot. IV-V	3.931.486	3.821.908	-2,79
VI	1.281.939	1.371.773	7,01
Totale generale	14.189.309	14.144.983	-0,31

Pagamenti totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	7.653.632	8.106.254	5,91
II	4.033.540	4.322.761	7,17
III	1.108.138	734.794	-33,69
IV	1.396.080	1.265.722	-9,34
Totale generale	14.191.390	14.429.531	1,68

F.t.3/p

Residui attivi e residui passivi totali

(in migliaia di euro)

(in migliaia di euro)

Residui attivi totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	416.526	434.889	4,41
II	6.332.916	6.429.461	1,52
III	410.694	421.822	2,71
Tot. I-II-III	7.160.136	7.286.172	1,76
IV	7.084.434	7.303.629	3,09
V	3.287.409	3.167.339	-3,65
Tot. IV-V	10.371.843	10.470.968	0,96
VI	528.035	542.846	2,80
Totale generale	18.060.014	18.299.986	1,33

Residui passivi totali			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	6.312.842	6.122.830	-3,01
II	15.102.304	15.220.679	0,78
III	73.311	34.822	-52,50
IV	551.935	669.353	21,27
Tot.generale	22.040.392	22.047.684	0,03

Andamenti ed equilibri generali

COMUNITÀ MONTANE

F.t. 1/cm

Accertamenti e Impegni di competenza 1/cm

(in migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	446.690	479.520	7,35
II	113.509	130.725	15,17
Tot. I + II	560.199	610.245	8,93
III	610.628	523.890	-14,20
1) III dep.	605.526	515.676	-14,84
IV	38.349	67.515	76,05
2) IV dep.	29.132	45.033	54,58
Tot. III + IV	648.977	591.405	-8,87
Tot. Dep. III + IV	634.658	560.709	-11,65
V	196.675	193.436	-1,65
V dep.	0	0	
Totale generale	1.405.851	1.395.086	-0,77
Totale generale dep.	1.194.857	1.170.954	-2,00

(in migliaia di euro)

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	527.744	568.987	7,81
II	671.149	604.242	-9,97
3) II dep.	670.526	602.972	-10,07
III	26.638	42.415	59,23
4) III dep.	17.421	19.933	14,42
IV	196.681	193.487	-1,62
IV dep.	0	0	
Totale generale	1.422.212	1.409.131	-0,92
Totale generale dep.	1.215.691	1.191.892	-1,96

Depurato da:

- 1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)
- 2 - Anticipazioni di cassa (cat. I);
- 3 - Concessione di crediti ed anticipazioni
- 4 - Anticipazioni di cassa

F.t. 2/cm**COMUNITÀ MONTANE****Riscossioni e Pagamenti totali 2/cm**

(in migliaia di euro)

Riscossioni totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	437.440	461.737	5,55
II	112.195	118.371	5,50
Tot. I-II	549.635	580.108	5,54
III	478.807	492.892	2,94
IV	52.354	69.155	32,09
Tot. III -IV	531.161	562.047	5,81
V	196.568	196.483	-0,04
Totale generale	1.277.364	1.338.638	4,80

(in migliaia di euro)

Pagamenti totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	503.345	532.540	5,80
II	563.114	574.936	2,10
III	25.703	40.305	56,81
IV	192.506	190.343	-1,12
Totale generale	1.284.668	1.338.124	4,16

F.t. 3/cm**Residui attivi e Residui passivi totali 3/cm**

(in migliaia di euro)

Residui attivi totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	215.611	225.878	4,76
II	75.000	83.153	10,87
Tot. I-II	290.611	309.031	6,34
III	1.463.453	1.400.669	-4,29
IV	115.190	110.684	-3,91
Totale III - IV	1.578.643	1.511.353	-4,26
V	74.622	68.534	-8,16
Totale generale	1.943.876	1.888.918	-2,83

(in migliaia di euro)

Residui passivi totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	284.646	302.370	6,23
II	2.028.431	1.948.752	-3,93
III	5.058	6.989	38,18
IV	99.172	99.273	0,10
Totale generale	2.417.307	2.357.384	-2,48

Andamenti ed equilibri generali

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F. t. 4/c, p, cm

Risultati della gestione di competenza per n. enti

	N. Enti	N. Enti in Avanzo		N. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	17	21	86	82	0	0
Comuni	1294	401	436	888	855	5	3
Com. Montane	275	88	115	186	160	1	0

Risultati della gestione di competenza per saldi (migliaia di euro)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con entr. di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	27.600	33.478	480.458	398.861	-452.858	-365.383	4,83	3,96
Comuni	1294	317.850	296.168	1.126.850	881.007	-809.000	-584.839	2,29	1,66
Com.Montane	275	7.071	8.663	23.432	22.709	-16.361	-14.046	2,92	2,30

F. t. 5/ c, p, cm

Risultati del riaccertamento dei residui per n. enti

	N. enti	N. enti con Saldo positivo		N. enti con Saldo negativo		N. enti con Saldo in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	96	94	5	7	2	2
Comuni	1294	1.060	1.014	233	277	1	3
Comunità Montane	275	211	223	56	44	8	8

Saldi positivi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.>0
 Saldi negativi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.<0
 Saldo in pareggio: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.=0
 Saldo in pareggio: nessun riaccertamento

Risultati del riaccertamento dei residui per saldi

	N. Enti	Saldi positivi		Saldi negativi		Saldi complessivi		Rapp. % con stanz. residui attivi	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	357.310	327.088	20.231	13.492	337.079	313.596	4,71	4,30
Comuni	1294	959.182	677.040	209.622	144.612	749.560	532.428	3,31	2,20
Comunità Montane	275	20.916	24.322	4.050	4.273	16.866	20.049	0,88	1,03

d.p.= differenza punti percentuali

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F.t. 6/ c, p, cm

**Risultati di amministrazione
per n. enti**

	N. Enti	N. Enti in Avanzo		n. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	103	103	0	0	0	0
Comuni	1294	1.290	1.280	4	14	0	0
Comunità Montane	275	273	275	1	0	1	0

**Risultati di amministrazione
per saldi**

(migliaia di euro)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con attivo finanz. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	1.087.354	1.035.488	0	0	1.087.354	1.035.488	4,70	4,49
Comuni	1294	4.072.453	4.049.007	13.443	40.189	4.059.010	4.008.818	6,02	6,08
C. Montane	275	71.175	76.582	70	0	71.105	76.582	2,86	3,15

Attivo finanziario = Residui attivi finali + fondo di cassa al 31 dicembre

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F.t. 7/ c, p, cm

**Risultati economico-finanziari
per n. di enti**

a)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	84	86	19	17	0	0
Comuni	1.294	871	916	414	368	9	10
C. Montane	275	193	209	80	65	2	1

**Risultati economico-finanziari
per saldi**

(migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	485.323	577.875	145.555	46.234	339.768	531.641	3,63	5,76
Comuni	1294	988.719	1.418.076	1.431.965	532.255	-443.246	885.821	1,25	2,52
C. Montane	275	55.393	58.945	5.015	4.142	50.378	54.803	8,99	8,98

Segue=>

**Risultati economico-finanziari al netto delle quote di capitale dei mutui in estinzione
per n. enti**

b)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	99	97	4	6	0	0
Comuni	1294	1.191	1.191	103	103	0	0
Comunità montane	275	229	240	46	35	0	0

**Risultati economico-finanziari al netto delle quote di capitale dei mutui in estinzione
per saldi**

(migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	949.276	1.052.201	19.029	7.923	930.247	1.044.278	590.479	512.637
Comuni	1294	2.944.412	3.235.998	108.618	83.934	2.835.794	3.152.064	3.278.995	2.266.243
C. montane	275	67.237	71.156	3.157	2.061	64.080	69.095	13.702	14.292

**Risultati economico-finanziari al netto dell'avanzo di Amm.ne
applicato per n. enti**

c)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	82	84	21	19	0	0
Comuni	1294	826	866	460	419	8	9
Comunità montane	275	190	204	84	70	1	1

**Risultati economico-finanziari al netto dell'avanzo di Amm.ne
applicato per saldi**

(migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	458.422	559.881	151.201	48.911	307.221	510.970	32.547	20.671
Comuni	1294	889.831	1.283.579	1.708.987	566.958	-819.156	716.621	375.910	169.200
C. montane	275	54.363	54.849	5.100	4.231	49.263	50.618	1.115	4.185

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*)³⁵⁸ e l'equilibrio finanziario da garantire è quello di parte corrente ed il ricorso all'indebitamento ha una dimensione ben più ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata.

A garanzia, poi, di una sana gestione economica, oltre al costo del debito (interessi passivi) anche la quota di capitale in ammortamento, così assimilata a spesa corrente, deve trovare copertura nelle entrate correnti, incidendo sull'equilibrio di bilancio³⁵⁹.

9.1 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 887 comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti e complessiva pari a 31.375.849, corrispondente al 53,17% della popolazione nazionale.

Le province, invece, sono proporzionalmente più numerose –86 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 2005-2006 e, per quello di quest'ultimo esercizio, verificarne la sostenibilità finanziaria, economica e patrimoniale alla luce dei precetti giuridici vigenti e dei canoni di sana gestione.

L'analisi riguarda i Comuni e le province svolgendosi in stretta connessione con la sequenza dei fogli tabellari. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

³⁵⁸ 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).

³⁵⁹ Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

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 2006 con il 2005.

Quanto alla consistenza del debito, pari nel 2006 a 36,979 milioni di euro, è da notare subito una crescita del 2,33% rispetto all'anno precedente. La distribuzione per aree geografiche rivela che il 48,49% del debito è detenuto da Enti dell'area Nord, il 30,08% da Enti dell'area Centro e il rimanente 21,43% da Enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 73,74% del totale, le obbligazioni il 25,31% ed il rimanente 0,95% (altro nelle tabelle) è rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli Enti dell'area Nord sia, tanto proporzionalmente che in assoluto, più elevata.

Il rapporto dello stock del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2006, un carico *pro-capite* di 1.178,59 euro.

Questo dato, riportato per aree geografiche, è di 1.313,35 euro per il Nord, di 1.589,12 euro per il Centro, e di 739,02 euro per il Sud-Isole.

Province

Quanto alla consistenza del debito delle province (tabelle 1/p – 2/p – 3/p), pari nel 2006 a 9,672 milioni di euro, è da notare subito una crescita del 6,09% rispetto all'anno precedente. La distribuzione per aree geografiche rivela che il 50,20% del debito è detenuto da enti dell'area Nord, il 25,53% da enti dell'area Centro ed il rimanente 24,27% da enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 67,47% del totale, le obbligazioni il 31,13% ed il rimanente 1,40% (altro nelle tabelle) è rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli enti dell'area Nord sia, così come visto per i Comuni, tanto proporzionalmente che in assoluto, più elevata.

Il rapporto dello stock del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2006, un carico *pro-capite* di 186,27 euro.

Questo dato riportato per aree geografiche diventa 209,96 euro per il Nord, 216,88 euro per il Centro e 134,79 euro per il Sud-Isole.

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 (4/c - 5/c1 - 5/c2 - 6/c) riferite ai comuni e (4/p - 5/p1 - 5/p2 - 6/p) riferite alle province, relativi all'anno 2006, 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. 267/2000), è stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12%³⁶⁰ con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 5,45% che diventa il 7,55% nell'area Centro, il 5,41% nell'area Nord ed il 3,80% nell'area Sud-Isole, mostrando un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al predetto parametro normativo.

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 4,52% che diventa il 4,96% nell'area Centro, il 4,56% nell'area Nord ed il 4,10% nell'area Sud-Isole con una grossa anomalia del dato relativo alle province della Calabria (11,27%), mostrando, comunque, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al predetto parametro normativo.

Una seconda ipotesi mette a raffronto l'importo degli interessi passivi con quello dello stock del debito per valutare il tasso di incidenza a fronte del valore dell'*euribor* del periodo considerato (2006).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 4,26% che diventa il 4,87% nell'area Centro, il 4,19% nell'area Sud-Isole ed il 3,91% nell'area Nord.

³⁶⁰ La finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali.

Per le province, il valore medio nazionale è del 3,82% che diventa il 4,05% nell'area Centro, il 4,35% nell'area Sud-Isole ed il 3,46% nell'area Nord.

Il valore dell'*euribor* –sei mesi– del periodo considerato si muove al rialzo dal 2,683% del gennaio al 3,830% del dicembre.

Una terza ipotesi mette a raffronto, sempre con l'importo degli accertamenti correnti, lo stock totale del debito. È uno dei criteri di valutazione utilizzato dagli Istituti finanziari per la "valutazione del merito di credito" degli Enti che richiedono prestiti.³⁶¹

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 127,94% che diviene il 154,79% nell'area Centro, il 138,10% nell'area Nord ed il 90,75% nell'area Sud - Isole.

Per le province, il valore medio nazionale è del 118,12% che diviene il 122,47% nell'area Centro, il 131,94% nell'area Nord ed il 94,18% nell'area Sud - Isole.

Un' ultima ipotesi ricostruttiva dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito mette a confronto, sempre con gli accertamenti correnti, il costo del cosiddetto "servizio del debito" corrispondente alla sommatoria degli interessi passivi più la quota di capitale in ammortamento.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 17,22% che diviene il 23,15% nell'area Centro, il 17,06% nell'area Sud-Isole ed il 14,03% nell'area Nord.³⁶²

Per le province il valore medio nazionale è del 9,90% che diviene il 10,61% nell'area Centro, il 7,99% nell'area Sud - Isole ed il 10,80% nell'area Nord.

Già in precedenti relazioni, questa Corte ha avuto modo di denunciare come poco efficaci, quali parametri di sostenibilità, quelli meramente finanziari e ciò per tutta una serie di argomentazioni che si ritiene utile riprendere.

In primo luogo una riduzione dei tassi, come è avvenuto a partire dal 2001, amplia la capacità di indebitamento degli Enti con effetto espansivo sulla consistenza del debito e una non improbabile lievitazione del suo costo nel periodo medio-lungo, al risalire dei tassi, con rischi di superamento dei limiti di copertura.³⁶³

In secondo luogo, il riferirsi alle entrate correnti senza depurarle da quelle soggette a vincolo di destinazione, che mancano di sostanziale idoneità per fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

³⁶¹ Dall'esame di più relazioni e pareri espressi dall'Area Crediti della Cassa Depositi e Prestiti si evince una valutazione di criticità quando il rapporto si fa prossimo al 200%.

³⁶² Per una valutazione al riguardo è di interesse l'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 71 che per le Regioni dispone: "L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate...".

³⁶³ Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15%.

Al riguardo, occorre anche tener conto, oltre alle entrate vincolate per legge o collegate a spese delegate dalla Regione, delle risorse destinate necessariamente a copertura di quei servizi che rappresentano “le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali” certamente non idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

È essenziale, quindi, che la misura della effettiva sostenibilità del peso del debito si componga anche di parametri economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione della sostenibilità economica dello stock del debito può prendere in considerazione il raffronto fra elementi interni alla gestione dell’Ente o esterni ad essa come il prodotto interno lordo (PIL) dell’area di riferimento.

Nel primo caso, con l’utilizzo di dati del conto economico, può rappresentarsi una costruzione di sostenibilità mediante il raffronto del “saldo degli oneri finanziari”³⁶⁴ corrispondente alla differenza fra interessi attivi lucrati e interessi passivi subiti, con il “risultato della gestione operativa” corrispondente al saldo del bilancio di parte corrente (naturalmente al netto degli interessi) rettificato da elementi economici e comprensivo anche del risultato delle gestioni esternalizzate.

Il raffronto rivela se il “risultato della gestione operativa”, che esclude i saldi generati da fatti di gestione straordinari, è in grado di finanziare (sostenere) il costo dell’indebitamento e per quanta parte.

Va da sé, quindi, che è da valutare positivamente una situazione in cui il valore del rapporto non superi il 100%. Ogni valore in eccesso sta ad indicare che il costo dell’indebitamento, per quella parte, è espressione di disavanzo, a meno che non trovi copertura (anomala) in risorse di natura straordinaria.

L’indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 59,36% che diviene il 92,36% nell’area Nord, il 55,61% nell’area Centro ed il 36,02% nell’area Sud-Isole. È di nota come la Regione Emilia-Romagna (722,02%), la Regione Marche (437,97%) e la Regione Piemonte (300,08%) mostrino valori ben al di là del 100%.³⁶⁵

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 44,70% che diviene il 48,02% nell’area Nord, il 46,14% nell’area Centro ed il 39,08% nell’area Sud-Isole. È di nota come le province delle regioni Sicilia e Sardegna, con valore negativo del risultato della gestione operativa, mostrino capacità nulla nella sostenibilità economica del debito.³⁶⁶

³⁶⁴ In concreto sempre negativo.

³⁶⁵ I dati sono aggregati per ambito regionale nel quale possono trovarsi enti con situazioni le più disparate.

³⁶⁶ Vedi nota precedente.

Nel secondo caso, con l'utilizzo dei dati ISTAT relativi al prodotto interno lordo (PIL) e procedendo, mediante proiezione, alla stima dell'importo totale dello stock del debito riferito all'universo degli Enti, per i Comuni (stima pari a 69,545 miliardi di euro) il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari al 4,73% che diviene il 5,75% nell'area Centro, il 4,39% nell'area Nord ed il 4,35% nell'area Sud-Isole.

Per le province, con una stima pari a 10,805 miliardi di euro, il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionali pari allo 0,75% che diviene lo 0,79% nell'area Centro, lo 0,70% nell'area Nord e lo 0,79% nell'area Sud-Isole.

Questi dati vanno anche apprezzati con riferimento al debito pubblico nazionale che nel 2006 ammonta a 1.575 miliardi di euro con una incidenza sul PIL pari al 106,80%.³⁶⁷

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 (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

In buona sostanza, si attribuisce valore economico al saldo di due termini finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilabile in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico e gli si confronta il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 141,41% che diventa il 179,20% nell'area Sud-Isole, il 130,61% nell'area Centro ed il 128,91% nell'area Nord.

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 63,01% che diventa il 51,07% nell'area Sud - Isole, il 68,38% nell'area Centro ed il 68,11% nell'area Nord.

È chiaro che il valore eccedente il 100% è la parte degli oneri che non trova copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente e costituirà elemento di disavanzo a meno che non trovi finanziamento (anomalo) negli eventuali saldi positivi generati dai fatti di gestione straordinaria (revisione dei residui).

Le ultime ricostruzioni di sostenibilità economica rivelano immediatamente come le risorse generate dalla gestione ordinaria siano sempre sufficienti a finanziare il costo degli interessi ma diventino incapienti, per i comuni, quando subiscono anche l'incidenza delle quote capitale in ammortamento.

L'indagine sulla sostenibilità del costo dello stock del debito finanziario si conclude con il raffronto del suo valore numerario con quello del netto patrimoniale depurato (saldo di tutte le

³⁶⁷ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2006).

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 41,47% che diviene il 54,38% nell'area Centro, il 40,57% nell'area Nord ed il 32,33% nell'area Sud - Isole.

Per le province, il valore è pari al 45,19% che diviene il 61,17% nell'area Centro, il 51,10% nell'area Nord ed il 29,85% nell'area Sud - Isole.

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 dei Comuni, nel 2006, può stimarsi in 69,545 miliardi di euro (accertato in 36,979 miliardi su enti che rappresentano il 53,17% dell'intera popolazione) e cresce, rispetto al 2005, del 2,33%.

Quello delle Province in 10,805 miliardi di euro (accertato in 9,672 miliardi relativamente a 86 enti su 104 totali) con un andamento in crescita, rispetto al 2005, del 6,09%.

Il primo grava sulla popolazione residente per 1.178,59 euro *pro-capite* ed incide sul prodotto interno lordo per il 4,73%.

Quello delle Province ha una incidenza *pro-capite* di 186,27 euro e costituisce lo 0,75% del prodotto interno lordo.

Per i Comuni, rispetto al totale, i mutui sono il 73,74% ed i prestiti obbligazionari il 25,31%. Per le Province, i rispettivi dati sono il 67,47% ed il 31,13%. I prestiti obbligazionari, anche se sempre minori, nell'area Nord hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

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

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

Anche la sostenibilità economica, quanto meno per le province, a parte alcune situazioni di segno contrario riscontrate in Molise e Sicilia, è nel suo complesso positiva. Per i Comuni, invece, è positiva se si considera quale costo del debito il peso dei soli interessi. Se invece, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative impongono, si considerano alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria. Va da sé, poi, che la parte

in eccesso se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli enti, può ritenersi positiva e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore del 41,47% e, per le province, del 45,19%.

Per aree geografiche, i valori meno apprezzabili sono quelli degli enti delle regioni centrali che mostrano dati, rispettivamente, del 54,38% per i Comuni e del 61,17% per le province.

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

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

A giudizio della scrivente Corte, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, sarebbe opportuno che la citata ultima disciplina che pone la regola che consente o inibisce nuovo indebitamento, utilizzasse parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2005 (da conto patrimoniale 2005)

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui			Obbligazioni			altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)			Totale Stock del debito accertato	
			1	inc.% 1/X	inc.% 1/4	2	inc. % 2/X	inc.% 2/4	3	inc.% 3/X	inc.% 3/4	4	inc.% 4/X
Piemonte	58	2.293.895	3.206.243.119	11,69	79,16	820.879.114	9,84	20,27	23.013.482	6,25	0,57	4.050.135.715	11,21
Lombardia	146	4.619.282	3.547.675.700	12,93	60,29	2.294.070.360	27,51	38,98	42.904.570	11,65	0,73	5.884.650.630	16,28
Liguria	20	1.005.358	1.265.265.469	4,61	68,40	513.883.308	6,16	27,78	70.673.405	19,19	3,82	1.849.822.182	5,12
Trentino Alto Adige	6	88.305	203.146.776	0,74	91,24	0	0,00	0,00	19.506.774	5,30	8,76	222.653.550	0,62
Veneto	102	2.549.428	1.897.687.666	6,92	76,58	574.017.250	6,88	23,16	6.434.861	1,75	0,26	2.478.139.777	6,86
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	483.092.532	1,76	81,63	108.495.684	1,30	18,33	209.343	0,06	0,04	591.797.559	1,64
Emilia Romagna	74	2.601.380	1.628.108.752	5,94	73,31	587.456.252	7,04	26,45	5.366.979	1,46	0,24	2.220.931.983	6,15
Totale Nord	418	13.653.754	12.231.220.014	44,59	70,71	4.898.801.968	58,74	28,32	168.109.414	45,65	0,97	17.298.131.396	47,87
Toscana	73	2.206.429	1.830.818.273	6,68	76,48	511.913.540	6,14	21,38	51.260.232	13,92	2,14	2.393.992.045	6,62
Umbria	15	424.446	283.896.007	1,04	71,97	107.574.877	1,29	27,27	2.994.404	0,81	0,76	394.465.288	1,09
Marche	26	674.456	551.349.119	2,01	83,78	88.493.987	1,06	13,45	18.218.169	4,95	2,77	658.061.274	1,82
Lazio	34	3.694.154	6.319.245.449	23,04	79,97	1.579.607.411	18,94	19,99	3.118.689	0,85	0,04	7.901.971.549	21,87
Totale Centro	148	6.999.485	8.985.308.848	32,76	79,18	2.287.589.815	27,43	20,16	75.591.494	20,52	0,67	11.348.490.156	31,40
Abruzzo	26	713.792	527.622.738	1,92	72,11	203.763.718	2,44	27,85	309.978	0,08	0,04	731.696.434	2,02
Molise	2	53.067	22.496.423	0,08	99,20	0	0,00	0,00	180.563	0,05	0,80	22.676.986	0,06
Campania	94	3.660.746	2.353.468.043	8,58	78,50	594.547.324	7,13	19,83	50.222.566	13,64	1,68	2.998.237.933	8,30
Puglia	84	2.319.972	1.198.695.776	4,37	89,71	114.938.989	1,38	8,60	22.549.335	6,12	1,69	1.336.184.100	3,70
Basilicata	10	235.559	150.514.037	0,55	62,80	89.039.878	1,07	37,15	105.000	0,03	0,04	239.658.915	0,66
Calabria	24	737.191	497.572.595	1,81	86,10	73.354.704	0,88	12,69	6.960.525	1,89	1,20	577.887.824	1,60
Sicilia	51	2.195.198	1.091.644.790	3,98	96,10	4.813.540	0,06	0,42	39.545.784	10,74	3,48	1.136.004.115	3,14
Sardegna	30	807.085	368.838.115	1,34	82,52	73.428.490	0,88	16,43	4.721.871	1,28	1,06	446.968.476	1,24
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	6.210.852.517	22,64	82,93	1.153.886.643	13,84	15,41	124.595.622	33,83	1,66	7.489.314.783	20,73
Totale X	887	31.375.849	27.427.381.379	100,00	75,90	8.340.278.426	100,00	23,08	368.296.530	100,00	1,02	36.135.936.335	100,00

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2006 (da conto patrimoniale 2006)

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui 5	inc. % 5/X	inc. % 5/8	Obbligazioni 6	inc. % 6/X	inc. % 6/8	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine) 7	inc. % 7/X	inc. % 7/8	Totale Stock debito accertato 8	inc. % 8/X
Piemonte	58	2.293.895	3.322.156.596	12,18	79,84	827.492.364	8,84	19,89	11.298.609	3,21	0,27	4.160.947.569	11,25
Lombardia	146	4.619.282	3.673.546.349	13,47	61,27	2.298.601.328	24,56	38,34	23.171.021	6,57	0,39	5.995.318.698	16,21
Liguria	20	1.005.358	1.200.783.655	4,40	64,51	598.990.067	6,40	32,18	61.486.477	17,45	3,30	1.861.260.199	5,03
Trentino Alto Adige	6	88.305	200.646.883	0,74	90,92	0	0,00	0,00	20.034.912	5,69	9,08	220.681.795	0,60
Veneto	102	2.549.428	1.959.523.254	7,19	69,51	831.368.182	8,88	29,49	28.176.112	8,00	1,00	2.819.067.548	7,62
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	483.539.298	1,77	82,48	102.543.119	1,10	17,49	157.614	0,04	0,03	586.240.031	1,59
Emilia Romagna	74	2.601.380	1.590.734.341	5,83	69,51	669.848.586	7,16	29,27	28.007.796	7,95	1,22	2.288.590.723	6,19
Totale Nord	418	13.653.754	12.430.930.376	45,59	69,32	5.328.843.646	56,93	29,72	172.332.541	48,90	0,96	17.932.106.563	48,49
Toscana	73	2.206.429	1.695.659.790	6,22	68,86	731.249.275	7,81	29,70	35.601.743	10,10	1,45	2.462.510.808	6,66
Umbria	15	424.446	288.835.893	1,06	67,37	138.264.435	1,48	32,25	1.643.456	0,47	0,38	428.743.784	1,16
Marche	26	674.456	594.489.636	2,18	87,27	83.478.190	0,89	12,25	3.250.557	0,92	0,48	681.218.383	1,84
Lazio	34	3.694.154	5.958.878.033	21,85	78,92	1.588.788.103	16,97	21,04	2.864.014	0,81	0,04	7.550.530.150	20,42
Totale Centro	148	6.999.485	8.537.863.352	31,31	76,76	2.541.780.003	27,16	22,85	43.359.770	12,30	0,39	11.123.003.125	30,08
Abruzzo	26	713.792	515.565.168	1,89	64,30	262.768.154	2,81	32,77	23.486.359	6,66	2,93	801.819.681	2,17
Molise	2	53.067	21.086.690	0,08	99,15	0	0,00	0,00	180.563	0,05	0,85	21.267.253	0,06
Campania	94	3.660.746	2.504.325.292	9,18	79,54	610.322.317	6,52	19,38	33.910.509	9,62	1,08	3.148.558.118	8,51
Puglia	84	2.319.972	1.197.800.762	4,39	87,62	140.926.951	1,51	10,31	28.251.073	8,02	2,07	1.366.978.786	3,70
Basilicata	10	235.559	155.533.156	0,57	64,20	86.731.287	0,93	35,80	-102	0,00	0,00	242.264.341	0,66
Calabria	24	737.191	563.964.188	2,07	82,47	114.022.523	1,22	16,67	5.828.121	1,65	0,85	683.814.833	1,85
Sicilia	51	2.195.198	971.018.886	3,56	80,21	199.061.290	2,13	16,44	40.563.465	11,51	3,35	1.210.643.641	3,27
Sardegna	30	807.085	368.681.596	1,35	82,14	75.674.659	0,81	16,86	4.503.331	1,28	1,00	448.859.585	1,21
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	6.297.975.738	23,10	79,48	1.489.507.181	15,91	18,80	136.723.319	38,80	1,73	7.924.206.238	21,43
Totale X	887	31.375.849	27.266.769.466	100	73,74	9.360.130.830	100	25,31	352.415.630	100	0,95	36.979.315.926	100

Tabella n. 3/C

(in euro)

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2005 - 2006

Incidenza per abitante

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui	Var. % obbligazioni	Var. % altro	Var. % tot. Stock deb.acc	Rapporto stock deb. 2005 e pop.	Rapporto stock deb. 2006 e pop.
			5/1	6/2	7/3	8/4	(a)	(b)
Piemonte	58	2.293.895	103,62	100,81	49,10	102,74	1.765,62	1.813,92
Lombardia	146	4.619.282	103,55	100,20	54,01	101,88	1.273,93	1.297,89
Liguria	20	1.005.358	94,90	116,56	87,00	100,62	1.839,96	1.851,34
Trentino Alto Adige	6	88.305	98,77	0,00	102,71	99,11	2.521,41	2.499,09
Veneto	102	2.549.428	103,26	144,83	437,87	113,76	972,04	1.105,76
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	100,09	94,51	75,29	99,06	1.192,89	1.181,68
Emilia Romagna	74	2.601.380	97,70	114,03	521,85	103,05	853,75	879,76
Totale Nord	418	13.653.754	101,63	108,78	89,04	103,66	1.266,91	1.313,35
Toscana	73	2.206.429	92,62	142,85	69,45	102,86	1.085,01	1.116,06
Umbria	15	424.446	101,74	128,53	54,88	108,69	929,37	1.010,13
Marche	26	674.456	107,82	94,33	17,84	103,52	975,69	1.010,03
Lazio	34	3.694.154	94,30	100,58	91,83	95,55	2.139,05	2.043,91
Totale Centro	148	6.999.485	95,02	111,11	57,36	98,01	1.621,33	1.589,12
Abruzzo	26	713.792	97,71	128,96	7.576,78	109,58	1.025,08	1.123,32
Molise	2	53.067	93,73	0,00	100,00	93,78	427,33	400,76
Campania	94	3.660.746	106,41	102,65	67,52	105,01	819,02	860,09
Puglia	84	2.319.972	99,93	122,61	125,29	102,30	575,95	589,22
Basilicata	10	235.559	103,33	97,41	-0,10	101,09	1.017,41	1.028,47
Calabria	24	737.191	113,34	155,44	83,73	118,33	783,91	927,60
Sicilia	51	2.195.198	88,95	4.135,44	102,57	106,57	517,50	551,50
Sardegna	30	807.085	99,96	103,06	95,37	100,42	553,81	556,15
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	101,40	129,09	109,73	105,81	698,46	739,02
Totale X	887	31.375.849	99,41	112,23	89,54	102,33	1.151,71	1.178,59

Tabella n. 4/C

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità finanziaria

(in euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza)	Totale Stock debito accertato	interessi passivi (inter. VI tit. I spese)	interessi passivi + quota capitale in ammortamento*	Inc. %	Inc. %	Inc. %	Inc. %
			1	2	3	4	3/1	3/2	2/1	4/1
Piemonte	58	2.293.895	2.150.456.515	4.160.947.569	160.982.725	398.627.177	7,49	3,87	193,49	18,54
Lombardia	146	4.619.282	4.465.317.055	5.995.318.698	233.077.056	547.693.795	5,22	3,89	134,26	12,27
Liguria	20	1.005.358	1.174.670.810	1.861.260.199	71.061.471	196.528.052	6,05	3,82	158,45	16,73
Trentino Alto Adige	6	88.305	107.422.943	220.681.795	10.028.246	23.529.182	9,34	4,54	205,43	21,90
Veneto	102	2.549.428	2.161.368.248	2.819.067.548	113.401.150	278.694.551	5,25	4,02	130,43	12,89
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	595.649.127	586.240.031	21.297.273	65.813.384	3,58	3,63	98,42	11,05
Emilia Romagna	74	2.601.380	2.329.705.348	2.288.590.723	92.056.195	311.401.090	3,95	4,02	98,24	13,37
Totale Nord	418	13.653.754	12.984.590.046	17.932.106.563	701.904.116	1.822.287.231	5,41	3,91	138,10	14,03
Toscana	73	2.206.429	2.056.868.500	2.462.510.808	118.218.337	495.914.728	5,75	4,80	119,72	24,11
Umbria	15	424.446	350.236.704	428.743.784	17.660.609	41.950.190	5,04	4,12	122,42	11,98
Marche	26	674.456	567.752.547	681.218.383	27.786.133	78.880.365	4,89	4,08	119,99	13,89
Lazio	34	3.694.154	4.211.208.925	7.550.530.150	378.578.498	1.047.088.464	8,99	5,01	179,30	24,86
Totale Centro	148	6.999.485	7.186.066.676	11.123.003.125	542.243.577	1.663.833.747	7,55	4,87	154,79	23,15
Abruzzo	26	713.792	530.601.912	801.819.681	31.816.101	103.953.393	6,00	3,97	151,12	19,59
Molise	2	53.067	40.962.342	21.267.253	1.074.165	2.483.898	2,62	5,05	51,92	6,06
Campania	94	3.660.746	3.176.656.634	3.148.558.118	134.628.416	456.341.207	4,24	4,28	99,12	14,37
Puglia	84	2.319.972	1.450.272.506	1.366.978.786	59.341.716	179.278.433	4,09	4,34	94,26	12,36
Basilicata	10	235.559	183.877.084	242.264.341	11.728.663	36.377.694	6,38	4,84	131,75	19,78
Calabria	24	737.191	565.528.551	683.814.833	20.320.690	115.941.544	3,59	2,97	120,92	20,50
Sicilia	51	2.195.198	2.041.974.900	1.210.643.641	52.683.060	564.495.473	2,58	4,35	59,29	27,64
Sardegna	30	807.085	742.461.712	448.859.585	20.584.041	30.758.490	2,77	4,59	60,46	4,14
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	8.732.335.641	7.924.206.238	332.176.852	1.489.630.132	3,80	4,19	90,75	17,06
Totale X	887	31.375.849	28.902.992.363	36.979.315.926	1.576.324.545	4.975.751.110	5,45	4,26	127,94	17,22

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa meno la quota dei mutui in estinzione anticipata per rinegoziazione.

Tabella n. 5 / C 1

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità economica

(In euro)

a - sostenibilità interna (dal conto economico)

b - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	saldo oneri finanziari (negativo) 1	Risultato gestione operativa 2	Inc. % 1/2	Totale Stock debito stimato* 3	Prodotto interno lordo (PIL)** 4	Inc. % 3/4
Piemonte	58	2.293.895	141.390.645	47.117.013	300,08	7.895.692.298	118.753.510.826	6,65
Lombardia	146	4.619.282	190.633.637	250.849.628	76,00	12.388.929.905	305.550.374.169	4,05
Liguria	20	1.005.358	66.647.410	143.509.753	46,44	2.976.730.007	41.004.547.734	7,26
Trentino Alto Adige	6	88.305	8.159.145	19.554.974	41,72	2.488.100.083	30.810.574.339	8,08
Veneto	102	2.549.428	85.529.881	96.118.747	88,98	5.278.427.620	138.993.469.869	3,80
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	11.628.862	60.864.199	19,11	1.432.911.180	34.306.302.034	4,18
Emilia Romagna	74	2.601.380	76.619.667	10.611.858	722,02	3.715.459.799	128.795.318.568	2,88
Totale Nord	418	13.653.754	580.609.247	628.626.172	92,36	35.081.016.166	798.214.097.539	4,39
Toscana	73	2.206.429	105.854.938	152.578.924	69,38	4.060.467.801	99.114.453.694	4,10
Umbria	15	424.446	15.747.725	18.171.857	86,66	881.806.343	20.631.093.528	4,27
Marche	26	674.456	25.413.256	5.802.528	437,97	1.551.499.573	38.542.562.921	4,03
Lazio	34	3.694.154	196.069.713	440.434.569	44,52	11.227.844.772	160.517.528.484	6,99
Totale Centro	148	6.999.485	343.085.632	616.987.878	55,61	18.339.342.380	318.805.638.627	5,75
Abruzzo	26	713.792	27.027.522	34.932.314	77,37	1.471.326.399	26.807.274.063	5,49
Molise	2	53.067	906.906	4.857.073	18,67	128.273.593	5.958.696.636	2,15
Campania	94	3.660.746	116.198.515	461.655.618	25,17	4.980.061.518	94.353.021.669	5,28
Puglia	84	2.319.972	53.873.518	82.097.888	65,62	2.398.056.780	67.185.445.790	3,57
Basilicata	10	235.559	11.165.457	12.442.229	89,74	608.170.823	10.539.303.212	5,77
Calabria	24	737.191	14.836.342	46.049.444	32,22	1.853.383.444	32.507.719.478	5,70
Sicilia	51	2.195.198	45.179.182	132.478.509	34,10	2.766.780.430	82.938.649.754	3,34
Sardegna	30	807.085	15.251.130	15.235.008	100,11	922.897.708	32.578.950.487	2,83
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	284.438.572	789.748.083	36,02	15.338.786.117	352.869.061.089	4,35
Totale X	887	31.375.849	1.208.133.451	2.035.362.133	59,36	69.545.604.935	1.469.888.797.255	4,73

*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

**Dati ISTAT - PIL: sono stralciati Valle d'Aosta ed extra regio

Tabella n. 5 /C 2

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità economica

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota	Saldo parte corrente al netto	Inc. %
			capitale in ammortamento	degli interessi passivi	
			1	2	1/2
Piemonte	58	2.293.895	398.627.177	199.710.402	199,60
Lombardia	146	4.619.282	547.693.795	516.313.377	106,08
Liguria	20	1.005.358	196.528.052	170.284.257	115,41
Trentino Alto Adige	6	88.305	23.529.182	26.377.474	89,20
Veneto	102	2.549.428	278.694.551	278.573.262	100,04
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	65.813.384	63.600.635	103,48
Emilia Romagna	74	2.601.380	311.401.090	158.718.161	196,20
Totale Nord	418	13.653.754	1.822.287.231	1.413.577.568	128,91
Toscana	73	2.206.429	495.914.728	255.405.075	194,17
Umbria	15	424.446	41.950.190	39.277.998	106,80
Marche	26	674.456	78.880.365	57.756.716	136,57
Lazio	34	3.694.154	1.047.088.464	921.487.016	113,63
Totale Centro	148	6.999.485	1.663.833.747	1.273.926.805	130,61
Abruzzo	26	713.792	103.953.393	66.820.755	155,57
Molise	2	53.067	2.483.898	2.090.790	118,80
Campania	94	3.660.746	456.341.207	296.484.881	153,92
Puglia	84	2.319.972	179.278.433	159.511.354	112,39
Basilicata	10	235.559	36.377.694	24.971.935	145,67
Calabria	24	737.191	115.941.544	45.238.797	256,29
Sicilia	51	2.195.198	564.495.473	172.127.418	327,95
Sardegna	30	807.085	30.758.490	63.999.395	48,06
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	1.489.630.132	831.245.325	179,20
Totale X	887	31.375.849	4.975.751.110	3.518.749.698	141,41

Tabella n. 6 /C

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità patrimoniale

(in euro)

(da conto patrimoniale)					
aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale Stock debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc.% 1/2
Piemonte	58	2.293.895	4.160.947.569	7.234.372.350	57,52
Lombardia	146	4.619.282	5.995.318.698	15.947.093.588	37,60
Liguria	20	1.005.358	1.861.260.199	4.345.749.775	42,83
Trentino Alto Adige	6	88.305	220.681.795	451.950.081	48,83
Veneto	102	2.549.428	2.819.067.548	6.128.002.156	46,00
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	586.240.031	1.470.030.743	39,88
Emilia Romagna	74	2.601.380	2.288.590.723	8.618.724.337	26,55
Totale Nord	418	13.653.754	17.932.106.563	44.195.923.030	40,57
Toscana	73	2.206.429	2.462.510.808	5.965.152.321	41,28
Umbria	15	424.446	428.743.784	1.028.373.279	41,69
Marche	26	674.456	681.218.383	1.809.526.959	37,65
Lazio	34	3.694.154	7.550.530.150	11.649.742.241	64,81
Totale Centro	148	6.999.485	11.123.003.125	20.452.794.800	54,38
Abruzzo	26	713.792	801.819.681	1.672.495.449	47,94
Molise	2	53.067	21.267.253	46.171.631	46,06
Campania	94	3.660.746	3.148.558.118	10.841.793.542	29,04
Puglia	84	2.319.972	1.366.978.786	3.267.505.871	41,84
Basilicata	10	235.559	242.264.341	556.329.947	43,55
Calabria	24	737.191	683.814.833	1.870.229.369	36,56
Sicilia	51	2.195.198	1.210.643.641	4.371.613.790	27,69
Sardegna	30	807.085	448.859.585	1.887.175.976	23,78
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	7.924.206.238	24.513.315.575	32,33
Totale X	887	31.375.849	36.979.315.926	89.162.033.405	41,47

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato del valore del debito finanziario

Tabella n. 1/P

Debiti di finanziamento 2005 (da conto patrimoniale 2005)

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui			Obbligazioni			altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc.%		Totale Stock del debito accertato	inc.% 4/X
			1	inc.% 1/X	inc.% 1/4	2	inc. % 2/X	inc.% 2/4		3	inc.% 3/X		
Piemonte	5	3.170.295	405.714.632	6,43	59,94	270.888.746	10,26	40,02	272.461	0,16	0,04	676.875.838	7,42
Lombardia	9	8.932.522	1.133.407.363	17,96	64,09	604.325.816	22,89	34,17	30.643.909	18,45	1,73	1.768.377.088	19,40
Liguria	4	1.607.878	92.861.503	1,47	46,58	105.420.897	3,99	52,89	1.057.186	0,64	0,53	199.339.586	2,19
Veneto	7	4.773.554	522.790.775	8,28	50,44	400.550.132	15,17	38,65	113.120.638	68,09	10,91	1.036.461.545	11,37
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	149.735.538	2,37	77,42	43.677.113	1,65	22,58	0	0,00	0,00	193.412.651	2,12
Emilia Romagna	7	3.429.738	491.225.454	7,78	79,72	117.067.814	4,44	19,00	7.903.761	4,76	1,28	616.197.029	6,76
Totale Nord	36	23.126.589	2.795.735.265	44,30	62,26	1.541.930.518	58,42	34,34	152.997.955	92,10	3,41	4.490.663.737	49,25
Toscana	10	3.638.211	681.906.912	10,80	92,17	53.874.800	2,04	7,28	4.040.144,00	2,43	0,55	739.821.855	8,11
Umbria	2	872.967	164.936.780	2,61	92,88	12.652.340	0,48	7,12	0,00	0,00	0,00	177.589.120	1,95
Marche	4	1.536.098	190.658.623	3,02	59,66	126.572.028	4,80	39,61	2.353.696,00	1,42	0,74	319.584.347	3,51
Lazio	4	5.338.359	842.231.212	13,34	73,74	300.000.000	11,37	26,26	0,00	0,00	0,00	1.142.231.212	12,53
Totale Centro	20	11.385.635	1.879.733.527	29,78	79,01	493.099.168	18,68	20,73	6.393.840,00	3,85	0,27	2.379.226.534	26,10
Abruzzo	3	918.484	98.416.568	1,56	38,51	157.138.379	5,95	61,49	0	0,00	0,00	255.554.947	2,80
Molise	2	320.074	44.317.829	0,70	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	44.317.829	0,49
Campania	5	5.790.187	404.905.849	6,42	64,77	220.219.159	8,34	35,23	0	0,00	0,00	625.125.007	6,86
Puglia	4	3.667.038	307.443.855	4,87	73,25	112.255.502	4,25	26,75	0	0,00	0,00	419.699.357	4,60
Basilicata	2	591.338	55.601.017	0,88	59,01	38.625.031	1,46	40,99	0	0,00	0,00	94.226.048	1,03
Calabria	2	538.818	290.028.281	4,60	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	290.028.281	3,18
Sicilia	7	4.252.354	262.961.389	4,17	75,99	76.333.042	2,89	22,06	6.733.929	4,05	1,95	346.028.358	3,80
Sardegna	5	1.335.827	172.351.299	2,73	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	172.351.299	1,89
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	1.636.026.087	25,92	72,80	604.571.113	22,90	26,90	6.733.929	4,05	0,30	2.247.331.126	24,65
Totale X	86	51.926.344	6.311.494.879	100,00	69,23	2.639.600.799	100,00	28,95	166.125.724	100,00	1,82	9.117.221.397	100,00

Tabella n. 2/P

Debiti di finanziamento 2006 (da conto patrimoniale 2006)

(in euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui	inc. %	inc. %	obbligazioni	inc. %	inc. %	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)	inc. %	inc. %	Totale Stock del debito accertato	inc. %
			5	5/X	5/8	6	6/X	6/8	7	7/X	7/8	8	8/X
Piemonte	5	3.170.295	501.740.035	7,69	65,33	265.454.128	8,82	34,56	814.764	0,60	0,11	768.008.925	7,94
Lombardia	9	8.932.522	1.102.724.883	16,90	56,90	809.422.838	26,88	41,77	25.888.895	19,18	1,34	1.938.036.615	20,04
Liguria	4	1.607.878	99.602.537	1,53	46,80	112.207.238	3,73	52,72	1.011.983	0,75	0,48	212.821.758	2,20
Veneto	7	4.773.554	559.023.172	8,57	51,56	438.169.352	14,55	40,41	87.022.272	64,47	8,03	1.084.214.795	11,21
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	151.884.439	2,33	74,35	52.405.276	1,74	25,65	0	0,00	0,00	204.289.715	2,11
Emilia Romagna	7	3.429.738	501.903.730	7,69	77,42	138.499.219	4,60	21,37	7.848.376	5,81	1,21	648.251.326	6,70
Totale Nord	36	23.126.589	2.916.878.796	44,69	60,07	1.816.158.051	60,32	37,40	122.586.290	90,82	2,52	4.855.623.134	50,20
Toscana	10	3.638.211	733.241.534	11,24	93,17	49.890.917	1,66	6,34	3.834.363	2,84	0,49	786.966.814	8,14
Umbria	2	872.967	159.750.818	2,45	87,69	22.427.249	0,74	12,31	0	0,00	0,00	182.178.067	1,88
Marche	4	1.536.098	199.914.729	3,06	57,52	145.314.875	4,83	41,81	2.304.952	1,71	0,66	347.534.557	3,59
Lazio	4	5.338.359	872.567.158	13,37	75,70	280.115.604	9,30	24,30	0	0,00	0,00	1.152.682.762	11,92
Totale Centro	20	11.385.635	1.965.474.239	30,12	79,59	497.748.645	16,53	20,16	6.139.315	4,55	0,25	2.469.362.200	25,53
Abruzzo	3	918.484	105.728.520	1,62	41,90	146.602.475	4,87	58,10	0	0,00	0,00	252.330.995	2,61
Molise	2	320.074	49.988.186	0,77	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	49.988.186	0,52
Campania	5	5.790.187	417.435.551	6,40	63,23	242.754.119	8,06	36,77	0	0,00	0,00	660.189.669	6,83
Puglia	4	3.667.038	267.707.726	4,10	69,03	120.126.064	3,99	30,97	0	0,00	0,00	387.833.791	4,01
Basilicata	2	591.338	55.731.568	0,85	60,26	36.749.283	1,22	39,74	0	0,00	0,00	92.480.851	0,96
Calabria	2	538.818	281.939.530	4,32	87,55	40.078.837	1,33	12,45	0	0,00	0,00	322.018.367	3,33
Sicilia	7	4.252.354	305.252.865	4,68	72,28	110.829.775	3,68	26,24	6.255.719	4,63	1,48	422.338.358	4,37
Sardegna	5	1.335.827	160.149.087	2,45	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	160.149.087	1,66
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	1.643.933.033	25,19	70,03	697.140.553	23,15	29,70	6.255.719	4,63	0,27	2.347.329.304	24,27
Totale X	86	51.926.344	6.526.286.068	100,00	67,47	3.011.047.249	100,00	31,13	134.981.324	100,00	1,40	9.672.314.638	100,00

Tabella n. 3/P

(in euro)

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2005 - 2006

Incidenza per abitante

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui	Var. % obbligazioni	Var. % altro	Var. % tot. Stock deb.acc	Rapporto stock deb. 2005 e pop.	Rapporto stock deb. 2006 e pop.
			5/1	6/2	7/3	8/4	(a)	(b)
Piemonte	5	3.170.295	123,67	100,05	100,05	100,05	213,51	242,25
Lombardia	9	8.932.522	97,29	97,99	299,04	113,46	197,97	216,96
Liguria	4	1.607.878	107,26	133,94	84,48	109,59	123,98	132,36
Veneto	7	4.773.554	106,93	87,54	76,93	104,61	217,13	227,13
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	101,44	119,98	0,00	105,62	159,50	168,47
Emilia Romagna	7	3.429.738	102,17	118,31	99,30	105,20	179,66	189,01
Totale Nord	36	23.126.589	104,33	110,61	80,12	108,13	194,18	209,96
Toscana	10	3.638.211	107,53	92,61	94,91	106,37	203,35	216,31
Umbria	2	872.967	96,86	177,26	0,00	102,58	203,43	208,69
Marche	4	1.536.098	104,85	114,81	97,93	108,75	208,05	226,25
Lazio	4	5.338.359	103,60	93,37	0,00	100,92	213,97	215,92
Totale Centro	20	11.385.635	104,56	100,94	96,02	103,79	208,97	216,88
Abruzzo	3	918.484	107,43	93,30	0,00	98,74	278,24	274,73
Molise	2	320.074	112,79	0,00	0,00	112,79	138,46	156,18
Campania	5	5.790.187	103,09	110,23	0,00	105,61	107,96	114,02
Puglia	4	3.667.038	87,08	107,01	0,00	92,41	114,45	105,76
Basilicata	2	591.338	100,23	95,14	0,00	98,15	159,34	156,39
Calabria	2	538.818	97,21	0,00	0,00	111,03	538,27	597,64
Sicilia	7	4.252.354	116,08	145,19	92,90	122,05	81,37	99,32
Sardegna	5	1.335.827	92,92	0,00	0,00	92,92	129,02	119,89
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	100,48	115,31	92,90	104,45	129,05	134,79
Totale X	86	51.926.344	103,40	109,91	81,25	106,09	175,58	186,27

Tabella n. 4/P

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità finanziaria

(in euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale Stock debito accertato 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	Inc.% 3/1	Inc.% 3/2	Inc.% 2/1	Inc.% 4/1
Piemonte	5	3.170.295	606.627.345	768.008.925	25.722.495	49.077.997	4,24	3,35	126,60	8,09
Lombardia	9	8.932.522	1.249.845.096	1.938.036.615	64.728.052	145.037.738	5,18	3,34	155,06	11,60
Liguria	4	1.607.878	308.815.434	212.821.758	7.591.565	23.109.078	2,46	3,57	68,92	7,48
Veneto	7	4.773.554	663.903.233	1.084.214.795	39.210.656	94.919.313	5,91	3,62	163,31	14,30
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	260.983.754	204.289.715	6.557.107	16.883.448	2,51	3,21	78,28	6,47
Emilia Romagna	7	3.429.738	589.988.438	648.251.326	23.958.044	68.360.356	4,06	3,70	109,88	11,59
Totale Nord	36	23.126.589	3.680.163.300	4.855.623.134	167.767.919	397.387.930	4,56	3,46	131,94	10,80
Toscana	10	3.638.211	814.425.377	786.966.814	30.522.158	72.011.391	3,75	3,88	96,63	8,84
Umbria	2	872.967	178.284.772	182.178.067	8.290.773	16.500.073	4,65	4,55	102,18	9,25
Marche	4	1.536.098	329.136.798	347.534.557	12.696.335	26.924.121	3,86	3,65	105,59	8,18
Lazio	4	5.338.359	694.494.336	1.152.682.762	48.500.816	98.524.856	6,98	4,21	165,97	14,19
Totale Centro	20	11.385.635	2.016.341.283	2.469.362.200	100.010.082	213.960.441	4,96	4,05	122,47	10,61
Abruzzo	3	918.484	146.499.713	252.330.995	10.582.478	21.473.569	7,22	4,19	172,24	14,66
Molise	2	320.074	53.944.619	49.988.186	2.312.630	5.314.273	4,29	4,63	92,67	9,85
Campania	5	5.790.187	916.329.753	660.189.669	27.906.100	50.977.013	3,05	4,23	72,05	5,56
Puglia	4	3.667.038	418.092.105	387.833.791	20.164.541	38.571.303	4,82	5,20	92,76	9,23
Basilicata	2	591.338	142.242.179	92.480.851	4.482.881	9.686.696	3,15	4,85	65,02	6,81
Calabria	2	538.818	121.513.488	322.018.367	13.697.801	23.422.163	11,27	4,25	265,01	19,28
Sicilia	7	4.252.354	515.682.576	422.338.358	15.702.379	32.897.177	3,04	3,72	81,90	6,38
Sardegna	5	1.335.827	177.980.978	160.149.087	7.263.574	16.737.122	4,08	4,54	89,98	9,40
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	2.492.285.411	2.347.329.304	102.112.384	199.079.316	4,10	4,35	94,18	7,99
Totale X	86	51.926.344	8.188.789.994	9.672.314.638	369.890.385	810.427.687	4,52	3,82	118,12	9,90

*La quota capitale è uguale agli impegni di competenza del Tit. III della spesa meno la quota dei mutui in estinzione anticipata per rinegoziazione.

Tabella n. 5 / P 1

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità economica

(In euro)

a - sostenibilità interna (dal conto economico)

b - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	saldo oneri finanziari (negativo) 1	Risultato gestione operativa 2	Inc. % 1/2	Totale Stock debito stimato* 3	Prodotto interno lordo (PIL)** 4	Inc. % 3/4
Piemonte	5	3.170.295	21.421.877	39.669.104	54,00	1.054.479.395	118.753.510.826	0,89
Lombardia	9	8.932.522	49.756.664	102.979.095	48,32	2.071.018.035	305.550.374.169	0,68
Liguria	4	1.607.878	6.632.184	16.270.351	40,76	212.821.758	41.004.547.734	0,52
Veneto	7	4.773.554	28.919.838	77.049.909	37,53	1.084.214.795	138.993.469.869	0,78
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	273.388	2.849.629	9,59	204.289.715	34.306.302.034	0,60
Emilia Romagna	7	3.429.738	19.594.641	24.830.989	78,91	798.234.876	128.795.318.568	0,62
Totale Nord	36	23.126.589	126.598.592	263.649.077	48,02	5.399.200.982	767.403.523.200	0,70
Toscana	10	3.638.211	24.115.940	76.005.584	31,73	786.966.814	99.114.453.694	0,79
Umbria	2	872.967	7.543.210	7.693.031	98,05	182.178.067	20.631.093.528	0,88
Marche	4	1.536.098	11.150.664	12.819.712	86,98	347.534.557	38.542.562.921	0,90
Lazio	4	5.338.359	34.471.355	70.981.885	48,56	1.186.140.055	160.517.528.484	0,74
Totale Centro	20	11.385.635	77.281.169	167.500.212	46,14	2.502.968.161	318.805.638.627	0,79
Abruzzo	3	918.484	9.650.592	11.656.589	82,79	359.834.663	26.807.274.063	1,34
Molise	2	320.074	1.929.241	1.665.003	115,87	49.988.186	5.958.696.636	0,84
Campania	5	5.790.187	15.297.595	107.604.822	14,22	660.189.669	94.353.021.669	0,70
Puglia	4	3.667.038	16.427.596	44.538.969	36,88	430.438.060	67.185.445.790	0,64
Basilicata	2	591.338	3.874.683	15.979.694	24,25	92.480.851	10.539.303.212	0,88
Calabria	2	538.818	12.013.056	33.909.539	35,43	1.194.112.747	32.507.719.478	3,67
Sicilia	7	4.252.354	12.839.070	-3.099.137	neg.	498.268.215	82.938.649.754	0,60
Sardegna	5	1.335.827	5.379.109	-14.188.336	neg.	198.946.631	32.578.950.487	0,61
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	77.410.942	198.067.143	39,08	2.797.745.588	352.869.061.089	0,79
Totale X	86	51.926.344	281.290.703	629.216.432	44,70	10.805.846.672	1.439.078.222.916	0,75

*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

**Dati ISTAT - PIL: sono stralciati Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige ed extra regio

Tabella n. 5 /P 2

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità economica

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi	Inc. %
			1	2	1/2
Piemonte	5	3.170.295	49.077.997	58.436.635	83,98
Lombardia	9	8.932.522	145.037.738	242.471.204	59,82
Liguria	4	1.607.878	23.109.078	40.270.271	57,38
Veneto	7	4.773.554	94.919.313	150.404.512	63,11
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	16.883.448	18.266.440	92,43
Emilia Romagna	7	3.429.738	68.360.356	73.641.410	92,83
Totale Nord	36	23.126.589	397.387.930	583.490.472	68,11
Toscana	10	3.638.211	72.011.391	126.835.970	56,78
Umbria	2	872.967	16.500.073	17.124.871	96,35
Marche	4	1.536.098	26.924.121	35.947.045	74,90
Lazio	4	5.338.359	98.524.856	132.973.030	74,09
Totale Centro	20	11.385.635	213.960.441	312.880.916	68,38
Abruzzo	3	918.484	21.473.569	26.437.032	81,23
Molise	2	320.074	5.314.273	4.774.816	111,30
Campania	5	5.790.187	50.977.013	164.827.338	30,93
Puglia	4	3.667.038	38.571.303	85.549.140	45,09
Basilicata	2	591.338	9.686.696	19.160.414	50,56
Calabria	2	538.818	23.422.163	34.457.406	67,97
Sicilia	7	4.252.354	32.897.177	31.131.977	105,67
Sardegna	5	1.335.827	16.737.122	23.482.459	71,27
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	199.079.316	389.820.582	51,07
Totale X	86	51.926.344	810.427.687	1.286.191.970	63,01

Tabella n. 6 /P

Debiti di finanziamento 2006 - Sostenibilità patrimoniale

(in euro)

(da conto patrimoniale)					
aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale Stock debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc.% 1/2
Piemonte	5	3.170.295	768.008.925	995.993.063	77,11
Lombardia	9	8.932.522	1.938.036.615	4.006.742.474	48,37
Liguria	4	1.607.878	212.821.758	493.783.734	43,10
Veneto	7	4.773.554	1.084.214.795	2.118.195.057	51,19
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	204.289.715	527.044.363	38,76
Emilia Romagna	7	3.429.738	648.251.326	1.360.402.465	47,65
Totale Nord	36	23.126.589	4.855.623.134	9.502.161.156	51,10
Toscana	10	3.638.211	786.966.814	1.562.425.199	50,37
Umbria	2	872.967	182.178.067	322.477.367	56,49
Marche	4	1.536.098	347.534.557	428.692.026	81,07
Lazio	4	5.338.359	1.152.682.762	1.723.089.101	66,90
Totale Centro	20	11.385.635	2.469.362.200	4.036.683.693	61,17
Abruzzo	3	918.484	252.330.995	370.559.431	68,09
Molise	2	320.074	49.988.186	396.366.859	12,61
Campania	5	5.790.187	660.189.669	1.915.069.880	34,47
Puglia	4	3.667.038	387.833.791	1.293.027.294	29,99
Basilicata	2	591.338	92.480.851	286.850.177	32,24
Calabria	2	538.818	322.018.367	372.752.102	86,39
Sicilia	7	4.252.354	422.338.358	2.515.613.589	16,79
Sardegna	5	1.335.827	160.149.087	712.481.707	22,48
Totale Sud-Isole	30	17.414.120	2.347.329.304	7.862.721.039	29,85
Totale X	86	51.926.344	9.672.314.638	21.401.565.888	45,19

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato del valore del debito finanziario

PARTE III

CRITICITÀ DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

10 Debiti fuori bilancio

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: poiché non è stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza, 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 e sono elencate nell'articolo 194, 1° comma:

1. sentenze esecutive;
2. 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'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
3. 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;
4. procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
5. acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti dell'accertamento e dimostrata 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 che 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'articolo 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'articolo 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'articolo 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'articolo 5, ultimo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha ora stabilito che gli enti locali possano ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento.

In attuazione al nuovo dettato costituzionale:

- l'articolo 27, comma 14, 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'articolo 41, comma 4, 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'articolo 23, comma 5, 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'articolo 30, comma 15, 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'articolo 3, comma 18, della legge 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004) ha definito univocamente i concetti di indebitamento e di spesa di investimento.

In sostanza il quadro normativo si è stabilizzato imponendo maggiori limiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non più finanziabili attraverso l'indebitamento se relativi a spesa corrente. Tuttavia un elemento che nel corso del 2006 ha spinto a maggiori riconoscimenti di debiti è costituito dall'aver consentito la detrazione dal limite di spesa, fissato dalle norme sul patto di stabilità interno, di quelle spese relative a debiti derivanti da sentenze.

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 2006 e 2007, analizzando i dati riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio di esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti dalle amministrazioni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti sulle entrate correnti, sia degli enti stessi, sia di tutti gli enti con popolazione superiore agli 8.000 abitanti della rispettiva regione, ed, infine, il numero degli stessi enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nell'ultimo biennio e negli ultimi cinque 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 2007 le rilevazioni sui debiti fuori bilancio hanno riguardato un numero elevato di enti, ma non sono state completate; l'importo dei debiti fuori bilancio così rilevato (complessivamente 499 milioni di euro) risulta in leggero calo rispetto al 2006, esercizio per il quale si dispone di elementi pressoché completi.

Gli Enti coinvolti nel fenomeno sono 49 province e 1710 comuni. Anche questo dato risulta ridotto rispetto a quello del precedente esercizio, tuttavia esso sconta l'incompletezza della rilevazione. Il fenomeno, come negli anni precedenti, si addensa in alcuni ambiti regionali, mentre risulta mutevole l'identità degli enti coinvolti.

Il livello di adempimento all'obbligo di compilare il modello sino al penultimo esercizio osservato (2006) è risultato totale per le province e piuttosto elevato per i comuni. Le maggiori difficoltà ed inadempienze si registrano presso i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti, specie per il 2007.

Tabella riepilogativa adempimenti esercizio 2005-2006-2007

Enti	2005		2006		2007	
	Enti di comp.	adempienti	Enti di comp.	adempienti	Enti di comp.	adempienti
Province	104	104	104	104	104	95
Comuni sup.	1397	1378	1397	1378	1397	1283
Comuni inf.	6704	6589	6704	6559	6704	6103
totale	8205	8071	8205	8041	8205	7481

10.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006

Nell'anno 2006, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.957 ed il totale dei debiti ammonta a 701,387milioni di euro (prospetto n. 1).

Province

Quanto alle dimensioni complessive del fenomeno, si nota che l'importo totale dei debiti riconosciuti nel 2006 dalle 58 province presso le quali si è operato il riconoscimento di debiti è stato di 109,3 milioni di euro. Valore questo che si dimostra in aumento rispetto al precedente esercizio.

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 3,32 euro/abitante. Le regioni le cui province hanno valori medi più elevati sono: l'Emilia Romagna (27,49) e la Sicilia (6,24); quelle con i valori più bassi sono: il Veneto (0,22), la Toscana (0,35), la Lombardia (0,39), il Piemonte (0,54) ed il Lazio (0,67).

Nelle province (prospetto n. 7.2), i debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive ammontano complessivamente, nel 2006, a 100,9 milioni di euro, pari, quindi alla quasi totalità dei debiti riconosciuti in tale esercizio. I maggiori importi sono quelli relativi alle province dell'Emilia Romagna (52,069 milioni di euro) e della Sicilia (28,087 milioni di euro). Tale situazione va connessa alla possibilità accordata in tale esercizio di non considerare tali spese nel computo del patto di stabilità interno.

I debiti riconosciuti per l'acquisizione di beni e servizi ammontano complessivamente a 6,5 milioni di euro, pari al 5,95% del totale dei debiti riconosciuti dalle province, ed in particolare quelli relativi alle province della Sicilia ammontano a 2,9 milioni di euro.

Comuni

I debiti fuori bilancio riconosciuti dai 1899 comuni interessati al fenomeno assommano a 592,1 milioni di euro.

Le regioni con maggior numero di enti coinvolti e maggiori importi sono: la Sicilia con 273 enti (264 comuni e 9 province) e 199,222 milioni di euro; la Campania con 259 enti (254 comuni e 5 province) e 108,199 milioni di euro.

Quanto alla numerosità degli enti coinvolti, la maggiore frequenza si riscontra in quelli della 5^a e 4^a classe demografica nelle quali i comuni che dichiarano debiti fuori bilancio sono rispettivamente 394 e 323.

Nell'analisi per classi emerge che la maggior quota di debiti riconosciuta viene dai 232 comuni della 7^a classe, con debiti che ammontano a 165,019 milioni di euro pari al 27,9% dell'intero importo riferito ai comuni, seguiti dai 321 comuni della 6^a classe con debiti che ammontano a 92,2 milioni di euro pari al 15,56%. I 4 comuni dell'11^a classe a 77,789 riconoscono debiti per milioni di euro pari al 13,14%. Il minore importo complessivo (1,247 milioni di euro) è quello dei 35 comuni della classe demografica 0 (0,21% del totale).

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per regioni, finora esposta, deve altresì considerare la popolazione residente negli enti stessi al fine di meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti.

Se si rapporta l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti per regione (prospetto n. 2), nel 2006 si ottiene una media nazionale per abitante è stato di 19,96 euro/abitante.

Le regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: la Sicilia con 39,13 euro/abitante; la Valle d'Aosta con 36,32 euro/abitante, la Calabria con 31,42 euro/abitante, la Basilicata con 29,37 euro/abitante, la Puglia con 27,43 euro abitante, la Campania con 23,96 euro/abitante ed il Molise con 21,56 euro/abitante.

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio più basso si è avuto invece nell'Umbria con 4,36 euro/abitante, nell'Emilia Romagna con 4,52 euro/abitante, nella Lombardia con 5,89 euro/abitante e nelle Marche con 6,68 euro/abitante.

Nell'analisi per classe demografica del livello di debito per abitante (prospetto n. 2) emerge che gli enti di minime dimensioni fanno riscontrare il rapporto più elevato (117,7 euro per abitante), si tratta di un chiaro sintomo delle difficoltà di gestione che incontrano i comuni più piccoli.³⁶⁸ Il valore più basso di tale rapporto (14,14 euro/abitante) riguarda i comuni della 9^a classe demografica.

Nel prospetto n. 7 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2006 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 rappresentano il 68,66% del totale per un ammontare di 481,555 milioni di euro.

Le regioni nelle quali è maggiormente presente questa tipologia di debiti riconosciuti sono la Sicilia, 136,901 milioni di euro, la Campania, 75,635 milioni di euro, la Puglia, 59,638 milioni di euro, e l'Emilia Romagna, 55,609 milioni di euro.

I debiti fuori bilancio riconosciuti per coprire disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni ammontano a 8,437 milioni di euro, pari all'1,20% del totale; significativi gli importi degli enti della Sicilia, 1,753 milioni di euro, e degli enti della Campania, 1,639 milioni di euro.

Per la ricapitalizzazione di società costituite per l'esercizio dei servizi pubblici locali, i debiti riconosciuti ammontano a 8,790 milioni di euro, l'1,25 del totale di tutti i riconosciuti;

³⁶⁸ Se si considerano i comuni secondo la classe demografica il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 117,69 euro/abitante,

gli importi degli enti della Liguria ammontano a 2,293 milioni di euro, quelli della Campania a 1,880 milioni e quelli del Veneto a 1,187 milioni.

I debiti derivanti da procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità ammontano a 37,661 milioni di euro, pari al 5,37% del totale dei debiti riconosciuti; molto significativi gli importi relativi agli enti della Sicilia (8,069 milioni di euro), della Campania (7,320 milioni di euro), del Lazio (5,526 milioni di euro), della Puglia (4,709 milioni di euro) e della Calabria (3,074 milioni di euro).

La lettera *c*) del 1° comma dell'articolo 194 del TUEL consente il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza. I debiti di tale ultima tipologia ammontano a 164,945 milioni di euro, il 23,52% di tutti i debiti riconosciuti; importi rilevanti si notano in Sicilia (52,119 milioni di euro), in Campania (21,726 milioni), nel Lazio (18,961 milioni), nella Puglia (18,447 milioni) e nella Calabria (11,165 milioni).

10.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

Nell'anno 2007 gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1759 ed il totale dei debiti ammonta a 498,661 milioni di euro (prospetto n. 3).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 49 province che presentano il fenomeno è stato di circa 47 milioni di euro. Anche considerando la minore estensione degli enti che hanno fornito risposta nel 2007 appare evidente un deciso ridimensionamento rispetto alla situazione dell'esercizio precedente.

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Campania (4 province con 12,9 milioni di euro), la Sicilia (8 province con 5,4 milioni di euro), la Puglia (3 province con 3 milioni di euro) e il Lazio (3 province con circa 2 milioni di euro).

Il valore medio per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 1 euro; la regione le cui province hanno valori medi più elevati è il Molise con 14 euro/abitante; quelle con i valori più bassi sono la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia ed il Lazio con meno di 1 euro/abitante. Le province della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007.

Nelle province, i debiti fuori bilancio da sentenze esecutive riconosciuti ammontano a 32,637 milioni di euro (69,45% del totale dei debiti riconosciuti dalle province nel 2007). Si

nota un evidente ridimensionamento di questa categoria di debiti sia in valore assoluto che in quota sul totale, dovuto al mancato riproponimento delle condizioni del 2006 favorevoli per il rispetto del patto. Seguono quelli per l'acquisto di beni e servizi che ammontano a 9,8 milioni di euro (20,97% del totale), quelli per ricapitalizzazione di società ammontano a 2,224 milioni di euro (4,73%), quelli per espropri ammontano a 1,898 milioni di euro (4,04%). Molto limitata è la quota per disavanzi di aziende che assommano a 0,383 milioni di euro (0,82%).

Comuni

Nel 2007 i 1710 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti per un totale di 451,665 milioni di euro.

Nei comuni la classe demografica dove il fenomeno appare più rilevante come ammontare dei debiti riconosciuti è la 7° con 217 enti e per un ammontare di 122,3 milioni di euro pari al 27,8% dell'insieme dei comuni osservati. I debiti riconosciuti da 274 comuni della 6ª classe raggiungono il 12,7 del totale.³⁶⁹

Le regioni con il maggior numero di enti coinvolti e maggiori importi sono: la Sicilia con 239 comuni, che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un ammontare complessivo di 126,520 milioni di euro, la Campania con 225 comuni con 70,771 milioni di euro, la Puglia con 134 comuni con 57,699 milioni di euro ed il Lazio con 106 comuni con 47,724 milioni di euro.

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per regioni, finora esposta, deve considerare anche la popolazione residente negli enti stessi, al fine di rappresentare meglio l'universo degli enti coinvolti (prospetto n. 4).

Se si rapporta l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni alla popolazione residente negli stessi enti, abbiamo che, relativamente all'intero territorio nazionale il valore medio per abitante è di euro 16,43.

Relativamente alle singole regioni gli importi medi più rilevanti per abitante si hanno: nella Basilicata (38,59 euro/abitante), nella Sicilia (31,68), nella Campania (23,86), nella Puglia (21,11), nella Sardegna (20,21), nella Valle d'Aosta (19,94), nella Calabria (19,81), nell'Abruzzo (18,75) e nel Molise (18,36). Gli importi medi più bassi si hanno invece nel Piemonte (4,63), nel Veneto (4,87), nell'Emilia Romagna (5,02), nella Liguria (5,86), nella

³⁶⁹ I debiti dei 42 comuni dell'8ª classe ammontano a 56,428 milioni di euro pari al 12,49%, quelli dei 4 comuni dell'11ª classe ammontano a 44,985 milioni di euro pari al 9,96%, e quelli dei 4 comuni della 10ª classe ammontano a 31,584 milioni di euro pari al 6,99%. L'importo complessivo minore, pari a 1,165 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti fuori bilancio dei 28 comuni della classe 0, pari allo 0,26% dell'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riferito a tutti i 1710 comuni.

Lombardia (6,51), nel Friuli Venezia Giulia (6,98), nelle Marche (10,07), nell'Umbria (11,04), nella Toscana (12,24) e nel Lazio (12,46).

Se si considerano i comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 4), il debito medio per abitante più elevato grava anche in questo esercizio su quelli più piccoli con 118 euro/abitante.³⁷⁰

Anche nell'esercizio 2007 i debiti fuori bilancio per sentenze esecutive rappresentano di gran lunga la parte più consistente dei riconoscimenti con 318,257 milioni di euro, pari al 63,82% dell'ammontare complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni e dalle province (prospetto n. 8).

L'ammontare dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive riconosciuti dagli enti della Sicilia nel 2007 è di 90,348 milioni di euro, pari al 28,39% dell'ammontare di questa tipologia di debiti, quello dei debiti riconosciuti dagli enti della Campania è di 52,421 milioni di euro (16,47%) e quello degli enti della Puglia è di 40,216 milioni di euro (12,64%).

La seconda tipologia, per l'ammontare dell'importo relativo, riguarda i debiti per l'acquisizione di beni e servizi (135,421 milioni di euro), che hanno inciso per il 27,16% sul totale dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni e dalle province nel 2007 (498,661 milioni di euro); considerevole l'importo degli enti siciliani, circa 34,848 milioni di euro, segue la Campania con 24,846 milioni di euro, la Puglia, con 15,606 milioni di euro, il Lazio, con 13,258 milioni di euro, e la Toscana, con 11,369 milioni di euro.

I debiti relativi a procedure espropriative e di occupazioni di urgenza (26,253 milioni di euro) gravano per il 5,26% sul totale dei riconoscimenti; i debiti riconosciuti dagli enti della Sicilia per procedure espropriative ammontano a 5,566 milioni di euro, quelli riconosciuti dagli enti della Sardegna ammontano a 4,071 milioni di euro, quelli riconosciuti dagli enti della Puglia ammontano a 3,412 milioni, quelli riconosciuti dagli enti del Lazio ammontano a 2,854 milioni e quelli della Campania a 2,615.

Infine i debiti relativi alla copertura dei disavanzi dei consorzi, delle aziende speciali e delle istituzioni e quelli relativi alla ricapitalizzazione di società costituite per la gestione di servizi pubblici rappresentano rispettivamente l'1,27% e il 2,49% del totale dei debiti riconosciuti, con importi significativi soprattutto in Emilia Romagna e in Campania.

³⁷⁰ I debiti delle classe più piccola 0 ammontano complessivamente a 1,165 milioni di euro pari allo 0,26% del complessivo importo (451,665 milioni di euro) riferito a tutti i comuni che nel 2007 hanno riconosciuto debiti fuori bilancio). Seguono i comuni della 1^a classe demografica, con 66 euro/abitante (1,25% del complessivo importo dei debiti fuori bilancio riconosciuto dai comuni nel 2007), quelli della 3^a classe, con 41 euro/abitante (importo pari al 3,62% del totale dfb dei comuni), quelli della 2^a classe, con 38 euro/abitante (2,54%), quelli della 10^a classe, con 28 euro/abitante (6,99%), quelli della 4^a classe, con 26 euro/abitante (6,62%), quelli della 5^a classe, con 21 euro/abitante (12,18%), quelli dell'8^a classe, con 18 euro/abitante (12,49%), quelli della 7^a classe, con 17 euro/abitante (27,08%), quelli dell'11^a classe, con 9 euro/abitante (9,96%) e quelli della 9^a classe, con 8 euro/abitante (4,84%).

10.2.3 Il ripiano dei debiti fuori bilancio

Gli articoli 193, commi 2 e 3, e 194, comma 2 del TUEL disciplinano il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti e prevedono la possibilità per l'ente di provvedere al pagamento mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti anche impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Nell'esercizio 2006 i debiti fuori bilancio ripianati dai comuni e dalle province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso ed eventualmente dei due successivi ammontano a 642,765 milioni di euro, 91,64% dei riconoscimenti. Per il 4,8% di tali debiti è prevista, invece, una copertura finanziaria oltre il triennio e per il restante 3,5% nessuna copertura (prospetto n. 5).

Il 78,15% dei debiti riconosciuti, 548,146 milioni di euro, è stato ripianato con impegno a carico dell'esercizio 2006; il 9,58%, pari a 67,192 milioni di euro a carico dell'esercizio 2007 ed il 3,91% pari a 27,426 milioni di euro a carico dell'esercizio 2008.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 24,869 milioni di euro.

Nel 2007 i debiti fuori bilancio ripianati entro il triennio, secondo quanto previsto dalle disposizioni normative, ammontano a 483,992 milioni di euro pari al 97,06% dei riconosciuti.

Per lo 0,37% dei debiti riconosciuti, circa 1,851 milioni di euro, è stata prevista invece una copertura finanziaria oltre il triennio; per il restante 2,57%, circa 12,817 milioni di euro, non è stata prevista alcuna copertura (prospetto n. 6)

La somma impegnata nell'esercizio 2007 ammonta a 423,071 milioni di euro, l'84,84% del totale dei debiti riconosciuti; sull'esercizio 2008 i ripiani graveranno per 41,203 milioni di euro, l'8,26%, e sull'esercizio 2009 per 19,718 milioni di euro, il 3,95%.

10.2.4 Strumenti di copertura dei debiti fuori bilancio

L'articolo 193 del TUEL disciplina la salvaguardia degli equilibri di bilancio e stabilisce che gli enti debbono rispettare, durante la gestione e le variazioni di bilancio, il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio e detta le modalità e i tempi per la realizzazione dell'obiettivo. Almeno una volta, entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare deve provvedere con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, deve accertare il permanere degli equilibri generali di bilancio o,

in caso di accertamento negativo, adottare provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio, ripianare gli eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti, ai sensi del successivo articolo 194, e l'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato. Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n. 9 sono indicati gli strumenti di copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006 da province e comuni.

Nel 2006 le disponibilità del bilancio di parte corrente (228,404 milioni di euro) sono state utilizzate per far fronte al 32,56% dei debiti riconosciuti, l'avanzo di amministrazione (191,034 milioni di euro) è stato utilizzato per far fronte al 27,24% dei debiti riconosciuti (701,387 milioni di euro); importante anche l'apporto dei prestiti della Cassa DD.PP (15,77%) e degli altri istituti bancari (2,25%), nel complesso il 18,02%. Le risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio disponibile incidono per il 6,93%, le altre specificità incidono per il 5,73%. IL 3,55% dei debiti riconosciuti non trova alcuna copertura.

Anche nell'esercizio 2007 le disponibilità del bilancio di parte corrente (197,9 milioni di euro) rappresentano, il più importante strumento di copertura dei debiti (39,69% dei riconoscimenti che ammontano complessivamente per comuni e province a 498,661 milioni di euro); segue l'avanzo di amministrazione (139,879 milioni di euro, pari al 28,05%); minore è l'apporto della Cassa DD.PP. (49,395 milioni pari al 9,91%) e degli altri istituti bancari (2,28%) che incidono globalmente per il 12,19% sui ripiani.

Le risorse derivanti dall'alienazione dei beni patrimoniali disponibili (21,006 milioni di euro) concorrono con il 4,21%.

Le disponibilità del bilancio degli investimenti e le altre risorse coprono rispettivamente l'8,47% ed il 4,82% dell'importo di tutti i debiti, il 2,57% dei quali resta senza alcuna copertura (prospetto n. 10).

10.2.5 Incidenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2005 e nel 2006 dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti

Anche in questo referto, come in quelli degli anni precedenti, viene verificata, per gli enti dei quali si dispone dei rendiconti, l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti, costituendo questa voce, insieme all'avanzo di amministrazione, lo strumento più significativo per la copertura dei debiti stessi.

La Sezione riferisce, quest'anno, sull'andamento della finanza locale delle province e dei comuni, con popolazione superiore agli 8000 abitanti, per il biennio 2005-2006, mediante l'elaborazione dei dati tratti dai rendiconti approvati. Pertanto il raffronto tra debiti riconosciuti ed entrate correnti si riferisce agli enti ed agli anni considerati nel referto.

L'importo dei debiti relativi ad ogni comparto è stato raffrontato, per ogni singola regione, alle entrate correnti, sia di tutti gli enti costituenti il comparto stesso, sia dei soli enti interessati dal fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Nel comparto delle amministrazioni comunali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio nell'anno 2005, sulle entrate di tutti i comuni è stata dell'1,42%, con punte del 4,35% nella Sardegna, del 4,10% nella Sicilia, del 3,81% nel Molise e del 3,74% nella Campania.; il dato nazionale sale al 2,14% se si considerano le entrate correnti dei soli comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 7,12% nel Molise, al 4,73% nella Sardegna, al 4,27% nella Sicilia e al 4,13% nella Campania (prospetti 14 e 14.2).

Sempre nel comparto delle amministrazioni comunali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2006, sulle entrate correnti di tutti i comuni è stata pari all'1,22% con punte del 4,40% nella Sicilia e del 3,55% nella Calabria; sale all'1,94% se si considerano le entrate correnti dei soli comuni interessati dal fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 4,64% nella Sicilia, al 4,52% nella Basilicata, al 4,00% nella Calabria e al 3,77% nella Puglia. (prospetti 12 e 12.2)

Nel comparto delle amministrazioni provinciali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2005, sulle entrate correnti di tutte le province è stata dello 0,45% con punte dell'1,80% nell'Abruzzo, dell'1,39% nella Calabria, dell'1,19% nella Sardegna e dell'1,02% nella Sicilia; il dato nazionale sale allo 0,83% se si considerano le entrate correnti delle sole province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 2,51% nell'Abruzzo, al 2,05% nella Calabria, all'1,19% nella Sardegna e all'1,02% nella Sicilia (prospetti 15 e 15.2).

Nell'esercizio 2006 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti di tutte le province è stata pari all'1,18% con punte del 6,92% nell'Emilia Romagna, del 5,07% nella Sicilia, dell'1,57% nell'Abruzzo, dell'1,24% nella Calabria e dell'1,09% nella Sardegna; sale al 2,13% se si considerano le entrate correnti delle sole province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio, ma al 14,09% nell'Emilia Romagna, al 5,07% nella Sicilia, all'1,86% nella Calabria e all'1,34% nella Sardegna.(prospetti 13 e 13.2).

10.3 Considerazioni d'insieme

I debiti fuori bilancio costituiscono un indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, tuttavia per la loro persistenza nel tempo sembrano rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti.

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, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno; con la legge finanziaria per il 2006, all'art. 1 comma 142, ha previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, la detrazione dalle spese rilevanti per il patto di stabilità di quelle "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 nell'esercizio successivo non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto la quota di debiti da sentenze si riduce marginalmente (di circa il 5%) pur restando largamente al primo posto tra le tipologie. Si nota invece un aumento dei debiti derivanti da ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali che risulta pressoché raddoppiato.

I dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, nel 2006 sono completi. In tale esercizio le Province riconoscono debiti fuori bilancio per 109 milioni di euro, il 92,35 dei quali è relativo ad oneri derivanti da sentenze, dato questo influenzato da una provincia dell'Emilia che è risultata soccombente in un giudizio di elevato importo. La seconda tipologia è quella dell'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità con il 5,95%.

Nell'esercizio 2007 (dati rilevati su 95 enti) l'importo dei debiti riconosciuti dalle province è pressoché dimezzato raggiungendo quasi i 47 milioni di euro, gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 69,45%, quelli da acquisto di beni e servizi si elevano al 20,97% del totale dei riconoscimenti.

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2006 è di 592 milioni di euro, che si riduce rispetto all'esercizio precedente e sembra diminuire anche nel 2007, a 452 milioni di euro. Tale dato, certamente, sconta la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione. I dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2007 riguardano soltanto 7386 Comuni (contro i 7937 del 2006), di cui 1283 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti..

Gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni, negli anni per i quali si dispone della quasi totalità dei dati richiesti, mostrano un andamento in flessione.

La crescita del 2006 è risultata decisamente influenzata dalla possibilità di dedurre dal patto di stabilità la spesa per debiti extrabilancio originati da sentenze, ciò ha costituito un forte stimolo al riconoscimento formale di situazioni già compiute per le quali si erano in alcuni casi anche esaurite le procedure esecutive con evidente sviluppo di tale tipologia di debiti. Nel 2007 specie per le province è in forte calo la tipologia dei debiti da sentenze, mentre aumenta in modo repentino quella per acquisto beni e servizi. Nei comuni il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti (1710) nel 2007 si riduce rispetto al precedente esercizio (1899).

Prospetto n.1 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006

(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	4	12	6	7	7	8	12	8	1	1			66	1	67
	DFB ric.ti 2006	50.469	1.543.776	435.125	407.111	264.871	1.552.772	407.495	1.457.562	1.112.595	21.205			7.252.982	95.956	7.348.937
Valle D'Aosta	N. Enti	1	1	1										3		3
	DFB ric.ti 2006	10.200	62.389	5.327										77.917		77.917
Lombardia	N. Enti	3	4	14	9	36	41	34	17	3	3			164	3	167
	DFB ric.ti 2006	78.448	47.883	365.212	311.729	792.515	3.890.724	3.045.265	1.837.673	280.433	2.038.217			12.688.100	713.279	13.401.379
Liguria	N. Enti	1	2	1	5	4	9	10	6	1			1	40	1	41
	DFB ric.ti 2006	853	15.563	5.059	122.200	460.014	1.715.175	2.096.651	3.461.780	2.577.652			4.289.221	14.744.166	612.300	15.356.466
Trentino A. A.	N. Enti	1	4	11		4	5		1	1				27		27
	DFB ric.ti 2006	14.713	264.630	611.339		402.401	134.859		20.047	139.144				1.587.134		1.587.134
Veneto	N. Enti		2	20	14	28	30	24	12	1				131	3	134
	DFB ric.ti 2006		40.103	458.379	167.182	1.695.144	1.482.357	5.504.949	2.968.596	179.683				12.496.393	553.134	13.049.527
Friuli V. Giulia	N. Enti	1	3	3	7	6	13	11	2		1			47	2	49
	DFB ric.ti 2006	19.920	23.225	12.291	476.088	92.234	1.874.805	970.720	824.406		729.508			5.023.196	263.947	5.287.143
E.Romagna	N. Enti		1	4	1	11	18	9	7	1	5			57	4	61
	DFB ric.ti 2006		6.029	5.682	88.679	572.492	498.375	2.733.981	493.541	319.737	1.044.749			5.763.264	52.068.667	57.831.930
Toscana	N. Enti			3	5	18	17	19	9	8	2		1	82	4	86
	DFB ric.ti 2006			317.593	293.335	1.003.368	1.365.788	5.875.141	4.014.180	10.032.455	5.888.386	43.473		28.833.719	566.795	29.400.513
Umbria	N. Enti	1	1	1	2	1	1	3	3		2			15		15
	DFB ric.ti 2006	12.628	34.942	4.809	33.943	181.315	14.219	26.035	806.119		786.654			1.900.663		1.900.663
Marche	N. Enti	1	1	5	2	5	8	9	8	1	1			41	3	44
	DFB ric.ti 2006	329.231	136.167	115.128	33.530	857.900	280.754	1.013.298	1.713.088	141.681	141.286			4.762.063	1.923.517	6.685.580
Lazio	N. Enti	7	9	14	11	15	15	20	22	1	1		1	116	3	119
	DFB ric.ti 2006	276.140	191.050	502.962	746.077	681.318	1.719.949	6.918.037	34.729.017	1.311.069	3.084.442		3.761.374	53.921.435	2.777.052	56.698.487
Abruzzo	N. Enti	5	11	17	14	10	16	9	8		1			92	3	95
	DFB ric.ti 2006	210.955	514.135	512.529	1.377.494	647.104	2.351.160	938.728	5.665.279	1.003.425	2.266.924			15.487.733	3.199.471	18.687.204
Molise	N. Enti	2	6	6	4	1	3	1	2					25	1	26
	DFB ric.ti 2006	66.415	281.962	296.467	444.985	60.942	431.800	892.192	427.969					2.902.732	425.796	3.328.528
Campania	N. Enti		7	30	25	40	57	45	40	9			1	254	5	259
	DFB ric.ti 2006		105.679	3.033.039	1.770.217	5.457.970	8.292.989	14.624.948	29.030.439	12.338.315			29.694.118	104.347.715	3.851.111	108.198.826
Puglia	N. Enti	1	2	7	9	19	39	43	31	5	1		1	158	5	163
	DFB ric.ti 2006	8.124	167.422	468.230	1.240.413	2.660.134	10.431.126	19.372.859	30.040.067	3.700.333	8.334.288	3.318.035		79.741.029	3.962.687	83.703.717
Basilicata	N. Enti		4	10	5	8	13	8		1				49	2	51
	DFB ric.ti 2006		163.155	245.694	570.527	236.522	1.409.141	1.088.464		5.492.034				9.205.537	761.424	9.966.961
Calabria	N. Enti	2	11	35	26	40	24	16	5	4	1			164	4	168
	DFB ric.ti 2006	91.693	205.940	2.307.983	2.329.992	5.140.319	5.525.871	4.304.590	2.443.637	4.633.178	14.344.032			41.327.235	4.355.471	45.682.706
Sicilia	N. Enti		7	32	23	51	60	40	42	5	1		2	264	9	273
	DFB ric.ti 2006		84.063	1.632.032	2.297.495	4.937.433	15.427.465	20.214.870	37.276.927	8.113.727	536.991	37.627.628	40.044.512	168.193.144	31.028.607	199.221.751
Sardegna	N. Enti	5	10	19	14	19	17	8	9	1	2			104	5	109
	DFB ric.ti 2006	77.210	350.832	577.194	1.372.717	1.339.039	3.200.477	2.128.783	7.808.471	597.963	4.392.093			21.844.778	2.126.777	23.971.555
Totale enti		35	98	239	183	323	394	321	232	44	22		4	1.899	58	1.957
Totale 2006		1.246.998	4.238.945	11.912.075	14.083.710	27.483.035	61.599.808	92.157.005	165.018.797	51.973.423	43.608.777	40.989.136	77.789.225	592.100.935	109.285.990	701.386.924

Prospetto n. 2 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2006 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	1.579	9.589	8.829	16.774	28.592	57.308	174.299	335.337	85.438	100.910			818.655	176.829
	DFB ric.ti 2006	50.469	1.543.776	435.125	407.111	264.871	1.552.772	407.495	1.457.562	1.112.595	21.205			7.252.982	95.956
	Media/ abitante	31,96	160,99	49,28	24,27	9,26	27,10	2,34	4,35	13,02	0,21	-	-	8,86	0,54
Valle D'Aosta	N. abitanti	423	640	1.082										2.145	
	DFB ric.ti 2006	10.200	62.389	5.327										77.917	
	Media/ abitante	24,11	97,48	4,92	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,32	-
Lombardia	N. abitanti	707	3.526	20.905	21.357	147.058	290.356	487.439	537.261	225.810	420.914			2.155.333	1.846.568
	DFB ric.ti 2006	78.448	47.883	365.212	311.729	792.515	3.890.724	3.045.265	1.837.673	280.433	2.038.217			12.688.100	713.279
	Media/ abitante	110,96	13,58	17,47	14,60	5,39	13,40	6,25	3,42	1,24	4,84	-	-	5,89	0,39
Liguria	N. abitanti	238	1.471	1.195	12.060	15.335	65.380	121.624	226.667	91.391			610.307	1.145.668	272.528
	DFB ric.ti 2006	853	15.563	5.059	122.200	460.014	1.715.175	2.096.651	3.461.780	2.577.652			4.289.221	14.744.166	612.300
	Media/ abitante	3,58	10,58	4,23	10,13	30,00	26,23	17,24	15,27	28,20	-	-	7,03	12,87	2,25
Trentino Alto Adige	N. abitanti	184	2.855	16.498		16.561	31.754		33.422	94.989				196.263	
	DFB ric.ti 2006	14.713	264.630	611.339		402.401	134.859		20.047	139.144				1.587.134	
	Media/ abitante	79,96	92,69	37,06	-	24,30	4,25	-	0,60	1,46	-	-	-	8,09	-
Veneto	N. abitanti		1.499	29.268	36.091	112.559	219.724	327.785	344.329	80.144				1.151.399	2.471.703
	DFB ric.ti 2006		40.103	458.379	167.182	1.695.144	1.482.357	5.504.949	2.968.596	179.683				12.496.393	553.134
	Media/ abitante	-	26,75	15,66	4,63	15,06	6,75	16,79	8,62	2,24	-	-	-	10,85	0,22
Friuli V. Giulia	N. abitanti	197	2.254	4.471	17.287	20.871	90.912	145.176	75.515		211.184			567.867	528.433
	DFB ric.ti 2006	19.920	23.225	12.291	476.088	92.234	1.874.805	970.720	824.406		729.508			5.023.196	263.947
	Media/ abitante	101,12	10,30	2,75	27,54	4,42	20,62	6,69	10,92	-	3,45	-	-	8,85	0,50
Emilia Romagna	N. abitanti		915	4.830	2.719	43.338	135.163	122.884	173.355	90.948	699.613			1.273.765	1.894.290
	DFB ric.ti 2006		6.029	5.682	88.679	572.492	498.375	2.733.981	493.541	319.737	1.044.749			5.763.264	52.068.667
	Media/ abitante	-	6,59	1,18	32,61	13,21	3,69	22,25	2,85	3,52	1,49	-	-	4,52	27,49
Toscana	N. abitanti			4.315	12.236	70.037	128.931	268.374	274.594	611.588	328.773	356.118		2.054.966	1.641.335
	DFB ric.ti 2006			317.593	293.335	1.003.368	1.365.788	5.875.141	4.014.180	10.032.455	5.888.386	43.473		28.833.719	566.795
	Media/ abitante	-	-	73,60	23,97	14,33	10,59	21,89	14,62	16,40	17,91	0,12	-	14,03	0,35
Umbria	N. abitanti	458	953	1.241	5.074	3.260	5.896	44.050	120.635		254.143			435.710	
	DFB ric.ti 2006	12.628	34.942	4.809	33.943	181.315	14.219	26.035	806.119		786.654			1.900.663	
	Media/ abitante	27,57	36,66	3,87	6,69	55,62	2,41	0,59	6,68	-	3,10	-	-	4,36	-
Marche	N. abitanti	239	744	7.633	5.030	18.088	59.540	126.943	303.049	91.086	100.507			712.859	1.169.058
	DFB ric.ti 2006	329.231	136.167	115.128	33.530	857.900	280.754	1.013.298	1.713.088	141.681	141.286			4.762.063	1.923.517
	Media/ abitante	1.377,54	183,02	15,08	6,67	47,43	4,72	7,98	5,65	1,56	1,41	-	-	6,68	1,65

Segue=>

<=segue

Lazio	N. abitanti	1.795	7.013	21.184	27.064	58.059	115.517	287.594	778.980	67.516	107.898		2.546.804	4.019.424	4.136.617
	DFB ric.ti 2006	276.140	191.050	502.962	746.077	681.318	1.719.949	6.918.037	34.729.017	1.311.069	3.084.442		3.761.374	53.921.435	2.777.052
	Media/ abitante	153,84	27,24	23,74	27,57	11,73	14,89	24,05	44,58	19,42	28,59	-	1,48	13,42	0,67
Abruzzo	N. abitanti	1.689	8.003	24.098	35.482	37.734	111.733	106.952	285.321	68.503	116.286			795.801	880.316
	DFB ric.ti 2006	210.955	514.135	512.529	1.377.494	647.104	2.351.160	938.728	5.665.279	1.003.425	2.266.924			15.487.733	3.199.471
	Media/ abitante	124,90	64,24	21,27	38,82	17,15	21,04	8,78	19,86	14,65	19,49	-	-	19,46	3,63
Molise	N. abitanti	714	4.995	8.716	10.164	4.824	22.088	11.198	71.914					134.613	89.852
	DFB ric.ti 2006	66.415	281.962	296.467	444.985	60.942	431.800	892.192	427.969					2.902.732	425.796
	Media/ abitante	93,02	56,45	34,01	43,78	12,63	19,55	79,67	5,95	-	-	-	-	21,56	4,74
Campania	N. abitanti		5.598	45.262	60.271	150.601	412.357	634.130	1.365.863	675.713			1.004.500	4.354.295	5.701.931
	DFB ric.ti 2006		105.679	3.033.039	1.770.217	5.457.970	8.292.989	14.624.948	29.030.439	12.338.315			29.694.118	104.347.715	3.851.111
	Media/ abitante	-	18,88	67,01	29,37	36,24	20,11	23,06	21,25	18,26	-	-	29,56	23,96	0,68
Puglia	N. abitanti	186	1.353	11.216	22.769	77.828	269.944	617.169	1.031.619	403.541	155.203	316.532		2.907.360	4.020.707
	DFB ric.ti 2006	8.124	167.422	468.230	1.240.413	2.660.134	10.431.126	19.372.859	30.040.067	3.700.333	8.334.288	3.318.035		79.741.029	3.962.687
	Media/ abitante	43,68	123,74	41,75	54,48	34,18	38,64	31,39	29,12	9,17	53,70	10,48	-	27,43	0,99
Basilicata	N. abitanti		3.217	17.097	11.755	28.745	79.419	104.146		69.060				313.439	597.768
	DFB ric.ti 2006		163.155	245.694	570.527	236.522	1.409.141	1.088.464		5.492.034				9.205.537	761.424
	Media/ abitante	-	50,72	14,37	48,53	8,23	17,74	10,45	-	79,53	-	-	-	29,37	1,27
Calabria	N. abitanti	814	8.937	53.126	62.288	154.611	169.574	221.903	164.843	298.760	180.353			1.315.209	1.277.669
	DFB ric.ti 2006	91.693	205.940	2.307.983	2.329.992	5.140.319	5.525.871	4.304.590	2.443.637	4.633.178	14.344.032			41.327.235	4.355.471
	Media/ abitante	112,64	23,04	43,44	37,41	33,25	32,59	19,40	14,82	15,51	79,53	-	-	31,42	3,41
Sicilia	N. abitanti		5.704	48.938	56.596	198.182	426.234	521.146	1.317.051	349.298	123.657	565.136	686.722	4.298.664	4.968.991
	DFB ric.ti 2006		84.063	1.632.032	2.297.495	4.937.433	15.427.465	20.214.870	37.276.927	8.113.727	536.991	37.627.628	40.044.512	168.193.144	31.028.607
	Media/ abitante	-	14,74	33,35	40,59	24,91	36,19	38,79	28,30	23,23	4,34	66,58	58,31	39,13	6,24
Sardegna	N. abitanti	1.373	6.965	27.658	34.270	76.434	122.045	99.667	282.711	68.040	284.978			1.004.141	1.256.266
	DFB ric.ti 2006	77.210	350.832	577.194	1.372.717	1.339.039	3.200.477	2.128.783	7.808.471	597.963	4.392.093			21.844.778	2.126.777
	Media/ abitante	56,23	50,37	20,87	40,06	17,52	26,22	21,36	27,62	8,79	15,41	-	-	21,75	1,69
Totale abitanti		10.596	76.231	357.562	449.287	1.262.717	2.813.875	4.422.479	7.722.466	3.371.825	3.084.419	1.237.786	4.848.333	29.657.576	32.930.861
Totale DFB ric.ti 2006		1.246.998	4.238.945	11.912.075	14.083.710	27.483.035	61.599.808	92.157.005	165.018.797	51.973.423	43.608.777	40.989.136	77.789.225	592.100.935	109.285.990
Debito medio per abitante		117,69	55,61	33,31	31,35	21,76	21,89	20,84	21,37	15,41	14,14	33,11	16,04	19,96	3,32

Prospetto n.3 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

(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	3	8	4	7	8	8	10	9		1			58	1	59
	DFB ric.ti 2007	129.359	284.570	131.276	446.250	421.894	460.832	786.174	469.658		43.154			3.173.167	1.768.395	4.941.561
Valle D'Aosta	N. Enti	1	1	2										4		4
	DFB ric.ti 2007	64.000	3.381	8.877										76.258		76.258
Lombardia	N. Enti	5	6	9	14	33	41	22	12	5	1		1	149	4	153
	DFB ric.ti 2007	32.327	222.710	292.250	1.108.962	2.656.951	2.674.638	2.183.166	1.876.710	1.888.686	1.364.425		4.765.007	19.065.832	952.435	20.018.267
Liguria	N. Enti	1	2	5	3	2	8	9	4				1	35	1	36
	DFB ric.ti 2007	41.000	197.131	308.746	241.619	14.716	879.914	901.982	877.774				2.145.927	5.608.809	309.228	5.918.037
Trentino A. A.	N. Enti	2	3	7	2	3	5	3	2	1				28		28
	DFB ric.ti 2007	42.921	81.848	173.149	676.952	104.985	952.184	51.611	361.821	221.598				2.667.069		2.667.069
Veneto	N. Enti		1	8	9	12	20	28	13	1			1	93	1	94
	DFB ric.ti 2007		32.623	477.447	292.503	942.775	849.844	752.308	874.767	187.912		2.245.922		6.656.101	3.200.000	9.856.101
Friuli V. Giulia	N. Enti		4	5	6	5	11	11	2		1			45	2	47
	DFB ric.ti 2007		20.325	52.681	700.096	297.759	665.267	580.064	188.200		1.255.543			3.759.935	320.580	4.080.515
Emilia Romagna	N. Enti		2	6	9	14	22	9	9	2	4			77	3	80
	DFB ric.ti 2007		36.792	83.908	133.151	154.721	208.083	1.631.897	1.580.934	351.314	2.388.993			6.569.793	1.964.654	8.534.447
Toscana	N. Enti			4	3	8	14	12	10	8	2			61	3	64
	DFB ric.ti 2007			225.210	161.529	1.592.108	1.178.780	1.904.090	3.795.475	8.941.565	1.544.786			19.343.542	718.899	20.062.441
Umbria	N. Enti				2	2	2	2	3		1			12		12
	DFB ric.ti 2007				47.352	31.204	378.214	824.597	2.169.567		18.021			3.468.956		3.468.956
Marche	N. Enti		1	7	4	3	8	7	8	1	1			40	3	43
	DFB ric.ti 2007		50.723	161.550	594.295	966.760	271.988	377.347	3.714.624	202.560	467.069			6.806.917	2.614.634	9.421.551
Lazio	N. Enti	3	7	14	13	13	19	15	19	1	1		1	106	3	109
	DFB ric.ti 2007	59.785	134.673	557.877	417.577	2.444.139	3.929.407	6.408.574	18.117.762	2.020.356	1.945.391		11.688.482	47.724.023	1.996.854	49.720.878
Abruzzo	N. Enti	4	9	11	8	7	20	7	7		1			74		77
	DFB ric.ti 2007	159.313	1.270.538	421.136	257.891	574.995	3.849.824	886.303	4.091.770		515.589			12.027.359	2.177.697	14.205.056
Molise	N. Enti	1	8	7	3	1	2	1	1					24	1	25
	DFB ric.ti 2007	54.977	312.355	307.648	281.253	53.166	155.664	601.643	171.319					1.938.026	1.219.872	3.157.898
Campania	N. Enti		11	28	25	34	49	31	39	7	1			225	4	229
	DFB ric.ti 2007		1.208.169	2.353.353	1.833.393	3.465.695	13.132.152	11.348.401	23.058.840	10.338.024	4.033.383			70.771.410	12.961.143	83.732.552
Puglia	N. Enti		2	8	5	16	32	34	30	5	1		1	134	3	137
	DFB ric.ti 2007		337.943	674.753	356.641	1.314.193	6.867.554	7.288.306	25.336.017	5.770.846	2.063.745		7.688.632	57.698.630	3.019.527	60.718.157
Basilicata	N. Enti		1	6	4	9	10	10		1				41	2	43
	DFB ric.ti 2007		6.090	165.493	302.335	581.048	2.984.448	4.001.073		4.515.530				12.556.017	1.339.684	13.895.701
Calabria	N. Enti	5	12	28	21	34	27	17	3	4	1			152	3	155
	DFB ric.ti 2007	520.181	678.657	1.981.804	1.164.025	2.187.057	5.020.961	4.268.848	417.332	3.864.496	4.115.513			24.218.874	4.547.448	28.766.322
Sicilia	N. Enti	1	11	25	15	51	54	36	37	5	1		2	239	8	247
	DFB ric.ti 2007	26.818	406.910	2.510.137	2.447.402	6.215.007	7.873.374	12.148.819	29.240.118	17.235.742	380.615	21.649.520	26.385.347	126.519.808	5.360.339	131.880.148
Sardegna	N. Enti	2	21	16	15	20	17	10	9	1	2			113	4	117
	DFB ric.ti 2007	34.409	361.042	567.906	4.904.194	3.360.737	2.684.709	499.185	5.981.891	889.517	1.731.273			21.014.862	2.524.162	23.539.024
Totali enti		28	110	200	168	275	369	274	217	42	19		4	1.710	49	1.759
Totale DFB ric.ti 2007		1.165.090	5.646.479	11.455.200	16.367.419	27.379.909	55.017.839	57.444.387	122.324.580	56.428.146	21.867.500	31.584.073	44.984.764	451.665.386	46.995.551	498.660.937

Prospetto n. 4 - Province e comuni. Debiti fuori bilancio 2007 per abitante negli enti coinvolti

(in euro senza decimali)

REGIONE	Dati	Classe demografica											Comuni	Province	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10			11
Piemonte	N. abitanti	882	6041	6910	15494	33020	58537	145051	318612	-	100910	-	-	685.457	2.165.619
	DFB ric.ti 2007	129.359	284.570	131.276	446.250	421.894	460.832	786.174	469.658	-	43.154	-	-	3.173.167	1.768.395
	Media/ abitante	146,67	47,11	19,00	28,80	12,78	7,87	5,42	1,47	-	0,43	-	-	4,63	0,82
Valle D'Aosta	N. abitanti	195	640	2.989	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.824	-
	DFB ric.ti 2007	64.000	3.381	8.877	-	-	-	-	-	-	-	-	-	76.258	-
	Media/ abitante	328,21	5,28	2,97	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,94	-
Lombardia	N. abitanti	1.303	4.652	14.501	33.047	130.856	299.705	308.080	382.025	385.171	113.143	-	1.256.211	2.928.694	5.529.291
	DFB ric.ti 2007	32.327	222.710	292.250	1.108.962	2.656.951	2.674.638	2.183.166	1.876.710	1.888.686	1.364.425	-	4.765.007	19.065.832	952.435
	Media/ abitante	24,81	47,87	20,15	33,56	20,30	8,92	7,09	4,91	4,90	12,06	-	3,79	6,51	0,17
Liguria	N. abitanti	476	1.371	7.034	6.981	8.247	55.668	111.079	156.000	-	-	-	610.307	957.163	205.238
	DFB ric.ti 2007	41.000	197.131	308.746	241.619	14.716	879.914	901.982	877.774	-	-	-	2.145.927	5.608.809	309.228
	Media/ abitante	86,13	143,79	43,89	34,61	1,78	15,81	8,12	5,63	-	-	-	3,52	5,86	1,51
Trentino Alto Adige	N. abitanti	905	2.482	10.480	4.522	12.643	32.545	46.170	67.078	94.989	-	-	-	271.814	-
	DFB ric.ti 2007	42.921	81.848	173.149	676.952	104.985	952.184	51.611	361.821	221.598	-	-	-	2.667.069	-
	Media/ abitante	47,43	32,98	16,52	149,70	8,30	29,26	1,12	5,39	2,33	-	-	-	9,81	-
Veneto	N. abitanti	-	563	12.826	21.193	48.244	146.957	391.457	411.986	80.144	-	253.208	-	1.366.578	826.582
	DFB ric.ti 2007	-	32.623	477.447	292.503	942.775	849.844	752.308	874.767	187.912	-	2.245.922	-	6.656.101	3.200.000
	Media/ abitante	-	57,94	37,22	13,80	19,54	5,78	1,92	2,12	2,34	-	8,87	-	4,87	3,87
Friuli V. Giulia	N. abitanti	-	2.807	7.818	14.581	18.977	78.881	142.301	62.060	-	211.184	-	-	538.609	805.038
	DFB ric.ti 2007	-	20.325	52.681	700.096	297.759	665.267	580.064	188.200	-	1.255.543	-	-	3.759.935	320.580
	Media/ abitante	-	7,24	6,74	48,01	15,69	8,43	4,08	3,03	-	5,95	-	-	6,98	0,40
Emilia Romagna	N. abitanti	-	1.818	7.874	21.543	58.132	155.897	119.216	225.141	155.296	564.982	-	-	1.309.899	1.085.110
	DFB ric.ti 2007	-	36.792	83.908	133.151	154.721	208.083	1.631.897	1.580.934	351.314	2.388.993	-	-	6.569.793	1.964.654
	Media/ abitante	-	20,24	10,66	6,18	2,66	1,33	13,69	7,02	2,26	4,23	-	-	5,02	1,81
Toscana	N. abitanti	-	-	6.108	7.319	29.939	106.707	179.211	310.813	611.588	328.773	-	-	1.580.458	1.413.449
	DFB ric.ti 2007	-	-	225.210	161.529	1.592.108	1.178.780	1.904.090	3.795.475	8.941.565	1.544.786	-	-	19.343.542	718.899
	Media/ abitante	-	-	36,87	22,07	53,18	11,05	10,62	12,21	14,62	4,70	-	-	12,24	0,51
Umbria	N. abitanti	-	-	-	5.074	6.743	14.200	29.294	109.724	-	149.125	-	-	314.160	-
	DFB ric.ti 2007	-	-	-	47.352	31.204	378.214	824.597	2.169.567	-	18.021	-	-	3.468.956	-
	Media/ abitante	-	-	-	9,33	4,63	26,63	28,15	19,77	-	0,12	-	-	11,04	-
Marche	N. abitanti	-	684	9.322	9.028	11.059	63.937	96.847	293.224	91.086	100.507	-	-	675.694	1.169.058
	DFB ric.ti 2007	-	50.723	161.550	594.295	966.760	271.988	377.347	3.714.624	202.560	467.069	-	-	6.806.917	2.614.634
	Media/ abitante	-	74,16	17,33	65,83	87,42	4,25	3,90	12,67	2,22	4,65	-	-	10,07	2,24

Segue ==>

<= segue

Lazio	N. abitanti	1.075	5.674	22.374	32.524	50.041	138.247	210.750	647.266	67.516	107.898	-	2.546.804	3.830.169	4.136.617
	DFB ric.ti 2007	59.785	134.673	557.877	417.577	2.444.139	3.929.407	6.408.574	18.117.762	2.020.356	1.945.391	-	11.688.482	47.724.023	1.996.854
	Media/ abitante	55,61	23,74	24,93	12,84	48,84	28,42	30,41	27,99	29,92	18,03	-	4,59	12,46	0,48
Abruzzo	N. abitanti	1.378	6.483	15.651	19.938	27.678	138.108	82.882	232.930	-	116.286	-	-	641.334	966.911
	DFB ric.ti 2007	159.313	1.270.538	421.136	257.891	574.995	3.849.824	886.303	4.091.770	-	515.589	-	-	12.027.359	2.177.697
	Media/ abitante	115,61	195,98	26,91	12,93	20,77	27,88	10,69	17,57	-	4,43	-	-	18,75	2,25
Molise	N. abitanti	445	6.677	10.726	7.188	3.165	15.390	11.198	50.762	-	-	-	-	105.551	89.852
	DFB ric.ti 2007	54.977	312.355	307.648	281.253	53.166	155.664	601.643	171.319	-	-	-	-	1.938.026	1.219.872
	Media/ abitante	123,54	46,78	28,68	39,13	16,80	10,11	53,73	3,37	-	-	-	-	18,36	13,58
Campania	N. abitanti	-	8.742	42.019	59.097	129.073	338.304	429.248	1.302.834	518.617	138.188	-	-	2.966.122	4.849.059
	DFB ric.ti 2007	-	1.208.169	2.353.353	1.833.393	3.465.695	13.132.152	11.348.401	23.058.840	10.338.024	4.033.383	-	-	70.771.410	12.961.143
	Media/ abitante	-	138,20	56,01	31,02	26,85	38,82	26,44	17,70	19,93	29,19	-	-	23,86	2,67
Puglia	N. abitanti	-	1.734	13.997	12.121	66.400	226.279	473.868	1.029.352	391.191	202.033	316.532	-	2.733.507	3.038.479
	DFB ric.ti 2007	-	337.943	674.753	356.641	1.314.193	6.867.554	7.288.306	25.336.017	5.770.846	2.063.745	7.688.632	-	57.698.630	3.019.527
	Media/ abitante	-	194,89	48,21	29,42	19,79	30,35	15,38	24,61	14,75	10,21	24,29	-	21,11	0,99
Basilicata	N. abitanti	-	987	8.960	9.148	35.347	66.093	135.758	-	69.060	-	-	-	325.353	597.768
	DFB ric.ti 2007	-	6.090	165.493	302.335	581.048	2.984.448	4.001.073	-	4.515.530	-	-	-	12.556.017	1.339.684
	Media/ abitante	-	6,17	18,47	33,05	16,44	45,16	29,47	-	65,39	-	-	-	38,59	2,24
Calabria	N. abitanti	2.177	9.593	41.224	51.265	127.939	182.567	233.897	94.587	298.760	180.353	-	-	1.222.362	713.446
	DFB ric.ti 2007	520.181	678.657	1.981.804	1.164.025	2.187.057	5.020.961	4.268.848	417.332	3.864.496	4.115.513	-	-	24.218.874	4.547.448
	Media/ abitante	238,94	70,75	48,07	22,71	17,09	27,50	18,25	4,41	12,94	22,82	-	-	19,81	6,37
Sicilia	N. abitanti	409	8.555	39.133	37.048	191.974	383.014	457.621	1.151.199	349.298	123.657	565.136	686.722	3.993.766	4.306.541
	DFB ric.ti 2007	26.818	406.910	2.510.137	2.447.402	6.215.007	7.873.374	12.148.819	29.240.118	17.235.742	380.615	21.649.520	26.385.347	126.519.808	5.360.339
	Media/ abitante	65,57	47,56	64,14	66,06	32,37	20,56	26,55	25,40	49,34	3,08	38,31	38,42	31,68	1,24
Sardegna	N. abitanti	656	15.593	22.389	36.891	79.723	122.674	126.539	282.476	68.040	284.978	-	-	1.039.959	1.092.006
	DFB ric.ti 2007	34.409	361.042	567.906	4.904.194	3.360.737	2.684.709	499.185	5.981.891	889.517	1.731.273	-	-	21.014.862	2.524.162
	Media/ abitante	52,45	23,15	25,37	132,94	42,16	21,88	3,94	21,18	13,07	6,08	-	-	20,21	2,31
Totale abitanti		9.901	85.096	302.335	404.002	1.069.200	2.623.710	3.730.467	7.128.069	3.180.756	2.722.017	1.134.876	5.100.044	27.490.473	32.990.064
Totale DFB ric.ti 2007		1.165.090	5.646.479	11.455.200	16.367.419	27.379.909	55.017.839	57.444.387	122.324.580	56.428.146	21.867.500	31.584.073	44.984.764	451.665.386	46.995.551
Debito medio per abitante		117,67	66,35	37,89	40,51	25,61	20,97	15,40	17,16	17,74	8,03	27,83	8,82	16,43	1,42

Prospetto n. 5 - Province e Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006

(in euro senza decimali)

REGIONE	riconosciuti nell'anno 2006	ripiano 2006 (impegno cont.le)	ripiano 2007	ripiano 2008	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
Piemonte	7.348.937	7.058.108	179.444	103.187	7.340.738	8.199	-
Valle D'Aosta	77.917	77.917	-	-	77.917	-	-
Lombardia	13.401.379	13.117.403	281.100	-	13.398.503	-	2.876
Liguria	15.356.466	12.877.973	1.108.343	1.110.791	15.097.106	-	259.360
Trentino Alto Adige	1.587.134	1.587.134	-	-	1.587.134	-	-
Veneto	13.049.527	11.112.773	1.081.567	855.188	13.049.527	-	-
Friuli V. Giulia	5.287.143	5.275.476	2.917	2.917	5.281.310	-	5.834
Emilia Romagna	57.831.930	26.664.022	5.666.456	5.100.290	37.430.769	20.401.162	-
Toscana	29.400.513	27.410.675	1.119.566	602.163	29.132.405	-	268.108
Umbria	1.900.663	1.874.745	15.918	10.000	1.900.663	-	-
Marche	6.685.580	6.447.810	237.307	464	6.685.580	-	-
Lazio	56.698.487	49.311.581	2.374.408	4.792.905	56.478.894	-	219.592
Abruzzo	18.687.204	15.662.611	2.782.735	239.359	18.684.704	-	2.500
Molise	3.328.528	2.062.563	439.097	198.388	2.700.049	-	628.479
Campania	108.198.826	96.435.230	7.155.375	1.832.983	105.423.588	99.472	2.675.766
Puglia	83.703.717	70.189.581	9.780.689	3.378.791	83.349.061	201.630	153.026
Basilicata	9.966.961	6.680.331	2.494.799	342.669	9.517.799	-	449.161
Calabria	45.682.706	36.814.058	5.581.952	1.830.416	44.226.426	-	1.456.280
Sicilia	199.221.751	135.069.794	25.852.570	6.512.352	167.434.716	13.043.100	18.743.934
Sardegna	23.971.555	22.416.719	1.037.701	513.484	23.967.904	-	3.651
Totale complessivo	701.386.924	548.146.502	67.191.944	27.426.347	642.764.793	33.753.563	24.868.569
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>78,15%</i>	<i>9,58%</i>	<i>3,91%</i>	<i>91,64%</i>	<i>4,81%</i>	<i>3,55%</i>

Prospetto n. 6 - Province e Comuni - Il ripiano dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007

(in euro senza decimali)

Regione	Dfb riconosciuti nel 2007	Ripiano 2007 (impegno cont.le)	Ripiano 2008	Ripiano 2009	Totale ripianati	Non ripianati	
						oltre il triennio	nessuna copertura
Piemonte	4.941.561	4.624.644	197.203	119.715	4.941.561	-	-
Valle D'Aosta	76.258	52.182	24.076	-	76.258	-	-
Lombardia	20.018.267	18.622.824	816.742	504.697	19.944.263	-	74.003
Liguria	5.918.037	5.553.187	183.150	181.700	5.918.037	-	-
Trentino Alto Adige	2.667.069	1.848.657	667.099	76.000	2.591.756	75.312	-
Veneto	9.856.101	9.167.662	211.017	55.583	9.434.262	-	421.839
Friuli V. Giulia	4.080.515	4.080.515	-	-	4.080.515	-	-
Emilia Romagna	8.534.447	7.814.928	353.360	353.360	8.521.648	-	12.799
Toscana	20.062.441	18.569.888	1.123.591	368.962	20.062.441	-	-
Umbria	3.468.956	3.258.214	210.741	-	3.468.956	-	-
Marche	9.421.551	8.174.706	222.443	57.629	8.454.778	-	966.773
Lazio	49.720.878	44.612.594	3.888.887	1.173.492	49.674.973	6.801	39.103
Abruzzo	14.205.056	12.588.772	1.350.247	266.037	14.205.056	-	-
Molise	3.157.898	1.516.901	731.012	423.821	2.671.734	-	486.163
Campania	83.732.552	61.434.441	12.562.972	7.319.944	81.317.358	1.512.287	902.908
Puglia	60.718.157	49.294.933	7.546.311	2.915.259	59.756.503	-	961.654
Basilicata	13.895.701	10.315.510	2.192.347	1.387.844	13.895.701	-	-
Calabria	28.766.322	20.991.863	4.120.135	2.872.045	27.984.042	198.902	583.378
Sicilia	131.880.148	118.756.642	3.513.062	1.183.500	123.453.204	58.152	8.368.792
Sardegna	23.539.024	21.792.293	1.288.529	458.202	23.539.024	-	-
Totale complessivo	498.660.937	423.071.355	41.202.925	19.717.791	483.992.071	1.851.454	12.817.413
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>84,84%</i>	<i>8,26%</i>	<i>3,95%</i>	<i>97,06%</i>	<i>0,37%</i>	<i>2,57%</i>

Prospetto n. 7 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	7.348.937	4.622.933	41.539	95.956	357.666	2.230.844
Valle D'Aosta	77.917	5.327	-	-	-	72.589
Lombardia	13.401.379	8.876.650	678.077	130.492	91.785	3.624.374
Liguria	15.356.466	6.338.013	198.661	2.292.853	74.200	6.452.740
Trentino Alto Adige	1.587.134	745.445	60.099	361.872	-	419.717
Veneto	13.049.527	9.943.842	195.273	1.186.685	-	1.723.727
Friuli V. Giulia	5.287.143	2.778.872	112.730	-	920.947	1.474.594
Emilia Romagna	57.831.930	55.608.767	751.666	520.729	131.160	819.608
Toscana	29.400.513	16.825.957	103.942	-	1.597.550	10.873.064
Umbria	1.900.663	1.042.368	15.000	232.788	235.050	375.457
Marche	6.685.580	3.131.806	140.000	329.231	676.529	2.408.014
Lazio	56.698.487	31.290.648	730.926	189.870	5.526.276	18.960.767
Abruzzo	18.687.204	13.511.775	321.731	201.945	638.686	4.013.068
Molise	3.328.528	2.823.470	-	-	155.561	349.497
Campania	108.198.826	75.634.600	1.638.629	1.880.016	7.319.519	21.726.063
Puglia	83.703.717	59.637.699	656.794	252.850	4.708.919	18.447.455
Basilicata	9.966.961	6.879.218	-	-	2.558.567	529.176
Calabria	45.682.706	30.519.508	748.227	176.046	3.073.860	11.165.066
Sicilia	199.221.751	136.900.558	1.753.234	380.036	8.068.529	52.119.394
Sardegna	23.971.555	14.437.288	290.079	558.368	1.526.274	7.159.545
Totale complessivo	701.386.924	481.554.745	8.436.606	8.789.737	37.661.076	164.944.760
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>68,66%</i>	<i>1,20%</i>	<i>1,25%</i>	<i>5,37%</i>	<i>23,52%</i>

Prospetto n. 7.2 - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006. Tipologia.

(in euro senza decimali)

REGIONE	DEBITI FUORI BILANCIO	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	95.956	-	-	95.956	-	-
Lombardia	713.279	713.279	-	-	-	-
Liguria	612.300	3.100	-	-	74.200	535.000
Veneto	553.134	553.134	-	-	-	-
Friuli V. Giulia	263.947	45.733	-	-	-	218.214
Emilia Romagna	52.068.667	52.068.667	-	-	-	-
Toscana	566.795	565.448	-	-	-	1.347
Marche	1.923.517	1.913.234	-	-	-	10.283
Lazio	2.777.052	2.014.675	-	-	727.132	35.245
Abruzzo	3.199.471	2.695.560	-	54.500	-	449.411
Molise	425.796	425.796	-	-	-	-
Campania	3.851.111	3.044.134	15.461	-	8.555	782.961
Puglia	3.962.687	3.133.044	-	-	11.735	817.908
Basilicata	761.424	761.424	-	-	-	-
Calabria	4.355.471	4.196.139	91.148	-	-	68.184
Sicilia	31.028.607	28.086.809	-	53.266	-	2.888.532
Sardegna	2.126.777	707.043	257.935	465.551	-	696.248
Totale complessivo	109.285.990	100.927.219	364.544	669.272	821.621	6.503.333
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>92,35%</i>	<i>0,33%</i>	<i>0,61%</i>	<i>0,75%</i>	<i>5,95%</i>

Prospetto n. 8 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	4.941.561	2.029.628	109.195	52.555	1.755.152	995.032
Valle D'Aosta	76.258	5.745	-	-	-	70.513
Lombardia	20.018.267	15.715.964	277.907	283.418	1.267.343	2.473.635
Liguria	5.918.037	4.494.718	-	83.160	-	1.340.159
Trentino Alto Adige	2.667.069	1.358.116	-	-	591.099	717.854
Veneto	9.856.101	7.815.928	-	48.568	308.836	1.682.769
Friuli V. Giulia	4.080.515	1.993.668	250.607	691.009	158.202	987.028
Emilia Romagna	8.534.447	3.745.952	1.643.433	1.063.599	87.551	1.993.912
Toscana	20.062.441	8.204.547	195.915	238.501	53.981	11.369.497
Umbria	3.468.956	722.315	323.520	266.480	299.351	1.857.289
Marche	9.421.551	2.449.192	342.091	1.958.491	144.308	4.527.468
Lazio	49.720.878	31.330.018	921.796	1.357.118	2.853.826	13.258.120
Abruzzo	14.205.056	9.587.553	541.527	33.484	1.302.344	2.740.148
Molise	3.157.898	2.587.845	-	-	-	570.053
Campania	83.732.552	52.420.950	514.096	3.336.084	2.615.027	24.846.396
Puglia	60.718.157	40.216.055	1.041.152	442.213	3.412.342	15.606.394
Basilicata	13.895.701	9.894.493	-	24.999	1.665.939	2.310.270
Calabria	28.766.322	19.615.966	-	845.409	100.962	8.203.986
Sicilia	131.880.148	90.347.548	140.105	977.671	5.566.417	34.848.408
Sardegna	23.539.024	13.720.772	34.377	691.497	4.070.606	5.021.772
Totale complessivo	498.660.937	318.256.971	6.335.723	12.394.255	26.253.286	135.420.703
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>63,82%</i>	<i>1,27%</i>	<i>2,49%</i>	<i>5,26%</i>	<i>27,16%</i>

Prospetto n. 8.2. - Province. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Tipologia

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Sentenze esecutive	Disavanzi aziende	Ricapitalizzazione di società ...	Espropri	Acquisizione di beni e servizi
Piemonte	1.768.395	34.522	-	-	1.733.873	-
Lombardia	952.435	952.435	-	-	-	-
Liguria	309.228	309.228	-	-	-	-
Veneto	3.200.000	3.200.000	-	-	-	-
Friuli V. Giulia	320.580	-	-	320.580	-	-
Emilia Romagna	1.964.654	1.324.444	267.370	372.840	-	-
Toscana	718.899	591.661	-	-	-	127.239
Marche	2.614.634	1.084.182	62.988	-	-	1.467.464
Lazio	1.996.854	1.730.796	-	-	-	266.058
Abruzzo	2.177.697	1.794.434	52.783	-	21.000	309.479
Molise	1.219.872	1.219.872	-	-	-	-
Campania	12.961.143	7.482.820	-	-	124.421	5.353.902
Puglia	3.019.527	2.184.602	-	-	-	834.925
Basilicata	1.339.684	1.339.684	-	-	-	-
Calabria	4.547.448	3.786.722	-	712.824	-	47.902
Sicilia	5.360.339	4.923.351	-	126.250	-	310.739
Sardegna	2.524.162	678.746	-	691.497	18.332	1.135.588
Totale complessivo	46.995.551	32.637.499	383.141	2.223.991	1.897.625	9.853.295
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>69,45%</i>	<i>0,82%</i>	<i>4,73%</i>	<i>4,04%</i>	<i>20,97%</i>

Prospetto n. 9 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006. 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	7.348.937	2.199.178	1.516.570	1.045.833	214.991	1.882.765	-	489.600	-
Valle D'Aosta	77.917	15.887	40.793	21.236	-	-	-	-	-
Lombardia	13.401.379	5.743.142	2.913.627	4.210.942	59.428	-	308.964	162.400	2.876
Liguria	15.356.466	4.811.959	5.413.286	1.705.470	1.945.661	994.640	226.091	-	259.360
Trentino Alto Adige	1.587.134	146.884	646.146	794.104	-	-	-	-	-
Veneto	13.049.527	3.607.209	2.109.368	4.960.336	1.759.113	507.161	-	106.340	-
Friuli V. Giulia	5.287.143	1.634.366	285.185	3.300.328	-	-	-	61.431	5.834
Emilia Romagna	57.831.930	52.976.935	1.118.076	1.617.367	1.898.341	221.211	-	-	-
Toscana	29.400.513	9.424.579	5.163.047	10.097.151	622.626	2.331.789	1.418.370	74.844	268.108
Umbria	1.900.663	1.049.133	693.687	110.000	-	-	32.349	15.494	-
Marche	6.685.580	2.697.977	473.280	1.332.778	1.300.316	147.470	630.764	102.996	-
Lazio	56.698.487	9.620.840	2.272.896	12.312.005	11.414.197	12.978.149	7.644.756	236.052	219.592
Abruzzo	18.687.204	7.219.564	840.828	5.213.994	891.703	2.097.683	2.351.896	69.037	2.500
Molise	3.328.528	1.088.090	-	1.130.003	70.845	155.561	-	255.549	628.479
Campania	108.198.826	38.585.926	3.767.524	33.737.682	2.672.477	23.643.224	1.374.640	1.741.587	2.675.766
Puglia	83.703.717	15.241.291	4.809.138	19.852.526	21.797.504	19.311.723	1.400.649	1.137.859	153.026
Basilicata	9.966.961	2.042.421	118.680	1.746.812	47.028	3.553.670	-	2.009.188	449.161
Calabria	45.682.706	18.098.513	1.786.654	16.642.837	1.611.459	4.239.047	274.770	1.573.147	1.456.280
Sicilia	199.221.751	43.575.330	6.257.162	60.162.429	2.138.538	36.835.284	-	31.509.074	18.743.934
Sardegna	23.971.555	8.624.706	1.661.797	11.040.070	154.865	1.718.581	148.590	619.296	3.651
Totale complessivo	701.386.924	228.403.928	41.887.745	191.033.901	48.599.091	110.617.958	15.811.840	40.163.893	24.868.569
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>32,56%</i>	<i>5,97%</i>	<i>27,24%</i>	<i>6,93%</i>	<i>15,77%</i>	<i>2,25%</i>	<i>5,73%</i>	<i>3,55%</i>

Prospetto n. 10 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007. Strumenti di copertura

(in euro senza decimali)

REGIONE	Debiti fuori bilancio	Disponibilità del bilancio di parte corrente	Disponibilità del bilancio degli investimenti	Avanzo di amministrazione	Alienazioni di beni	Mutui CASSA DD.PP.	Mutui altri	Altre specificità	Nessuna copertura
Piemonte	4.941.561	1.505.808	369.159	2.756.272	64.432	226.542	-	19.348	-
Valle D'Aosta	76.258	9.118	27.216	39.924	-	-	-	-	-
Lombardia	20.018.267	10.540.821	3.122.359	4.380.173	643.640	979.021	-	278.250	74.003
Liguria	5.918.037	1.712.203	2.300.923	1.510.069	264.118	-	130.725	-	-
Trentino Alto Adige	2.667.069	456.081	1.087.552	543.067	-	300.000	-	280.370	-
Veneto	9.856.101	2.993.840	1.859.651	4.461.036	-	104.841	-	14.893	421.839
Friuli V. Giulia	4.080.515	728.752	561.310	2.790.453	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	8.534.447	3.376.377	1.490.873	1.350.283	1.256.498	1.047.617	-	-	12.799
Toscana	20.062.441	8.949.369	2.516.373	3.213.240	1.216.897	467.021	840.926	2.858.616	-
Umbria	3.468.956	786.765	301.975	368.851	1.965.830	-	45.534	-	-
Marche	9.421.551	2.664.779	869.312	817.337	1.794.108	144.308	800.000	1.364.934	966.773
Lazio	49.720.878	17.762.013	4.381.852	15.523.898	2.957.608	4.980.654	2.459.703	1.616.047	39.103
Abruzzo	14.205.056	4.865.769	927.070	4.374.776	642.050	1.204.544	2.145.702	45.146	-
Molise	3.157.898	1.686.701	199.531	715.079	-	70.423	-	-	486.163
Campania	83.732.552	46.453.796	7.309.457	16.670.451	3.367.802	5.823.113	1.302.006	1.903.021	902.908
Puglia	60.718.157	28.812.454	5.534.787	16.096.637	1.885.068	3.998.590	619.951	2.809.016	961.654
Basilicata	13.895.701	5.916.955	1.026.300	1.178.879	1.187.233	3.921.473	-	664.860	-
Calabria	28.766.322	17.657.188	574.059	4.548.586	378.196	3.121.575	11.541	1.891.800	583.378
Sicilia	131.880.148	33.164.067	5.532.120	50.735.998	3.327.636	20.502.356	-	10.249.179	8.368.792
Sardegna	23.539.024	7.877.637	2.241.849	7.803.512	55.000	2.502.954	3.010.376	47.697	-
Totale complessivo	498.660.937	197.920.492	42.233.728	139.878.520	21.006.114	49.395.032	11.366.462	24.043.177	12.817.413
<i>Rapporto percentuale</i>	<i>100%</i>	<i>39,69%</i>	<i>8,47%</i>	<i>28,05%</i>	<i>4,21%</i>	<i>9,91%</i>	<i>2,28%</i>	<i>4,82%</i>	<i>2,57%</i>

Prospetto n.11 - Province e Comuni. Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006 e nel 2007: raffronti.

(in euro senza decimali)

REGIONE	2006						2007					
	Comuni		Province		Totale enti	Totale dfb ric.ti	Comuni		Province		Totale enti	Totale dfb ric.ti
	Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti			Dfb ric.ti	enti	Dfb ric.ti	enti		
Piemonte	7.252.982	66	95.956	1	67	7.348.937	3.173.167	58	1.768.395	1	59	4.941.561
Valle D'Aosta	77.917	3			3	77.917	76.258	4			4	76.258
Lombardia	12.688.100	164	713.279	3	167	13.401.379	19.065.832	149	952.435	4	153	20.018.267
Liguria	14.744.166	40	612.300	1	41	15.356.466	5.608.809	35	309.228	1	36	5.918.037
Trentino Alto Adige	1.587.134	27			27	1.587.134	2.667.069	28			28	2.667.069
Veneto	12.496.393	131	553.134	3	134	13.049.527	6.656.101	93	3.200.000	1	94	9.856.101
Friuli V. Giulia	5.023.196	47	263.947	2	49	5.287.143	3.759.935	45	320.580	2	47	4.080.515
Emilia Romagna	5.763.264	57	52.068.667	4	61	57.831.930	6.569.793	77	1.964.654	3	80	8.534.447
Toscana	28.833.719	82	566.795	4	86	29.400.513	19.343.542	61	718.899	3	64	20.062.441
Umbria	1.900.663	15			15	1.900.663	3.468.956	12			12	3.468.956
Marche	4.762.063	41	1.923.517	3	44	6.685.580	6.806.917	40	2.614.634	3	43	9.421.551
Lazio	53.921.435	116	2.777.052	3	119	56.698.487	47.724.023	106	1.996.854	3	109	49.720.878
Abruzzo	15.487.733	92	3.199.471	3	95	18.687.204	12.027.359	74	2.177.697	3	77	14.205.056
Molise	2.902.732	25	425.796	1	26	3.328.528	1.938.026	24	1.219.872	1	25	3.157.898
Campania	104.347.715	254	3.851.111	5	259	108.198.826	70.771.410	225	12.961.143	4	229	83.732.552
Puglia	79.741.029	158	3.962.687	5	163	83.703.717	57.698.630	134	3.019.527	3	137	60.718.157
Basilicata	9.205.537	49	761.424	2	51	9.966.961	12.556.017	41	1.339.684	2	43	13.895.701
Calabria	41.327.235	164	4.355.471	4	168	45.682.706	24.218.874	152	4.547.448	3	155	28.766.322
Sicilia	168.193.144	264	31.028.607	9	273	199.221.751	126.519.808	239	5.360.339	8	247	131.880.148
Sardegna	21.844.778	104	2.126.777	5	109	23.971.555	21.014.862	113	2.524.162	4	117	23.539.024
Totale complessivo	592.100.935	1.899	109.285.990	58	1.957	701.386.924	451.665.386	1.710	46.995.551	49	1.759	498.660.937

Prospetto n.11.2 - Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2006 e nel 2007 dai medesimi enti

(in euro senza decimali)

Regione	Dati	Classe											Comuni	Province	Totale complessivo	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11
Piemonte	n. enti	-	1	-	1	4	5	7	5	-	1	-	-	24	-	24
	Dfb ric. 2006	-	1.415.738	-	3.826	90.516	1.510.079	281.154	1.300.983	-	21.205	-	-	4.623.500	-	4.623.500
	Dfb ric. 2007	-	200.000	-	10.667	49.381	215.634	528.589	414.459	-	43.154	-	-	1.461.884	-	1.461.884
Valle D'Aosta	n. enti	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
	Dfb ric. 2006	-	62.389	5.327	-	-	-	-	-	-	-	-	-	67.717	-	67.717
	Dfb ric. 2007	-	3.381	5.745	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.126	-	9.126
Lombardia	n. enti	2	-	1	3	15	19	13	8	3	1	-	-	65	2	67
	Dfb ric. 2006	51.520	-	32.500	33.101	355.395	1.803.485	825.217	524.719	280.433	592.876	-	-	4.499.245	633.449	5.132.694
	Dfb ric. 2007	6.920	-	11.673	22.879	1.510.058	1.165.266	1.718.875	934.925	374.234	1.364.425	-	-	7.109.254	403.750	7.513.004
Liguria	n. enti	-	-	-	2	-	6	8	4	-	-	-	-	1	21	21
	Dfb ric. 2006	-	-	-	20.059	-	738.197	1.266.750	456.287	-	-	-	-	4.289.221	6.770.515	6.770.515
	Dfb ric. 2007	-	-	-	71.551	-	867.699	884.815	877.774	-	-	-	-	2.145.927	4.847.767	4.847.767
Trentino Alto Adige	n. enti	-	-	4	-	1	1	-	1	1	-	-	-	8	-	8
	Dfb ric. 2006	-	-	94.406	-	338.675	5.000	-	20.047	139.144	-	-	-	597.271	-	597.271
	Dfb ric. 2007	-	-	133.905	-	4.757	302.871	-	16.876	221.598	-	-	-	680.007	-	680.007
Veneto	n. enti	-	1	1	3	6	9	14	9	1	-	-	-	44	1	45
	Dfb ric. 2006	-	27.181	6.775	24.447	401.828	261.132	2.348.883	2.158.125	179.683	-	-	-	5.408.053	1.115	5.409.167
	Dfb ric. 2007	-	32.623	6.775	125.149	466.287	356.162	390.377	738.910	187.912	-	-	-	2.304.195	3.200.000	5.504.195
Friuli V. Giulia	n. enti	-	-	1	3	3	7	9	1	-	1	-	-	25	1	26
	Dfb ric. 2006	-	-	3.000	450.663	58.563	1.602.860	893.592	38.976	-	729.508	-	-	3.777.163	45.733	3.822.896
	Dfb ric. 2007	-	-	3.060	619.115	286.652	647.862	439.123	41.860	-	1.255.543	-	-	3.293.215	172.800	3.466.015
Emilia Romagna	n. enti	-	-	4	-	7	11	4	6	1	4	-	-	37	2	39
	Dfb ric. 2006	-	-	5.682	-	194.444	274.263	667.042	482.986	319.737	891.523	-	-	2.835.677	703.408	3.539.085
	Dfb ric. 2007	-	-	4.858	-	80.955	104.824	1.351.109	1.416.040	350.625	2.388.993	-	-	5.697.404	1.697.284	7.394.688
Toscana	n. enti	-	-	1	2	7	9	11	5	8	2	-	-	45	3	48
	Dfb ric. 2006	-	-	79.537	19.319	265.037	818.655	2.629.386	2.549.316	10.032.455	5.888.386	-	-	22.282.090	462.081	22.744.171
	Dfb ric. 2007	-	-	72.500	19.444	1.517.108	1.069.313	1.838.788	1.031.671	8.941.565	1.544.786	-	-	16.035.175	718.899	16.754.074
Umbria	n. enti	-	-	-	2	1	1	-	2	-	1	-	-	7	-	7
	Dfb ric. 2006	-	-	-	33.943	181.315	14.219	-	696.119	-	708.654	-	-	1.634.250	-	1.634.250
	Dfb ric. 2007	-	-	-	47.352	15.886	358.219	-	892.951	-	18.021	-	-	1.332.430	-	1.332.430
Marche	n. enti	-	-	2	1	2	7	5	7	1	1	-	-	26	3	29
	Dfb ric. 2006	-	-	87.189	22.354	344.663	262.775	693.701	1.082.324	141.681	141.286	-	-	2.775.975	1.923.517	4.699.492
	Dfb ric. 2007	-	-	49.906	436.802	847.729	194.596	317.257	3.646.145	202.560	467.069	-	-	6.162.063	2.614.634	8.776.698

Segue =>

<= segue

	n. enti	2	3	5	7	7	8	10	14	1	1	-	1	59	3	62
Lazio	Dfb ric. 2006	55.119	57.362	198.685	214.729	310.261	758.675	5.230.221	30.621.143	1.311.069	3.084.442	-	3.761.374	45.603.080	2.777.052	48.380.132
	Dfb ric. 2007	37.575	47.302	116.023	230.013	1.763.026	508.752	3.714.546	10.892.918	2.020.356	1.945.391	-	11.688.482	32.964.386	1.996.854	34.961.240
	n. enti	-	7	3	6	1	15	7	6	-	1	-	-	46	2	48
Abruzzo	Dfb ric. 2006	-	179.669	39.140	517.805	17.895	2.328.160	729.878	3.404.164	-	2.266.924	-	-	9.483.636	2.614.851	12.098.487
	Dfb ric. 2007	-	1.199.346	17.717	202.989	45.350	3.127.904	886.303	3.953.408	-	515.589	-	-	9.948.606	1.868.218	11.816.823
	n. enti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Molise	n. enti	1	-	3	1	-	2	1	1	-	-	-	-	9	1	10
	Dfb ric. 2006	32.713	-	183.968	8.197	-	403.713	892.192	250.605	-	-	-	-	1.771.388	425.796	2.197.184
	Dfb ric. 2007	54.977	-	111.316	170.860	-	155.664	601.643	171.319	-	-	-	-	1.265.779	1.219.872	2.485.651
Campania	n. enti	-	4	15	17	23	39	27	34	7	-	-	-	166	4	170
	Dfb ric. 2006	-	53.621	1.115.932	840.706	3.295.047	5.342.428	9.821.195	24.648.020	8.132.622	-	-	-	53.249.572	3.785.888	57.035.459
	Dfb ric. 2007	-	334.592	726.721	961.239	2.527.557	11.634.469	10.002.042	19.751.777	10.338.024	-	-	-	56.276.421	12.961.143	69.237.563
Puglia	n. enti	-	1	3	3	14	24	27	25	4	-	1	-	102	3	105
	Dfb ric. 2006	-	9.539	38.653	629.709	1.992.466	7.303.091	9.766.469	24.179.104	3.564.944	-	3.318.035	-	50.802.009	2.852.254	53.654.263
	Dfb ric. 2007	-	18.477	194.594	74.182	1.260.622	5.746.799	5.662.671	23.977.151	3.941.666	-	7.688.632	-	48.564.793	3.019.527	51.584.319
Basilicata	n. enti	-	-	2	1	4	5	8	-	1	-	-	-	21	2	23
	Dfb ric. 2006	-	-	70.163	102.187	106.977	660.284	1.088.464	-	5.492.034	-	-	-	7.520.108	761.424	8.281.532
	Dfb ric. 2007	-	-	7.098	14.792	321.771	1.876.371	2.963.248	-	4.515.530	-	-	-	9.698.810	1.339.684	11.038.493
Calabria	n. enti	2	5	12	12	22	18	14	3	4	1	-	-	93	3	96
	Dfb ric. 2006	91.693	134.749	457.252	1.107.729	3.890.428	4.537.276	2.967.729	1.712.537	4.633.178	14.344.032	-	-	33.876.602	1.601.471	35.478.073
	Dfb ric. 2007	261.445	288.980	1.225.421	682.716	1.091.120	3.802.098	3.472.201	417.332	3.864.496	4.115.513	-	-	19.221.322	4.547.448	23.768.770
Sicilia	n. enti	-	2	17	12	34	43	29	35	5	1	2	1	181	8	189
	Dfb ric. 2006	-	29.947	878.364	709.858	2.941.674	11.177.555	12.150.022	22.305.075	8.113.727	536.991	37.627.628	40.044.512	136.515.354	4.996.237	141.511.592
	Dfb ric. 2007	-	31.258	1.980.844	1.925.595	3.904.785	6.482.834	9.486.558	28.896.753	17.235.742	380.615	21.649.520	26.385.347	118.359.848	5.360.339	123.720.187
Sardegna	n. enti	-	4	7	7	11	13	6	8	1	2	-	-	59	4	63
	Dfb ric. 2006	-	193.255	425.403	1.039.789	747.574	2.821.267	930.981	7.203.471	597.963	4.392.093	-	-	18.351.795	2.097.374	20.449.170
	Dfb ric. 2007	-	111.258	231.960	225.506	2.899.729	1.206.274	262.855	5.822.102	889.517	1.731.273	-	-	13.380.475	2.524.162	15.904.637
N. Enti		7	29	82	83	162	242	200	174	38	17	3	3	1.040	42	1.082
Totale Dfb ric. 2006		231.045	2.163.449	3.721.977	5.778.421	15.532.759	42.623.112	53.182.875	123.634.000	42.938.670	33.597.921	40.945.663	48.095.107	412.445.000	25.681.650	438.126.650
Totale Dfb ric. 2007		360.916	2.267.216	4.900.114	5.840.850	18.592.773	39.823.612	44.521.000	103.894.372	53.083.825	15.770.372	29.338.152	40.219.757	358.612.958	43.644.614	402.257.572

Prospetto n.11.3 - Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003-2004-2005-2006-2007 dai medesimi enti

(in euro senza decimali)

Regione	Dati	Classe											Comuni	Province	Totale complessivo
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Piemonte	n. enti	-	-	-	1	3	2	4	-	1	-	-	11		11
	Dfb ric. 2003	-	-	-	20.892	333.949	291.881	1.270.517	-	1.009.381	-	-	2.926.621		2.926.621
	Dfb ric. 2004	-	-	-	48.266	75.865	577.914	622.298	-	160.000	-	-	1.484.342		1.484.342
	Dfb ric. 2005	-	-	-	33.724	2.210.826	226.896	597.229	-	296.506	-	-	3.365.180		3.365.180
	Dfb ric. 2006	-	-	-	12.966	1.499.894	50.983	1.221.099	-	21.205	-	-	2.806.147		2.806.147
	Dfb ric. 2007	-	-	-	5.019	190.446	54.687	385.093	-	43.154	-	-	678.399		678.399
Valle D'Aosta	n. enti	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1		1
	Dfb ric. 2003	367	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	367		367
	Dfb ric. 2004	609	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	609		609
	Dfb ric. 2005	7.839	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.839		7.839
	Dfb ric. 2006	62.389	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	62.389		62.389
	Dfb ric. 2007	3.381	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.381		3.381
Lombardia	n. enti	-	-	-	2	6	2	2	2	1	-	-	15	2	17
	Dfb ric. 2003	-	-	-	62.374	1.719.050	149.506	587.818	2.304.495	438.877	-	-	5.262.121	677.466	5.939.587
	Dfb ric. 2004	-	-	-	299.491	1.811.444	604.908	279.109	1.717.115	3.985.751	-	-	8.697.818	133.962	8.831.780
	Dfb ric. 2005	-	-	-	79.426	271.888	111.402	83.947	1.995.194	1.392.603	-	-	3.934.460	251.545	4.186.005
	Dfb ric. 2006	-	-	-	90.730	1.194.562	438.876	138.925	228.157	592.876	-	-	2.684.125	633.449	3.317.574
	Dfb ric. 2007	-	-	-	17.996	542.725	85.478	117.964	349.489	1.364.425	-	-	2.478.077	403.750	2.881.827
Liguria	n. enti	-	-	1	-	1	3	3	-	-	-	1	9		9
	Dfb ric. 2003	-	-	14.525	-	59.475	452.594	2.539.494	-	-	-	1.020.000	4.086.089		4.086.089
	Dfb ric. 2004	-	-	51.685	-	40.101	783.309	551.377	-	-	-	4.834.279	6.260.751		6.260.751
	Dfb ric. 2005	-	-	86.531	-	90.655	256.567	240.458	-	-	-	816.572	1.490.784		1.490.784
	Dfb ric. 2006	-	-	9.871	-	83.540	181.627	176.381	-	-	-	4.289.221	4.740.641		4.740.641
	Dfb ric. 2007	-	-	45.224	-	4.655	564.514	701.480	-	-	-	2.145.927	3.461.801		3.461.801
Trentino Alto Adige	n. enti	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	3		3
	Dfb ric. 2003	-	13.136	-	26.003	-	-	438.691	-	-	-	-	477.830		477.830
	Dfb ric. 2004	-	21.717	-	128.260	-	-	112.759	-	-	-	-	262.737		262.737
	Dfb ric. 2005	-	12.221	-	127.004	-	-	60.928	-	-	-	-	200.153		200.153
	Dfb ric. 2006	-	2.323	-	338.675	-	-	20.047	-	-	-	-	361.045		361.045
	Dfb ric. 2007	-	10.890	-	4.757	-	-	16.876	-	-	-	-	32.523		32.523

segue=>

<= segue

		Classe											Comuni	Province	Totale complessivo
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Veneto	n. enti	-	-	-	2	1	5	3	1	-	-	-	12		12
	Dfb ric. 2003	-	-	-	15.032	13.509	460.696	92.085	400.382	-	-	-	981.704		981.704
	Dfb ric. 2004	-	-	-	129.729	13.946	266.700	646.616	718.473	-	-	-	1.775.463		1.775.463
	Dfb ric. 2005	-	-	-	47.717	4.896	650.164	1.828.430	555.640	-	-	-	3.086.847		3.086.847
	Dfb ric. 2006	-	-	-	130.799	4.460	817.777	1.129.532	179.683	-	-	-	2.262.251		2.262.251
	Dfb ric. 2007	-	-	-	62.658	191.707	78.221	261.905	187.912	-	-	-	782.403		782.403
Friuli V. Giulia	n. enti	-	-	1	-	1	2	-	-	1	-	-	5		5
	Dfb ric. 2003	-	-	3.535	-	15.453	2.914	-	-	330.871	-	-	352.773		352.773
	Dfb ric. 2004	-	-	1.529	-	148.969	218.862	-	-	348.932	-	-	718.293		718.293
	Dfb ric. 2005	-	-	11.378	-	77.388	312.773	-	-	903.124	-	-	1.304.663		1.304.663
	Dfb ric. 2006	-	-	816	-	15.011	15.917	-	-	729.508	-	-	761.252		761.252
	Dfb ric. 2007	-	-	12.092	-	40.552	177.222	-	-	1.255.543	-	-	1.485.409		1.485.409
E. Romagna	n. enti	-	-	-	2	-	1	3	-	2	-	-	8		8
	Dfb ric. 2003	-	-	-	59.779	-	2.748	411.156	-	1.233.948	-	-	1.707.631		1.707.631
	Dfb ric. 2004	-	-	-	115.301	-	15.000	120.968	-	708.297	-	-	959.565		959.565
	Dfb ric. 2005	-	-	-	139.702	-	40.573	53.300	-	2.629.628	-	-	2.863.202		2.863.202
	Dfb ric. 2006	-	-	-	61.849	-	51.606	135.706	-	570.627	-	-	819.788		819.788
	Dfb ric. 2007	-	-	-	14.669	-	41.529	665.736	-	370.230	-	-	1.092.164		1.092.164
Toscana	n. enti	-	1	-	4	2	5	5	6	2	-	-	25		25
	Dfb ric. 2003	-	754.570	-	164.692	26.168	1.763.015	1.112.107	4.445.816	6.532.313	-	-	14.798.682		14.798.682
	Dfb ric. 2004	-	118.958	-	439.965	141.809	3.496.301	938.765	5.197.316	4.383.000	-	-	14.716.114		14.716.114
	Dfb ric. 2005	-	10.666	-	755.124	94.112	4.016.111	5.925.553	5.588.148	5.839.902	-	-	22.229.615		22.229.615
	Dfb ric. 2006	-	79.537	-	206.122	259.187	834.649	2.549.316	8.830.113	5.888.386	-	-	18.647.310		18.647.310
	Dfb ric. 2007	-	72.500	-	833.225	87.682	1.075.061	1.031.671	8.660.641	1.544.786	-	-	13.305.565		13.305.565
Umbria	n. enti	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	2		2
	Dfb ric. 2003	-	-	-	-	-	-	26.807	-	263.213	-	-	290.020		290.020
	Dfb ric. 2004	-	-	-	-	-	-	28.627	-	295.600	-	-	324.227		324.227
	Dfb ric. 2005	-	-	-	-	-	-	8.671	-	208.968	-	-	217.639		217.639
	Dfb ric. 2006	-	-	-	-	-	-	335.420	-	708.654	-	-	1.044.073		1.044.073
	Dfb ric. 2007	-	-	-	-	-	-	376.655	-	18.021	-	-	394.677		394.677
Marche	n. enti	-	1	-	-	2	2	6	-	1	-	-	12	1	13
	Dfb ric. 2003	-	10.887	-	-	13.254	659.777	1.755.807	-	97.491	-	-	2.537.216	99.822	2.637.038
	Dfb ric. 2004	-	12.199	-	-	111.936	406.189	1.029.428	-	233.695	-	-	1.793.448	271.210	2.064.658
	Dfb ric. 2005	-	11.332	-	-	116.373	520.458	1.808.647	-	91.808	-	-	2.548.619	1.936.756	4.485.374
	Dfb ric. 2006	-	11.166	-	-	1.389	577.005	1.076.676	-	141.286	-	-	1.807.522	178.337	1.985.859
	Dfb ric. 2007	-	8.132	-	-	18.038	238.727	1.406.124	-	467.069	-	-	2.138.090	1.239.856	3.377.946

Segue =>

<= segue

		Classe										Comuni	Province	Totale complessivo	
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10				11
Lazio	n. enti	-	1	2	3	5	5	8	1	1	-	1	27	2	29
	Dfb ric. 2003	-	16.035	63.376	290.574	262.127	2.634.464	8.918.332	4.277	4.986.138	-	41.850.258	59.025.581	862.452	59.888.033
	Dfb ric. 2004	-	6.689	119.929	613.462	627.737	2.795.972	10.785.316	2.762.679	2.176.502	-	39.118.422	59.006.707	896.518	59.903.225
	Dfb ric. 2005	-	139.655	25.230	443.971	1.514.322	909.526	4.537.290	1.659.551	3.602.424	-	49.209.981	62.041.950	2.443.786	64.485.736
	Dfb ric. 2006	-	40.000	41.549	78.603	717.619	3.987.019	4.787.063	1.311.069	3.084.442	-	3.761.374	17.808.739	2.002.605	19.811.344
	Dfb ric. 2007	-	11.000	72.696	1.295.444	465.432	1.194.567	4.902.689	2.020.356	1.945.391	-	11.688.482	23.596.058	1.484.832	25.080.890
Abruzzo	n. enti	1	-	1	-	6	4	5	-	1	-	-	18	2	20
	Dfb ric. 2003	10.420	-	68.357	-	523.087	771.609	2.801.619	-	2.988.559	-	-	7.163.652	849.698	8.013.350
	Dfb ric. 2004	33.202	-	50.480	-	1.422.446	589.883	3.021.162	-	2.497.696	-	-	7.614.868	1.913.363	9.528.231
	Dfb ric. 2005	14.450	-	69.955	-	764.397	539.673	6.353.472	-	1.435.345	-	-	9.177.291	3.121.556	12.298.847
	Dfb ric. 2006	4.782	-	191.990	-	939.652	178.881	3.258.164	-	2.266.924	-	-	6.840.393	2.614.851	9.455.245
	Dfb ric. 2007	6.260	-	13.758	-	493.423	186.477	2.582.541	-	515.589	-	-	3.798.049	1.868.218	5.666.266
Molise	n. enti	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	3	-	3
	Dfb ric. 2003	-	-	-	-	331.839	-	544.180	-	-	-	-	876.019	-	876.019
	Dfb ric. 2004	-	-	-	-	446.923	-	141.245	-	-	-	-	588.168	-	588.168
	Dfb ric. 2005	-	-	-	-	1.238.346	-	1.788.406	-	-	-	-	3.026.752	-	3.026.752
	Dfb ric. 2006	-	-	-	-	403.713	-	250.605	-	-	-	-	654.318	-	654.318
	Dfb ric. 2007	-	-	-	-	155.664	-	171.319	-	-	-	-	326.984	-	326.984
Campania	n. enti	1	4	6	10	20	22	27	6	-	-	-	96	3	99
	Dfb ric. 2003	89.000	221.530	131.781	1.734.184	3.080.869	5.963.020	31.045.319	9.258.925	-	-	-	51.524.628	5.047.700	56.572.328
	Dfb ric. 2004	17.511	204.954	359.423	1.561.144	4.774.059	5.816.535	22.675.184	21.635.903	-	-	-	57.044.713	4.660.035	61.704.748
	Dfb ric. 2005	52.000	89.680	99.987	2.137.677	3.649.912	5.887.429	30.420.423	11.782.792	-	-	-	54.119.901	1.520.690	55.640.590
	Dfb ric. 2006	27.111	338.435	198.374	1.732.879	2.568.191	8.972.032	21.062.066	6.222.258	-	-	-	41.121.346	2.092.002	43.213.347
	Dfb ric. 2007	118.624	503.170	62.884	1.360.052	3.025.344	7.132.958	15.413.474	7.318.879	-	-	-	34.935.385	7.069.296	42.004.681
Puglia	n. enti	-	2	1	4	10	25	17	4	-	1	-	64	3	67
	Dfb ric. 2003	-	77.287	9.193	113.593	585.090	6.158.685	22.248.666	7.605.195	-	4.464.751	-	41.262.459	6.222.143	47.484.602
	Dfb ric. 2004	-	21.008	18.293	370.238	593.323	6.702.881	21.519.311	8.496.228	-	8.613.819	-	46.335.103	6.053.741	52.388.844
	Dfb ric. 2005	-	115.124	5.640	2.414.791	1.307.551	4.883.795	13.388.235	5.862.237	-	4.768.990	-	32.746.364	3.345.860	36.092.224
	Dfb ric. 2006	-	22.118	5.480	670.163	2.923.969	8.654.371	22.214.467	3.564.944	-	3.318.035	-	41.373.547	2.852.254	44.225.801
	Dfb ric. 2007	-	38.249	17.476	645.863	2.057.096	5.113.598	12.289.310	3.941.666	-	7.688.632	-	31.791.890	3.019.527	34.811.417
Basilicata	n. enti	-	1	-	1	3	5	-	1	-	-	-	11	2	13
	Dfb ric. 2003	-	13.591	-	39.859	391.759	2.268.323	-	1.755.588	-	-	-	4.469.120	5.557.469	10.026.589
	Dfb ric. 2004	-	343	-	9.554	117.378	1.643.817	-	8.852.505	-	-	-	10.623.598	469.027	11.092.624
	Dfb ric. 2005	-	1.694	-	58.048	2.569.631	467.157	-	240.638	-	-	-	3.337.168	338.067	3.675.235
	Dfb ric. 2006	-	34.655	-	86.861	590.153	755.966	-	5.492.034	-	-	-	6.959.668	761.424	7.721.092
	Dfb ric. 2007	-	5.098	-	48.552	1.463.978	2.653.395	-	4.515.530	-	-	-	8.686.552	1.339.684	10.026.236

Segue ==>

<= segue

		Classe											Comuni	Province	Totale complessivo
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11			
Calabria	n. enti	-	5	6	11	9	11	2	3	-	-	-	47	2	49
	Dfb ric. 2003	-	98.236	299.946	1.461.180	1.282.417	4.076.023	987.990	5.426.895	-	-	-	13.632.686	3.391.563	17.024.249
	Dfb ric. 2004	-	73.948	164.230	2.366.031	1.081.438	6.197.558	346.373	874.707	-	-	-	11.104.286	1.720.705	12.824.991
	Dfb ric. 2005	-	338.957	222.607	872.584	919.267	5.709.061	462.523	1.099.545	-	-	-	9.624.544	3.057.769	12.682.313
	Dfb ric. 2006	-	220.304	415.218	478.485	2.660.502	2.266.349	997.151	4.249.167	-	-	-	11.287.175	1.344.940	12.632.115
	Dfb ric. 2007	-	470.628	386.700	346.657	2.639.227	3.030.312	109.809	3.648.718	-	-	-	10.632.051	4.401.160	15.033.211
Sicilia	n. enti	1	6	6	18	29	20	32	4	1	2	-	119	8	127
	Dfb ric. 2003	1.261	328.867	842.489	2.434.724	5.380.047	6.718.786	30.185.523	9.842.114	1.704.508	5.420.654	-	62.858.974	7.141.098	70.000.072
	Dfb ric. 2004	10.984	315.229	636.029	3.689.567	12.761.107	4.199.246	25.389.798	3.765.157	1.258.279	10.935.404	-	62.960.800	6.014.533	68.975.333
	Dfb ric. 2005	27.348	376.386	165.944	2.413.777	5.907.936	9.719.139	30.104.023	5.616.854	5.999.381	25.445.813	-	85.776.600	5.977.334	91.753.934
	Dfb ric. 2006	29.587	358.024	243.669	1.181.759	9.904.105	9.700.804	21.322.809	4.844.856	536.991	37.627.628	-	85.750.231	4.996.237	90.746.468
	Dfb ric. 2007	10.367	962.431	590.377	1.366.457	5.243.177	8.241.863	27.664.535	3.493.633	380.615	21.649.520	-	69.602.974	5.360.339	74.963.313
Sardegna	n. enti	1	-	3	4	4	3	5	1	2	-	-	23	3	26
	Dfb ric. 2003	11.190	-	94.121	242.425	793.373	1.226.433	2.239.847	2.198.275	5.922.705	-	-	12.728.370	1.337.634	14.066.004
	Dfb ric. 2004	42.813	-	45.527	549.110	1.345.293	1.103.114	815.351	397.924	14.252.158	-	-	18.551.290	2.296.610	20.847.900
	Dfb ric. 2005	19.835	-	1.580.595	444.545	1.020.512	542.309	18.406.384	1.824.020	11.296.782	-	-	35.134.984	1.996.831	37.131.814
	Dfb ric. 2006	13.683	-	158.135	83.169	1.521.338	381.914	3.102.612	597.963	4.392.093	-	-	10.250.907	2.083.289	12.334.196
	Dfb ric. 2007	28.570	-	19.143	1.833.177	768.890	68.872	4.486.721	889.517	1.731.273	-	-	9.826.162	2.166.174	11.992.336
N. Enti		5	22	27	63	104	117	125	29	14	3	2	511	28	539
Totale Dfb ric. 2003		112.239	1.534.140	1.527.322	6.665.311	14.811.467	33.600.474	107.205.960	43.241.963	25.508.006	9.885.405	42.870.258	286.962.545	31.187.045	318.149.589
Totale Dfb ric. 2004		105.119	775.046	1.447.125	10.320.118	25.513.773	35.418.189	89.023.686	54.418.006	30.299.911	19.549.223	43.952.701	310.822.898	24.429.704	335.252.602
Totale Dfb ric. 2005		121.472	1.095.715	2.267.868	9.968.089	21.758.011	34.793.034	116.067.917	36.224.619	33.696.470	30.214.803	50.026.554	336.234.553	23.990.194	360.224.746
Totale Dfb ric. 2006		137.552	1.106.561	1.265.102	5.153.060	25.287.283	37.865.776	83.778.038	35.520.244	18.932.994	40.945.663	8.050.595	258.042.868	19.559.388	277.602.256
Totale Dfb ric. 2007		167.203	2.082.097	1.220.351	7.834.526	17.388.036	29.937.479	72.583.903	35.026.341	9.636.097	29.338.152	13.834.410	219.048.594	28.352.835	247.401.429

Prospetto n. 12. Incidenza dei DFB sulle entrate correnti di tutti i Comuni >8000 ab.

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2006	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	78	4.511.637	2.432.946.538	0,19
Lombardia	220	7.706.068	5.383.812.584	0,14
Liguria	28	13.290.273	1.377.809.243	0,96
Trentino Alto Adige	13	159.191	629.531.935	0,03
Veneto	141	9.267.691	2.521.245.118	0,37
Friuli V. Giulia	31	3.480.179	833.568.554	0,42
Emilia Romagna	104	4.792.889	2.837.662.548	0,17
Toscana	103	26.576.846	2.677.609.008	0,99
Umbria	20	1.618.808	559.886.884	0,29
Marche	38	2.928.950	792.687.677	0,37
Lazio	58	39.143.908	4.623.211.101	0,85
Abruzzo	30	10.537.858	577.123.900	1,83
Molise	2	271.877	21.864.639	1,24
Campania	125	85.696.733	3.592.470.569	2,39
Puglia	113	57.675.822	1.892.158.546	3,05
Basilicata	12	6.275.993	204.646.517	3,07
Calabria	39	25.721.615	725.061.039	3,55
Sicilia	92	111.611.222	2.534.509.130	4,40
Sardegna	34	16.645.865	834.231.145	2,00
Totale complessivo	1281	427.913.426	35.052.036.676	1,22

Prospetto n. 12.2 Incidenza dei DFB sulle entrate correnti dei Comuni con DFB e popolazione >8000 ab.

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2006	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	26	4.511.637	562.376.899	0,80
Lombardia	68	7.706.068	1.551.645.527	0,50
Liguria	21	13.290.273	1.263.364.808	1,05
Trentino Alto Adige	2	159.191	228.487.389	0,07
Veneto	47	9.267.691	612.054.252	1,51
Friuli V. Giulia	18	3.480.179	572.601.679	0,61
Emilia Romagna	29	4.792.889	1.012.760.824	0,47
Toscana	46	26.576.846	1.913.690.299	1,39
Umbria	8	1.618.808	366.181.323	0,44
Marche	21	2.928.950	526.228.292	0,56
Lazio	39	39.143.908	4.357.445.905	0,90
Abruzzo	23	10.537.858	476.895.238	2,21
Molise	2	271.877	21.864.639	1,24
Campania	99	85.696.733	3.132.550.892	2,74
Puglia	84	57.675.822	1.529.026.574	3,77
Basilicata	8	6.275.993	138.886.034	4,52
Calabria	28	25.721.615	642.922.021	4,00
Sicilia	78	111.611.222	2.405.325.348	4,64
Sardegna	26	16.645.865	749.988.191	2,22
Totale complessivo	673	427.913.426	22.064.296.133	1,94

Prospetto n. 13. Incidenza dei DFB sulle entrate correnti di tutte le Province

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2006	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	8	95.956	893.957.618	0,01
Lombardia	11	713.279	1.345.574.677	0,05
Liguria	4	612.300	308.815.434	0,20
Veneto	7	553.134	663.903.233	0,08
Friuli V. Giulia	4	263.947	260.983.754	0,10
Emilia Romagna	9	52.068.667	752.498.486	6,92
Toscana	10	566.795	814.425.377	0,07
Umbria	2	-	178.284.772	
Marche	4	1.923.517	329.136.798	0,58
Lazio	5	2.777.052	738.026.084	0,38
Abruzzo	4	3.199.471	203.868.228	1,57
Molise	2	425.796	53.944.619	0,79
Campania	5	3.851.111	916.329.753	0,42
Puglia	5	3.962.687	470.897.843	0,84
Basilicata	2	761.424	142.242.179	0,54
Calabria	5	4.355.471	352.610.762	1,24
Sicilia	9	31.028.607	611.540.369	5,07
Sardegna	7	2.097.374	192.838.696	1,09
Totale complessivo	103	109.256.587	9.229.878.683	1,18

Prospetto n. 13.2. Incidenza dei DFB sulle entrate correnti delle Province con DFB.

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2006	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	1	95.956	47.162.491	0,20
Lombardia	3	713.279	297.820.503	0,24
Liguria	1	612.300	65.800.404	0,93
Veneto	3	553.134	326.241.362	0,17
Friuli V. Giulia	2	263.947	126.023.681	0,21
Emilia Romagna	4	52.068.667	369.469.111	14,09
Toscana	4	566.795	358.134.733	0,16
Marche	3	1.923.517	256.430.843	
Lazio	3	2.777.052	592.061.268	0,47
Abruzzo	3	3.199.471	146.499.713	2,18
Molise	1	425.796	15.857.938	2,69
Campania	5	3.851.111	916.329.753	0,42
Puglia	5	3.962.687	470.897.843	0,84
Basilicata	2	761.424	142.242.179	0,54
Calabria	4	4.355.471	234.380.917	1,86
Sicilia	9	31.028.607	611.540.369	5,07
Sardegna	4	2.097.374	157.057.257	1,34
Totale complessivo	57	109.256.587	5.133.950.365	2,13

Prospetto n. 14. Incidenza dei DFB sulle entrate correnti di tutti i Comuni >8000 ab

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2005	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	78	4.908.111	2.541.275.529	0,19
Lombardia	221	16.967.543	5.581.196.438	0,30
Liguria	29	4.775.663	1.461.399.117	0,33
Trentino Alto Adige	13	584.997	601.715.496	0,10
Veneto	141	6.933.632	2.552.247.801	0,27
Friuli V. Giulia	31	2.818.187	820.221.784	0,34
Emilia Romagna	105	8.009.964	2.996.243.277	0,27
Toscana	103	31.780.241	2.787.917.611	1,14
Umbria	20	3.089.900	606.634.941	0,51
Marche	38	2.864.404	805.529.574	0,36
Lazio	57	69.464.278	4.234.161.360	1,64
Abruzzo	30	13.593.204	590.084.382	2,30
Molise	3	1.588.345	41.680.205	3,81
Campania	125	134.007.196	3.581.842.346	3,74
Puglia	114	42.719.804	1.890.576.362	2,26
Basilicata	11	1.553.638	198.951.812	0,78
Calabria	40	21.948.124	747.158.044	2,94
Sicilia	89	98.314.240	2.396.281.722	4,10
Sardegna	35	35.569.565	817.872.720	4,35
Totale complessivo	1283	501.491.037	35.252.990.519	1,42

Prospetto n. 14.2. Incidenza dei DFB sulle entrate correnti dei Comuni con DFB e popolazione >8000 ab

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2005	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	25	4.908.111	526.666.201	0,93
Lombardia	63	16.967.543	3.382.645.673	0,50
Liguria	15	4.775.663	1.167.203.070	0,41
Trentino Alto Adige	4	584.997	98.549.634	0,59
Veneto	47	6.933.632	1.219.397.568	0,57
Friuli V. Giulia	12	2.818.187	552.825.345	0,51
Emilia Romagna	23	8.009.964	723.760.250	1,11
Toscana	43	31.780.241	1.904.968.612	1,67
Umbria	8	3.089.900	414.853.772	0,74
Marche	18	2.864.404	424.424.472	0,67
Lazio	33	69.464.278	3.845.003.096	1,81
Abruzzo	24	13.593.204	520.466.735	2,61
Molise	2	1.588.345	22.317.167	7,12
Campania	97	134.007.196	3.242.653.223	4,13
Puglia	83	42.719.804	1.518.252.336	2,81
Basilicata	9	1.553.638	176.411.286	0,88
Calabria	30	21.948.124	606.535.655	3,62
Sicilia	77	98.314.240	2.302.141.094	4,27
Sardegna	28	35.569.565	751.568.671	4,73
Totale complessivo	641	501.491.037	23.400.643.861	2,14

Prospetto n. 15. Incidenza dei DFB sulle entrate correnti di tutte le Province.

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2005	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	8	113.557	909.855.441	0,01
Lombardia	11	802.900	1.314.508.503	0,06
Liguria	4	3.587	307.022.157	0,00
Veneto	7	30.414	680.926.453	0,00
Friuli V. Giulia	4	22.973	254.200.918	0,01
Emilia Romagna	9	169.115	728.023.868	0,02
Toscana	10	2.627.251	823.859.537	0,32
Umbria	2	-	191.317.391	
Marche	4	2.985.896	304.612.641	0,98
Lazio	5	4.368.252	724.685.872	0,60
Abruzzo	4	3.785.900	210.344.175	1,80
Molise	2	426.695	54.235.259	0,79
Campania	5	9.397.533	1.084.805.714	0,87
Puglia	5	3.823.097	491.227.495	0,78
Basilicata	2	338.067	144.092.431	0,23
Calabria	5	4.720.052	339.357.016	1,39
Sicilia	9	6.407.911	625.838.462	1,02
Sardegna	3	1.996.831	168.145.522	1,19
Totale complessivo	99	42.020.030	9.357.058.855	0,45

Prospetto n. 15.2 Incidenza dei DFB sulle entrate correnti delle Province con DFB.

(in migliaia di euro)

Regione	n. enti	DFB	entrate correnti 2005	inidenza percentuale
		(a)	(b)	(a/b)
Piemonte	1	113.557	67.771.958	0,17
Lombardia	4	802.900	443.399.191	0,18
Liguria	1	3.587	62.900.575	0,01
Veneto	2	30.414	223.900.989	0,01
Friuli V. Giulia	2	22.973	153.774.897	0,01
Emilia Romagna	1	169.115	67.415.964	0,25
Toscana	3	2.627.251	316.177.801	0,83
Marche	3	2.985.896	237.940.738	
Lazio	3	4.368.252	588.404.807	0,74
Abruzzo	3	3.785.900	151.041.771	2,51
Molise	2	426.695	54.235.259	0,79
Campania	5	9.397.533	1.084.805.714	0,87
Puglia	4	3.823.097	444.367.040	0,86
Basilicata	2	338.067	144.092.431	0,23
Calabria	4	4.720.052	230.084.076	2,05
Sicilia	9	6.407.911	625.838.462	1,02
Sardegna	3	1.996.831	168.145.522	1,19
Totale complessivo	52	42.020.030	5.064.297.194	0,83

11 Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Il presente capitolo si riferisce all'universo di Province e Comuni e, per questi ultimi, non solamente a quelli con popolazione superiore agli 8000 abitanti che costituiscono il campione ordinario della relazione. Ciò spiega la diversità dei dati esposti da quelli contenuti nel capitolo "Andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria".

11.1 Il quadro normativo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre gli Enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni.³⁷¹

In effetti, l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti. (artt. 162, co. 6 e 193).

Pertanto, le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione non hanno tutte la stessa gravità: questa varia, evidentemente, in relazione non solo all'entità dello squilibrio –con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante– ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali –i c.d. debiti fuori bilancio– siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti.³⁷²

A tutto questo, poi, non può non legarsi un'adeguata attenzione per 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.

Si vuole dire che la presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo, ovvero con un avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi, rende il quadro finanziario dell'Ente sicuramente più grave, per cui appare utile farne cenno.

³⁷¹ Negli ultimi anni il numero degli Enti che chiudono i conti in disavanzo è, per esercizio, di alcune decine. Quello degli Enti che riconoscono debiti fuori bilancio oscilla tra i 1.500 e i 2.000.

³⁷² Il dato è costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti ma non impegnati sull'esercizio 2006 e da quelli riconosciuti successivamente nel 2007. Viene così rappresentata la situazione debitoria sicuramente esistente al 31/12/2006 e non espressa nella contabilità di chiusura dell'esercizio.

È appena il caso di ricordare che il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri delle stesse con le relative destinazioni.

Orbene, i “fondi” servono ad evitare che le risorse vincolate, confluite nel risultato complessivo, perdano la connotazione originaria.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento così negativo delle restanti partite di bilancio, ché a fine esercizio esse non trovino “corrispondente copertura” nel risultato di amministrazione o, addirittura, come nei casi di disavanzo, nessuna copertura.

L’obbligo di dover ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, incide fortemente sulla gestione futura del bilancio.

Si è ritenuto, pertanto, di sommare detti fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile “Squilibrio effettivo”, per la cui significatività, poi, l’analisi procede a rapportarlo al dato degli accertamenti correnti e della popolazione residente.³⁷³

11.2 Rilevazioni della Sezione

Il risultato contabile di amministrazione si deduce, come è ovvio, dal conto del bilancio.

Come è noto, però, solo le province e i comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti inviano il rendiconto alla Corte dei conti.³⁷⁴ La Sezione ha quindi provveduto, con apposita ordinanza, all’invio a tutti gli 8201 enti locali (comuni + province) di un modello relativo all’esercizio 2006 che, restituito compilato dagli enti, ha consentito la rilevazione di tutte le posizioni deficitarie per le quali sono state, poi, richieste le contabilità. Successivamente, è stata fatta anche richiesta per i dati del 2007.

Per *l’esercizio 2006* è emerso che gli enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 54 (39 nel 2005) di cui 32 per il primo anno, 12 con persistenza biennale, 4 triennale, 3 quadriennale, 1 quinquennale e 2, addirittura, con persistenza da 6 anni. Alcuni di questi enti erano stati in disavanzo anche in un non lontano passato. (prospetto n. 4).

L’ente Provincia è assente nel fenomeno.

L’ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 76,670 milioni di euro a fronte dei 29,869 milioni di euro dell’anno precedente. L’incidenza sulle entrate correnti di competenza è del 13,13%. Il dato globale, sommando anche i debiti fuori bilancio e i fondi vincolati da ricostituire, si eleva a 105.219 milioni di euro che rappresenta il totale dello squilibrio effettivo. (prospetto n. 1).

³⁷³ Allo stato si riscontra un buon 30% di enti che non compila, o compila in modo non completo, il quadro relativo alla distinzione dell’avanzo di amministrazione in fondi. L’introduzione a partire dai consuntivi del 2007 di “controlli bloccanti” porrà rimedio all’inconveniente.

³⁷⁴ A partire dai consuntivi del 2007 l’obbligo viene abbassato ai Comuni con più di 5000 abitanti.

Le classi demografiche più rappresentate nel 2006 sono state la 6^a e la 7^a con 10 enti ciascuna. Quella con il maggiore squilibrio -63,614 milioni di euro pari quasi al 60% del totale— è stata la 7^a classe, con 10 enti in disavanzo.

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di comuni in disavanzo sono il Lazio ed la Calabria con, rispettivamente 12 e 7 enti.

Il Lazio è la regione con gli Enti che espongono il più elevato squilibrio complessivo, pari a 26,021 milioni di euro, segue l'Umbria con 18,096 milioni (prospetto n. 3).

Per una valutazione sulla diffusione del fenomeno del disavanzo è da tenere presente che nell'area meridionale, nel periodo 1989-2006, ben 349 Enti su 428 in totale hanno dichiarato lo stato di dissesto. In questo modo hanno potuto riprendere *ex novo* la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio riequilibrato, accollando alla gestione commissariale di liquidazione i debiti pregressi.³⁷⁵

Si ritiene che un primo modo di valutare la significatività dello squilibrio possa consistere nel rapportarlo alla popolazione residente. (prospetto n. 2).

I dati, che indicano un valore medio di 138,46 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 755,79 euro a 9,57 euro. La distribuzione interna alla forbice (sub prospetto) rivela il massimo affollamento (28 Enti) nell'ambito che va da 60 a 200 euro di incidenza *pro-capite*.

Una ulteriore valutazione della situazione finanziaria degli Enti che chiudono i conti in disavanzo può compiersi rapportando l'importo dello squilibrio effettivo con il totale delle entrate correnti (accertamenti di competenza) al fine di misurarne l'incidenza percentuale. (prospetto n. 1).

Il valore medio riscontrato è dell' 18,02%. La forbice va dal 93,73% all' 1,30%.

Il maggiore affollamento di Enti (17 su 54 totali) è compreso nella fascia che va fino al 10%. (sub-prospetto).

Dei 54 Enti in disavanzo, 19 non hanno reso il conto economico³⁷⁶. (prospetto n. 5).

Dei restanti 35 Enti, 11 chiudono col segno negativo il Risultato della Gestione Operativa (R. G. O.). Il Risultato Economico di Esercizio (R. E. E.) è negativo per 27 Enti.

Nel rapporto percentuale tra il saldo dei proventi ed oneri finanziari (di fatto sempre di segno negativo) e il R.G.O. -quando di segno positivo³⁷⁷- ben 19 Enti mostrano valori superiori al 100%. È chiaro che per i rimanenti 11 Enti con R.G.O. negativo la non sostenibilità economica dell'indebitamento è in *re ipsa*.

³⁷⁵ 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.

³⁷⁶ Per l'art. 1, comma 539 della legge finanziaria per il 2005 sono tenuti alla redazione del conto economico, a partire dal 2004, anche i Comuni con popolazione dai 3.000 ai 4.999 abitanti. A partire dal 2006 ne hanno l'obbligo anche i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000.

³⁷⁷ Il dato misura la sostenibilità economica del costo dell'indebitamento. Valori assoluti oltre il 100% segnalano che la gestione operativa non è in grado di offrire risorse per la copertura dei costi finanziari.

Per l'esercizio 2007³⁷⁸ è emerso che gli Enti che hanno chiuso con un disavanzo di amministrazione sono stati 25 (prospetto n. 6). Di questi, 2 erano già in disavanzo nel 2001, uno persisteva dal 2002, 1 dal 2003, 2 dal 2004, 3 dal 2005, 8 dal 2006 e 8 per la prima volta in disavanzo dal 2007. La Provincia è assente nel fenomeno.

L'ammontare complessivo dei disavanzi raggiunge i 31,492 milioni di euro.

L'incidenza sulla popolazione residente è di 113,10 euro *pro-capite*. Le Marche sono la Regione con gli Enti col maggiore disavanzo.

La classe demografica con il maggiore importo assoluto è la 7^a con 25,744 milioni di euro che rappresentano l' 81,74% del totale (prospetto n. 7).

11.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati ufficiali forniti dagli enti, nel confronto 2005-2006, si rileva un andamento in aumento per numero di enti coinvolti di un valore di oltre il 35%: da 39 a 54 enti, assenti le Province. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente un andamento crescente di oltre il 177%.

L'incidenza media sulle entrate correnti degli enti interessati passa dall' 11,42% al 18,02%.

Si tratta di un *trend* sicuramente non incoraggiante riguardante lo 0,65% del totale dei Comuni, ma, con ogni probabilità, anche ulteriormente negativo stante l'osservazione che per gli enti che dichiarano il dissesto, invero pochi, non sempre si riscontrano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo.

Deve ancora osservarsi che gli enti esaminati non evidenziano solo un saldo negativo di natura finanziaria ma rivelano anche una situazione economica strutturalmente deficitaria: Risultato della Gestione Operativa di segno negativo o, comunque, non sempre in grado di sopportare il costo dell'indebitamento.

Detto questo, si rinvia alle "considerazioni di insieme" fatte alla fine del capitolo "andamenti ed equilibri generali della gestione finanziaria" in ordine alla situazione complessiva della finanza locale.

³⁷⁸ Quelli relativi al 2007 sono dati stimati non sorretti da conti consuntivi approvati. La loro attendibilità è, quindi, tutta da verificare. La forbice di errore constatata negli anni precedenti è ampia e può raggiungere anche il 25%, soprattutto nel senso di un numero maggiore di enti in disavanzo. Può accadere, peraltro, e ciò si è verificato relativamente al 2006 per il comune di Terni, che i dati definitivi di bilancio non confermino i dati provvisori che davano l'ente in disavanzo.

Prospetto generale n. 1

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2006 più debiti fuori bilancio (d.f.b.) e fondi vincolati. rapporto % con le entrate correnti competenza (accertamenti)

Regione	Enti	Pr	Cl. Dem.	Disavanzo 2006	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
Piemonte	Castelnuovo Belbo	AT	01	137.391,51	0,00	0,00	137.391,51	1.026.906,92	13,38
Piemonte	Rueglio	TO	01	21.680,95	0,00	0,00	21.680,95	576.545,18	3,76
Piemonte	Sampeyre	CN	02	327.676,58	0,00	0,00	327.676,58	1.741.071,19	18,82
Lombardia	Romagnese	PV	01	329.920,65	0,00	0,00	329.920,65	807.610,57	40,85
Lombardia	Secugnago	LO	02	56.938,47	0,00	0,00	56.938,47	1.015.209,28	5,61
Lombardia	Baranzate	MI	06	1.333.276,02	0,00	0,00	1.333.276,02	6.431.976,79	20,73
Veneto	Villa Bartolomea	VR	05	338.506,24	139.735,99	0,00	478.242,23	3.800.286,10	12,58
Emilia Romagna	Sant'Agata Bolognese	BO	04	112.907,39	21.994,03	49.037,07	183.938,49	4.832.063,94	3,81
Toscana	Viareggio	LU	08	2.138.399,15	3.568.342,81	228.368,37	5.935.110,33	72.294.120,21	8,21
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	7.529.162,08	0,00	0,00	7.529.162,08	25.187.954,28	29,89
Toscana	Fivizzano	MS	06	1.322.269,42	625.000,00	0,00	1.947.269,42	6.688.983,52	29,11
Toscana	Pontremoli	MS	06	214.372,38	821.399,00	0,00	1.035.771,38	7.779.416,29	13,31
Umbria	Perugia	PG	09	14.007.722,42	18.021,31	0,00	14.025.743,73	133.132.780,67	10,54
Umbria	Orvieto	TR	07	2.793.856,07	1.276.616,16	0,00	4.070.472,23	23.023.391,07	17,68
Marche	Falconara Marittima	AN	07	2.851.527,05	2.240.021,00	2.116.818,45	7.208.366,50	23.720.085,94	30,39
Marche	San Ginesio	MC	04	886.817,88	800.000,00	0,00	1.686.817,88	3.173.690,94	53,15
Marche	Fratte Rosa	PU	02	94.330,44	0,00	0,00	94.330,44	949.496,85	9,93
Lazio	Nettuno	RM	07	6.935.581,51	20.945,00	0,00	6.956.526,51	25.480.265,48	27,30
Lazio	Mentana	RM	07	4.868.876,47	387.803,00	0,00	5.256.679,47	12.143.227,04	43,29
Lazio	Campoli Appennino	FR	02	75.320,69	0,00	0,00	75.320,69	963.455,53	7,82
Lazio	Fontechiari	FR	02	46.731,59	75.288,72	0,00	122.020,31	917.295,02	13,30
Lazio	Pignataro Interamna	FR	03	1.841.766,92	0,00	0,00	1.841.766,92	1.964.979,47	93,73
Lazio	Casalvieri	FR	04	390.673,18	0,00	0,00	390.673,18	2.054.885,85	19,01
Lazio	San Giovanni Incarico	FR	04	294.080,18	0,00	0,00	294.080,18	1.737.863,58	16,92
Lazio	Pico	FR	04	212.568,08	83.406,36	0,00	295.974,44	1.363.036,70	21,71
Lazio	Arpino	FR	05	170.347,53	0,00	0,00	170.347,53	5.527.341,62	3,08
Lazio	Aprilia	LT	07	9.006.706,91	0,00	0,00	9.006.706,91	36.683.709,76	24,55
Lazio	Vetralla	VT	06	51.732,94	124.217,90	0,00	175.950,84	9.249.774,59	1,90
Lazio	Cori	LT	06	957.699,53	477.576,00	0,00	1.435.275,53	5.441.207,34	26,38
Abruzzo	Rosello	CH	0	63.894,32	0,00	0,00	63.894,32	472.129,78	13,53
Molise	Venafro	IS	06	771.885,69	601.643,23	0,00	1.373.528,92	7.261.568,65	18,92
Campania	Pietrastornina	AV	02	150.190,40	0,00	0,00	150.190,40	1.222.647,51	12,28
Campania	Battipaglia	SA	07	6.995.547,93	1.235.405,28	0,00	8.230.953,21	34.054.158,69	24,17

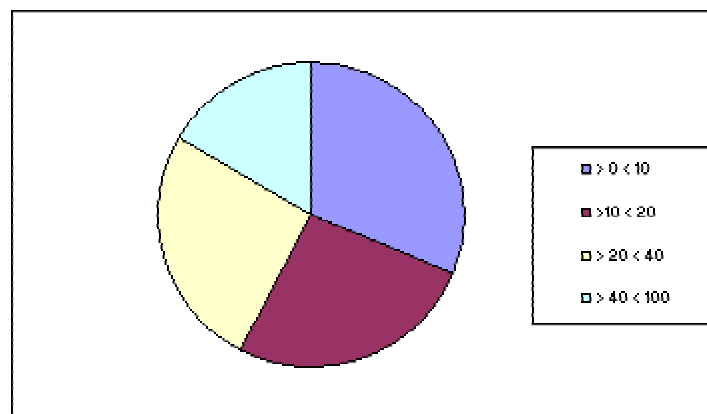
Segue=>

<=segue

Basilicata	Montescaglioso	MT	06	287.719,76	18.066,25	0,00	305.786,01	6.242.852,17	4,90
Basilicata	Pietragalla	PZ	04	288.444,21	0,00	310.557,76	599.001,97	2.796.391,57	21,42
Calabria	Domanico	CS	01	43.594,73	0,00	0,00	43.594,73	698.892,15	6,24
Calabria	Torano Castello	CS	04	128.801,04	35.070,58	0,00	163.871,62	3.546.375,14	4,62
Calabria	Bocchigliero	CS	02	2.304,63	127.831,52	0,00	130.136,15	1.239.832,01	10,50
Calabria	Palermi	CZ	02	124.894,02	65.431,62	0,00	190.325,64	796.041,11	23,91
Calabria	Casabona	KR	03	10.380,46	17.838,03	0,00	28.218,49	691.937,93	4,08
Calabria	Serra San Bruno	VV	05	454.935,63	0,00	0,00	454.935,63	4.093.571,26	11,11
Calabria	Soriano Calabro	VV	02	83.427,38	279.359,74	0,00	362.787,12	1.723.074,02	21,05
Puglia	Trani	BA	07	338.266,69	6.421.562,67	0,00	6.759.829,36	28.543.890,94	23,68
Puglia	Vico Del Gargano	FG	05	71.435,36	12.307,42	2.180.912,00	2.264.654,78	5.020.320,42	45,11
Puglia	Copertino	LE	07	411.721,80	167.046,67	2.399.923,93	2.978.692,40	10.927.119,55	27,26
Puglia	Racale	LE	06	540.445,79	494.763,01	0,00	1.035.208,80	5.640.734,93	18,35
Sicilia	Aragona	AG	06	399.755,46	146.575,00	0,00	546.330,46	5.873.643,46	9,30
Sicilia	Giarre	CT	07	5.239.842,58	377.448,74	0,00	5.617.291,32	17.784.384,31	31,59
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	32.616,76	0,00	0,00	32.616,76	2.501.313,30	1,30
Sicilia	Furci Siculo	ME	04	299.690,95	375.055,29	0,00	674.746,24	3.584.896,32	18,82
Sicilia	Pozzallo	RG	06	173.026,28	188.232,89	0,00	361.259,17	14.908.456,63	2,42
Sardegna	Nughedu Santa Vittoria	OR	01	71.659,83	0,00	0,00	71.659,83	761.684,47	9,41
Sardegna	Ula' Tirso	OR	01	141.087,27	8.885,92	10.176,23	160.149,42	719.255,51	22,27
Sardegna	Osilo	SS	04	196.311,18	0,00	0,00	196.311,18	2.958.096,81	6,64
Totale generale	N. 54 enti			76.670.720,38	21.252.891,14	7.295.793,81	105.219.405,33	583.771.900,36	18,02

*D.F.B. (debiti fuori bilancio)= riconosciuti 2006 e non impegnati + riconosciuti 2007

ambito	%	numero enti
> 0 < 10	31,48	17
>10 < 20	25,93	14
> 20 < 40	25,93	14
> 40 < 100	16,67	9
totale	100,00	54



Prospetto generale n.2

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2006. rapporto squilibrio effettivo / popolazione

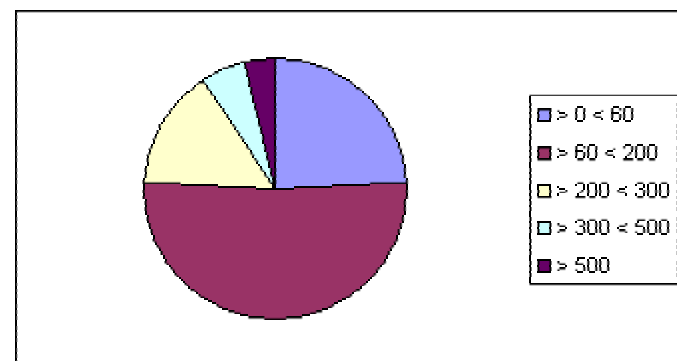
REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2006	squilibrio effettivo	POPOLAZIONE	Incidenza pro-capite
Piemonte	Castelnuovo Belbo	AT	01	137.391,51	137.391,51	930	147,73
Piemonte	Rueglio	TO	01	21.680,95	21.680,95	779	27,83
Piemonte	Sampeyre	CN	02	327.676,58	327.676,58	1.144	286,43
Lombardia	Romagnese	PV	01	329.920,65	329.920,65	909	362,95
Lombardia	Secugnago	LO	02	56.938,47	56.938,47	1.742	32,69
Lombardia	Baranzate	MI	06	1.333.276,02	1.333.276,02	11.149	119,59
Veneto	Villa Bartolomea	VR	05	338.506,24	478.242,23	5.368	89,09
Emilia Romagna	Sant'Agata Bolognese	BO	04	112.907,39	183.938,49	5.973	30,79
Toscana	Viareggio	LU	08	2.138.399,15	5.935.110,33	61.103	97,13
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	7.529.162,08	7.529.162,08	37.249	202,13
Toscana	Fivizzano	MS	06	1.322.269,42	1.947.269,42	9.174	212,26
Toscana	Pontremoli	MS	06	214.372,38	1.035.771,38	8.252	125,52
Umbria	Perugia	PG	09	14.007.722,42	14.025.743,73	149.125	94,05
Umbria	Orvieto	TR	07	2.793.856,07	4.070.472,23	20.705	196,59
Marche	Falconara Marittima	AN	07	2.851.527,05	7.208.366,50	28.349	254,27
Marche	San Ginesio	MC	04	886.817,88	1.686.817,88	3.799	444,02
Marche	Fratte Rosa	PU	02	94.330,44	94.330,44	1.034	91,23
Lazio	Nettuno	RM	07	6.935.581,51	6.956.526,51	36.080	192,81
Lazio	Mentana	RM	07	4.868.876,47	5.256.679,47	16.288	322,73
Lazio	Campoli Appennino	FR	02	75.320,69	75.320,69	1.815	41,50
Lazio	Fontechiari	FR	02	46.731,59	122.020,31	1.288	94,74
Lazio	Pignataro Interamna	FR	03	1.841.766,92	1.841.766,92	2.447	752,66
Lazio	Casalvieri	FR	04	390.673,18	390.673,18	3.211	121,67
Lazio	San Giovanni Incarico	FR	04	294.080,18	294.080,18	3.587	81,98
Lazio	Pico	FR	04	212.568,08	295.974,44	3.123	94,77
Lazio	Arpino	FR	05	170.347,53	170.347,53	7.614	22,37
Lazio	Aprilia	LT	07	9.006.706,91	9.006.706,91	56.028	755,79
Lazio	Vetralla	VT	06	51.732,94	175.950,84	11.917	16,71
Lazio	Cori	LT	06	957.699,53	1.435.275,53	10.529	136,32
Abruzzo	Rosello	CH	0	63.894,32	63.894,32	342	186,83
Molise	Venafro	IS	06	771.885,69	1.373.528,92	11.198	122,66
Campania	Pietrastornina	AV	02	150.190,40	150.190,40	1.650	91,02
Campania	Battipaglia	SA	07	6.995.547,93	8.230.953,21	50.359	163,45

Segue=>

<=segue

Basilicata	Montescaglioso	MT	06	287.719,76	305.786,01	10.121	30,21
Basilicata	Pietragalla	PZ	04	288.444,21	599.001,97	4.534	132,11
Calabria	Domanico	CS	01	43.594,73	43.594,73	926	47,08
Calabria	Torano Castello	CS	04	128.801,04	163.871,62	4.915	33,34
Calabria	Bocchigliero	CS	02	2.304,63	130.136,15	1.897	68,60
Calabria	Palermi	CZ	02	124.894,02	190.325,64	1.436	132,54
Calabria	Casabona	KR	03	10.380,46	28.218,49	2.950	9,57
Calabria	Serra San Bruno	VV	05	454.935,63	454.935,63	7.068	64,37
Calabria	Soriano Calabro	VV	02	83.427,38	362.787,12	3.068	118,25
Puglia	Trani	BA	07	338.266,69	6.759.829,36	53.139	127,21
Puglia	Vico Del Gargano	FG	05	71.435,36	2.264.654,78	8.107	279,35
Puglia	Copertino	LE	07	411.721,80	2.978.692,40	22.294	133,61
Puglia	Racale	LE	06	540.445,79	1.035.208,80	10.321	100,30
Sicilia	Aragona	AG	06	399.755,46	546.330,46	10.065	54,28
Sicilia	Giarre	CT	07	5.239.842,58	5.617.291,32	26.357	213,12
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	32.616,76	32.616,76	2.578	12,65
Sicilia	Furci Siculo	ME	04	299.690,95	674.746,24	3.285	205,40
Sicilia	Pozzallo	RG	06	173.026,28	361.259,17	17.936	20,14
Sardegna	Nughedu Santa Vittoria	OR	01	71.659,83	71.659,83	578	123,98
Sardegna	Ula' Tirso	OR	01	141.087,27	160.149,42	634	252,60
Sardegna	Osilo	SS	04	196.311,18	196.311,18	3.438	57,10
Totale generale	N. 54 enti			76.670.720,38	105.219.405,33	759.907,00	138,46

àmbito	%	numero enti
> 0 < 60	24,07	13
> 60 < 200	51,85	28
> 200 < 300	14,81	8
> 300 < 500	5,56	3
> 500	3,70	2
totale	100,00	54



Prospetto generale n. 3

Comuni con disavanzo di amministrazione - Esercizio 2006 –squilibrio effettivo - per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA										Squilibrio effettivo		
		00	01	02	03	04	05	06	07	8	9		10	
Piemonte	n. enti		2	1										3
	squilibrio effettivo		159.072,46	327.676,58										486.749,04
Lombardia	n. enti		1	1				1						3
	squilibrio effettivo		329.920,65	56.938,47				1.333.276,02						1.720.135,14
Veneto	n. enti						1							1
	squilibrio effettivo						478.242,23							478.242,23
E.Romagna	n. enti					1								1
	squilibrio effettivo					183.938,49								183.938,49
Toscana	n. enti							2	1	1				4
	squilibrio effettivo							2.983.040,80	7.529.162,08	5.935.110,33				16.447.313,21
Umbria	n. enti								1			1		2
	squilibrio effettivo								4.070.472,23			14.025.743,73		18.096.215,96
Marche	n. enti			1		1				1				3
	squilibrio effettivo			94.330,44		1.686.817,88			7.208.366,50					8.989.514,82
Lazio	n. enti			2	1	3	1	2		3				12
	squilibrio effettivo			197.341,00	1.841.766,92	980.727,80	170.347,53	1.611.226,37	21.219.912,89					26.021.322,51
Abruzzo	n. enti	1												1
	squilibrio effettivo	63.894,32												63.894,32
Molise	n. enti							1						1
	squilibrio effettivo							1.373.528,92						1.373.528,92
Campania	n. enti			1					1					2
	squilibrio effettivo			150.190,40					8.230.953,21					8.381.143,61
Basilicata	n. enti					1		1						2
	squilibrio effettivo					599.001,97		305.786,01						904.787,98
Calabria	n. enti		1	3	1	1	1							7
	squilibrio effettivo		43.594,73	683.248,91	28.218,49	163.871,62	454.935,63							1.373.869,38
Puglia	n. enti						1	1		2				4
	squilibrio effettivo						2.264.654,78	1.035.208,80	9.738.521,76					13.038.385,34
Sicilia	n. enti				1	1		2		1				5
	squilibrio effettivo				32.616,76	674.746,24		907.589,63	5.617.291,32					7.232.243,95
Sardegna	n. enti		2			1								3
	squilibrio effettivo		231.809,25			196.311,18								428.120,43
n. enti		1	6	9	3	9	4	10	10	1		1	0	54
squilibrio effettivo		63.894,32	764.397,09	1.509.725,80	1.902.602,17	4.485.415,18	3.368.180,17	9.549.656,55	63.614.679,99	5.935.110,33	14.025.743,73	0,00		105.219.405,33

Prospetto generale n. 4

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2006 rapporto % con le entrate correnti competenza e persistenza del disavanzo negli esercizi dal 2001 al 2006

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2006	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti	Persistenza temporale					
Piemonte	Castelnuovo Belbo	AT	01	137.391,51	1.026.906,92	13,38					2005	2006
Piemonte	Rueglio	TO	01	21.680,95	576.545,18	3,76					2005	2006
Piemonte	Sampeyre	CN	02	327.676,58	1.741.071,19	18,82						2006
Lombardia	Romagnese	PV	01	329.920,65	807.610,57	40,85					2005	2006
Lombardia	Secugnago	LO	02	56.938,47	1.015.209,28	5,61						2006
Lombardia	Baranzate	MI	06	1.333.276,02	6.431.976,79	20,73						2006
Veneto	Villa Bartolomea	VR	05	338.506,24	3.800.286,10	8,91						2006
Emilia Romagna	Sant'Agata Bolognese	BO	04	112.907,39	4.832.063,94	2,34						2006
Toscana	Viareggio	LU	08	2.138.399,15	72.294.120,21	2,96						2006
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	7.529.162,08	25.187.954,28	29,89						2006
Toscana	Fivizzano	MS	06	1.322.269,42	6.688.983,52	19,77						2006
Toscana	Pontremoli	MS	06	214.372,38	7.779.416,29	2,76						2006
Umbria	Perugia	PG	09	14.007.722,42	133.132.780,67	10,52					2005	2006
Umbria	Orvieto	TR	07	2.793.856,07	23.023.391,07	12,13						2006
Marche	Falconara Marittima	AN	07	2.851.527,05	23.720.085,94	12,02						2006
Marche	San Ginesio	MC	04	886.817,88	3.173.690,94	27,94					2005	2006
Marche	Fratte Rosa	PU	02	94.330,44	949.496,85	9,93						2006
Lazio	Nettuno	RM	07	6.935.581,51	25.480.265,48	27,22						2006
Lazio	Mentana	RM	07	4.868.876,47	12.143.227,04	40,10						2006
Lazio	Campoli Appennino	FR	02	75.320,69	963.455,53	7,82					2005	2006
Lazio	Fontechiari	FR	02	46.731,59	917.295,02	5,09			2003	2004	2005	2006
Lazio	Pignataro Interamna(*)	FR	03	1.841.766,92	1.964.979,47	93,73				2004	2005	2006
Lazio	Casalvieri	FR	04	390.673,18	2.054.885,85	19,01			2003	2004	2005	2006
Lazio	San Giovanni Incarico	FR	04	294.080,18	1.737.863,58	16,92					2005	2006
Lazio	Pico	FR	04	212.568,08	1.363.036,70	15,60				2004		2006
Lazio	Arpino	FR	05	170.347,53	5.527.341,62	3,08				2004		2006
Lazio	Aprilia	LT	07	9.006.706,91	36.683.709,76	24,55				2004	2005	2006
Lazio	Vetralla	VT	06	51.732,94	9.249.774,59	0,56						2006
Lazio	Cori	LT	06	957.699,53	5.441.207,34	17,60						2006

Segue=>

<=segue

Abruzzo	Rosello	CH	0	63.894,32	472.129,78	13,53	2001						2006
Molise	Venafro	IS	06	771.885,69	7.261.568,65	10,63					2004	2005	2006
Campania	Pietrastornina	AV	02	150.190,40	1.222.647,51	12,28	2001	2002			2004	2005	2006
Campania	Battipaglia	SA	07	6.995.547,93	34.054.158,69	20,54						2005	2006
Basilicata	Montescaglioso	MT	06	287.719,76	6.242.852,17	4,61						2005	2006
Basilicata	Pietragalla	PZ	04	288.444,21	2.796.391,57	10,31							2006
Calabria	Domanico	CS	01	43.594,73	698.892,15	6,24						2005	2006
Calabria	Torano Castello	CS	04	128.801,04	3.546.375,14	3,63		2002	2003	2004	2005	2006	
Calabria	Bocchigliero	CS	02	2.304,63	1.239.832,01	0,19							2006
Calabria	Palermi	CZ	02	124.894,02	796.041,11	15,69						2005	2006
Calabria	Casabona(**)	KR	03	10.380,46	691.937,93	1,50	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Calabria	Serra San Bruno	VV	05	454.935,63	4.093.571,26	11,11							2006
Calabria	Soriano Calabro	VV	02	83.427,38	1.723.074,02	4,84							2006
Puglia	Trani	BA	07	338.266,69	28.543.890,94	1,19							2006
Puglia	Vico Del Gargano	FG	05	71.435,36	5.020.320,42	1,42							2006
Puglia	Copertino	LE	07	411.721,80	10.927.119,55	3,77							2006
Puglia	Racale	LE	06	540.445,79	5.640.734,93	9,58							2006
Sicilia	Aragona	AG	06	399.755,46	5.873.643,46	6,81							2006
Sicilia	Giarre	CT	07	5.239.842,58	17.784.384,31	29,46	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	32.616,76	2.501.313,30	1,30						2005	2006
Sicilia	Furci Siculo	ME	04	299.690,95	3.584.896,32	8,36							2006
Sicilia	Pozzallo	RG	06	173.026,28	14.908.456,63	1,16			2003	2004	2005	2006	
Sardegna	Nughedu Santa Vittoria	OR	01	71.659,83	761.684,47	9,41							2006
Sardegna	Ula' Tirso	OR	01	141.087,27	719.255,51	19,62							2006
Sardegna	Osilo	SS	04	196.311,08	2.958.096,81	6,64							2006
Totale generale	N. 54 enti			76.670.720,28	583.771.900,36	13,13							

(*) : l'ente è in dissesto nel 2005

(**) : l'ente è in disavanzo dal 2000

Prospetto generale n. 5

I risultati del conto economico 2006

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	R.G.O. 1 -	Saldo prov.-on.fin. (neg.) 2 -	Saldo prov.-on.str 3 -	R.E.E 4 -	2/1 % 5 -
Lombardia	Baranzate	MI	06	-444.264,00	16.580,00	-83.758,00	-544.602,00	negativo
Veneto	Villa Bartolomea	VR	05	-86.981,50	244.466,57	-154.461,08	-485.909,15	negativo
Emilia Romagna	Sant'Agata Bolognese	BO	04	-262.470,85	207.169,92	173.679,65	-295.961,12	negativo
Toscana	Viareggio	LU	08	9.617.086,14	4.803.124,75	-6.209.100,53	-1.395.139,14	49,94
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	48.071,54	3.483.272,11	6.821.170,54	3.385.969,97	7.246,02
Toscana	Fivizzano	MS	06	830.283,36	592.103,74	-1.858.807,35	-1.620.627,73	71,31
Toscana	Pontremoli	MS	06	1.004.672,81	827.885,59	922.212,79	1.099.000,01	82,40
Umbria	Perugia	PG	09	4.357.252,77	8.416.110,51	-7.273.921,29	-11.332.779,03	193,15
Umbria	Orvieto	TR	07	-519.768,64	1.588.108,67	-2.159.937,66	-4.267.814,97	negativo
Marche	Falconara Marittima	AN	07	-2.279.778,96	2.369.998,68	-3.736.291,22	-8.386.068,86	negativo
Marche	San Ginesio	MC	04	310.643,09	245.828,82	-1.227.776,69	-1.162.962,42	79,14
Lazio	Nettuno	RM	07	4.268.750,49	3.102.041,98	-9.148.017,02	-7.981.305,51	72,67
Lazio	Mentana	RM	07	1.418.443,00	1.292.509,00	-1.724.565,00	-1.598.631,00	91,12
Lazio	Casalvieri	FR	04	377.452,49	112.585,90	-36.103,78	228.762,81	29,83
Lazio	San Giovanni Incarico	FR	04	77.564,84	348.223,16	-1.111.667,38	-1.382.325,70	448,94
Lazio	Pico	FR	04	92.590,00	145.450,00	-61.000,00	-113.860,00	157,09
Lazio	Arpino	FR	05	602.364,33	323.525,23	-177.790,93	101.048,17	53,71
Lazio	Aprilia	LT	07	1.976.412,03	1.609.126,48	-4.890.724,97	-4.523.439,42	81,42
Lazio	Vetralla	VT	06	-552.808,49	378.975,47	347.174,48	-584.609,48	negativo
Lazio	Cori	LT	06	-324.245,03	360.838,20	-3.414.991,02	-4.100.074,25	negativo
Molise	Venafro	IS	06	888.290,41	326.808,67	-507.067,70	54.414,04	36,79
Campania	Battipaglia	SA	07	1.939.989,71	1.556.679,94	-13.084.275,87	-12.700.966,10	80,24
Basilicata	Montescaglioso	MT	06	1.368.018,97	564.569,45	240.260,41	1.043.709,93	41,27
Basilicata	Pietragalla	PZ	04	-4.027,43	163.567,92	-5.384,58	-172.979,93	negativo
Calabria	Torano Castello	CS	04	1.014.773,49	380.975,08	-44.315,58	589.482,83	37,54
Calabria	Serra San Bruno	VV	05	430.621,45	477.993,85	-365.204,81	-412.577,21	111,00
Puglia	Trani	BA	07	-665.131,24	1.333.701,06	-366.654,27	-2.365.486,57	negativo
Puglia	Vico Del Gargano	FG	05	767.502,89	112.808,62	-553.924,55	100.769,72	14,70
Puglia	Copertino	LE	07	630.316,98	725.328,47	-1.941,70	-96.953,19	115,07
Puglia	Racale	LE	06	527.655,00	448.409,21	-482.125,62	-402.879,83	84,98
Sicilia	Furci Siculo	ME	04	200.873,60	191.963,80	-100.142,34	-91.232,54	95,56
Sicilia	Aragona	AG	06	-73.911,10	208.480,01	-84.656,70	-367.047,81	negativo
Sicilia	Giarre	CT	07	-1.535.643,51	1.083.106,20	16.377.962,06	13.759.212,35	negativo
Sicilia	Pozzallo	RG	06	221.268,70	666.438,87	-29.563,79	-474.733,96	301,19
Sardegna	Osilo	SS	04	293.107,42	89.902,22	-241.792,52	-38.587,32	30,67

R.G.O. risultato gestione operativa

R.E.E.risultato economico dell'esercizio

PROSPETTO GENERALE N. 6

Elenco degli enti con disavanzo di amministrazione al 31-12-2007 rapporto % con la popolazione

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2007	POPOLAZIONE	Rapporto Pro-capite	Persistenza temporale						
Piemonte	Sampeyre	CN	02	164.797,89	1.144	144,05						2006	2007
Toscana	Fivizzano	MS	06	1.198.000,00	9.174	130,59						2006	2007
Umbria	Orvieto	TR	07	1.152.996,73	20.705	55,69						2006	2007
Marche	Falconara Marittima	AN	07	9.135.643,40	28.349	322,26						2006	2007
Marche	San Genesio	MC	04	323.143,88	3.799	85,06				2005		2006	2007
Lazio	Aquino	FR	05	34.905,57	5.337	6,54							2007
Lazio	Pico	FR	04	271.639,69	3.123	86,98			2004			2006	2007
Lazio	Pignattaro Interamna	FR	03	1.134.681,14	2.447	463,70			2004	2005		2006	2007
Lazio	Cori	LT	06	603.723,61	10.529	57,34						2006	2007
Lazio	Nettuno	RM	07	4.987.645,58	36.080	138,24						2006	2007
Abruzzo	Casalbordino	CH	05	153.529,00	6.478	23,70							2007
Campania	Pietrastornina	AV	02	68.499,93	1.650	41,52	2001	2002		2004	2005	2006	2007
Campania	Bellona	CE	05	154.132,43	5.103	30,20							2007
Campania	Battipaglia	SA	07	7.409.654,76	50.359	147,14					2005	2006	2007
Campania	San Mango Piemonte	SA	03	104.745,14	2.166	48,36							2007
Puglia	Ginosa	TA	07	742.152,71	22.146	33,51							2007
Calabria	Domanico	CS	01	103.593,00	926	111,87					2005	2006	2007
Calabria	Plataci	CS	01	294.237,63	920	319,82							2007
Calabria	Torano Castello	CS	04	107.119,47	4.915	21,79		2002	2003	2004	2005	2006	2007
Calabria	Castelsilano	KR	02	175.924,07	1.273	138,20							2007
Sicilia	Aragona	AG	06	131.241,00	10.065	13,04						2006	2007
Sicilia	Giarre	CT	07	2.316.415,82	26.357	87,89	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sicilia	Pozzallo	RG	06	677.220,76	17.936	37,76			2003	2004	2005	2006	2007
Sardegna	Decimomannu	CA	05	4.668,50	6.836	0,68							2007
Sardegna	Ula' Tirso	OR	01	42.412,15	634	66,90						2006	2007
Totale generale	N. 25 ENTI			31.492.723,86	278.451	113,10							

PROSPETTO GENERALE N. 7

Comuni con disavanzo di amministrazione - esercizio 2007 - disavanzo - per Regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA										Disavanzi presunti	
		00	01	02	03	04	05	06	07	8	9		10
Piemonte	n. enti			1									1
	disavanzo			164.797,89									164.797,89
Toscana	n. enti							1					1
	disavanzo							1.198.000,00					1.198.000,00
Umbria	n. enti								1				1
	disavanzo								1.152.996,73				1.152.996,73
Marche	n. enti					1				1			2
	disavanzo					323.143,88			9.135.643,40				9.458.787,28
Lazio	n. enti				1	1		1	1	1			5
	disavanzo				1.134.681,14	271.639,69	34.905,57	603.723,61	4.987.645,58				7.032.595,59
Abruzzo	n. enti							1					1
	disavanzo						153.529,00						153.529,00
Campania	n. enti			1	1			1		1			4
	disavanzo			68.499,93	104.745,14		154.132,43		7.409.654,76				7.737.032,26
Puglia	n. enti									1			1
	disavanzo								742.152,71				742.152,71
Calabria	n. enti		2	1		1							4
	disavanzo		397.830,63	175.924,07		107.119,47							680.874,17
Sicilia	n. enti							2	1				3
	disavanzo						808.461,76	2.316.415,82					3.124.877,58
Sardegna	n. enti		1					1					2
	disavanzo		42.412,15				4.668,50						47.080,65
n. enti		0	3	3	2	3	3	4	6	0	0	0	25
sbilancio effettivo		0,00	440.242,78	409.221,89	1.239.426,28	701.903,04	193.706,50	2.610.185,37	25.744.509,00	0,00	0,00	0,00	31.492.723,86

12 Il dissesto finanziario negli Enti locali

12.1 Il sistema normativo vigente

L'istituto giuridico del dissesto finanziario degli Enti locali era stato introdotto nell'ordinamento con una norma del 1989³⁷⁹ ed aveva trovato, dopo varie modifiche, assetto nella disciplina del titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La modifica all'art. 119 della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che postula una finanza pubblica non più accentrata e una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli Enti locali, ha determinato un periodo transitorio in cui non sono ancora pronte le nuove regole di finanza pubblica e dove l'adeguamento delle vecchie crea, a volte, distorsioni attuative.

In questo contesto ancora fluido, il legislatore ordinario, per intanto, si è preoccupato di intervenire sulla parte dell'istituto del dissesto relativa al risanamento smantellando il sistema che si era consolidato nel TUEL e, con l'art. 31, comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n.289 (finanziaria 2003), prima, e con l'art. 5 della legge 28 maggio 2004 n.140, poi, ha ridisegnato un nuovo sistema del risanamento così riassumibile:

- 1) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 (8 novembre 2001) continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al titolo VIII della parte seconda del T.U. degli enti locali che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;
- 2) per gli enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente, ma limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001; ogni altro onere dovrà trovare copertura in risorse proprie dell'Ente non provenienti dall'indebitamento.

Fra questi ultimi Enti, quelli che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003 beneficiano di un contributo da attingere nello stanziamento annuo di €600.000 per il triennio 2004-2006.³⁸⁰ Successivamente il Legislatore è ancora intervenuto con

³⁷⁹ Art. 25, d. l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 25 Aprile 1989.

³⁸⁰ La Regione siciliana ha emanato la legge n. 8 del 6 febbraio 2006, pubblicata nella G. U. n. 7 dell' 8 febbraio 2006, la quale all' art. 4 "interventi a favore dei comuni in stato di dissesto finanziario ha destinato per gli esercizi finanziari 2006, 2007, 2008, una quota pari a 3.000.000 di euro annui all'erogazione di contributi straordinari per ogni comune capoluogo di provincia che abbia dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005 (legge Enna), nonché un'ulteriore quota di 1.000.000 euro annui da destinare complessivamente ai comuni non capoluogo per le stesse finalità.

il D.L. 1° ottobre 2007, n. 159 convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 222 il cui art.24 dispone un “ Sostegno Straordinario ai Comuni in dissesto”.

Ai fini dell'applicazione degli articoli 252, comma 4, e 254, comma 3, del TUEL, possono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato,³⁸¹ pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'articolo 256, comma 11, del suddetto testo unico.³⁸²

12.2 Enti in dissesto

È possibile, sulla base della diversa disciplina applicabile, suddividere gli Enti dissestati a seconda delle diverse risorse esterne utilizzabili per il finanziamento delle passività. Risulta allora che:

- n. 413 enti hanno dichiarato lo stato di dissesto entro l'8 novembre 2001, per i quali lo Stato ha assicurato ancora il pagamento degli oneri del mutuo per il risanamento;
- n. 6 enti lo hanno dichiarato dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003, per i quali è stato previsto il contributo statale totale annuo di euro 600.000 per il triennio 2004-2006;
- n. 10 enti hanno dichiarato il dissesto dal 1 gennaio 2004. Per questi ultimi è possibile attingere al contributo straordinario dello Stato (D.L. 159/2007) e per quelli della regione Sicilia, all'apposita contribuzione regionale. (L. R. n. 8/2006).

Più in particolare, per quanto attiene all'ultimo triennio fino a tutto l'esercizio 2007:

- nel 2005 hanno dichiarato lo stato di dissesto quattro comuni: tre in Sicilia (un comune Capoluogo di provincia di oltre 28.000 abitanti; uno, di oltre 10.600 abitanti, in provincia di

³⁸¹ Stante la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente (d.l. n. 8 del 1993), l'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non ricadere nel disavanzo. L'attuale disciplina dell'ipotesi del bilancio stabilmente risanato è contenuta nelle disposizioni del decreto legislativo n. 267/2000, titolo VIII, capo IV. Entro il termine perentorio di tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione, il Consiglio dell'ente è tenuto a deliberare e a presentare al Ministero dell'Interno, un'ipotesi di bilancio di previsione stabilmente riequilibrato; l'ipotesi di bilancio, deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora per tale anno sia stato validamente approvato il bilancio di previsione; viceversa all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione. Occorre fare, dunque, riferimento all'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato per definire le competenze dell'organo straordinario di liquidazione.

³⁸² Nel nuovo assetto permangono, purtroppo, i seguenti interventi statali per il risanamento: per tutti gli enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente – costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario e al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali – sono disponibili in misura inferiore alla media nazionale e a quella media della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'Interno assicura, dall'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, l'adeguamento dei contributi statali quale fattore di consolidamento finanziario della gestione. Il Ministero dell'Interno, per il personale posto in disponibilità, assegna all'ente locale un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, con decorrenza dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso.

Catania; uno di oltre quattrocento abitanti, in provincia di Messina) ed uno nel Lazio (di circa 26.000 abitanti);

- nel 2006 hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario tre comuni: due in Campania (ambidue in provincia di Avellino: uno di oltre 2.600 abitanti e l'altro di oltre 1.700 abitanti) ed uno in Puglia (capoluogo di provincia di oltre 197.500 abitanti). Nello stesso anno si è verificato un caso di riapertura del procedimento (gestione straordinaria ex 258 bis e ter TUEL);
- nel 2007 si è verificato un solo caso (un comune nella provincia di Roma)

Nei prospetti 1 e 2 sono riportati il numero degli enti dissestati distribuiti per regione ed anno del dissesto e per classe demografica.

Nel prospetto 3 è indicato il numero degli enti dissestati (19) per i quali, alla data del gennaio 2008, non era stato depositato il piano di estinzione, inclusi i 3 enti, con dissesto nel 2006 e 2007, per i quali non sono ancora scaduti i termini di presentazione, distinti per anno di dichiarazione del dissesto e per classe demografica.

Il prospetto n. 4 dà conto dei mutui accesi sin dal 1989 e con oneri a carico dello Stato, per il risanamento degli enti dissestati. Si tratta sostanzialmente dei mutui relativi ai dissesti dichiarati fino a tutto il 2001. L'importo complessivo è di 1.267 milioni di euro destinati per 749 milioni alla Campania, per 192 milioni alla Calabria e poi, via via, agli enti delle altre regioni.

12.3 Procedure di liquidazione

L'indagine di quest'anno, che si avvale delle informazioni fornite dagli O.S.L., (Organi Straordinari di Liquidazione), si è proposta di monitorare l'andamento dell'attività di risanamento dei dissesti dichiarati dopo l'8 novembre 2001 in vigore, quindi, del nuovo sistema normativo, al fine di poter esprimere valutazioni sul raggiungimento, o meno, dell'obiettivo dell'estinzione delle passività che avevano dato luogo allo stato di crisi.

Si tratta di 16 enti comunali uno dei quali è in procedura straordinaria ex art. 268 bis e ter TUEL (riapertura della gestione straordinaria con nuovo diverso organo di liquidazione).

- Un primo dato importante che viene in rilievo è che 8 enti hanno adottato la procedura semplificata di cui all'art. 258 TUEL (definizione transattiva delle pretese creditorie nella misura variabile tra il 40 e il 60% del debito) e che per i rimanenti enti, tranne uno, l'O.S.L. ha dichiarato che tale procedura sarebbe stata auspicabile ma che la mancata disponibilità di sufficienti risorse liquide l'aveva resa impraticabile.
- Il contributo straordinario statale, o regionale dove previsto, ha interessato tutti gli enti in dissesto, tranne quello in procedura straordinaria ex art. 268 bis e ter, per importi che, a

parte un caso in cui ha coperto quasi per intero la massa passiva, hanno finanziato questa per valori oscillanti tra 1/6 e 1/2.

- In cinque casi si è reso necessario il ricorso all'accensione di un mutuo con oneri a carico del comune. Per ulteriori tre enti la decisione di procedere all'indebitamento è in itinere e si prevede, con ogni probabilità, positiva. Per cinque enti si è deciso di non percorrere questa strada.
- Quattro enti hanno deciso la vendita di beni immobili disponibili per acquisire risorse liquide da destinare a copertura della massa passiva.
- Solo in due casi l'O.S.L. ha già depositato il piano di estinzione delle passività. Negli altri casi in ritardo, il Ministero dell'Interno ha notificato una ingiunzione a provvedere in tempi rapidi.
- In risposta a specifica domanda istruttoria, per due enti, l'O.S.L. ritiene che il comune incorrerà nella gestione straordinaria di cui all'art. 268 bis e ter TUEL. Per un altro caso lo si ritiene probabile.
- Per la significativa entità della massa passiva accertata, pari a euro 578.023.360,00, si pone in evidenza che il comune di Taranto ha aderito alla procedura semplificata ex art. 258 TUEL e che al 31/12/2007 i debiti transatti ammontavano a euro 173 milioni e quelli liquidati e pagati a oltre 97 milioni di euro.

12.4 Considerazioni d'insieme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Prospetto 1**Enti dissestati per Regione ed anno del dissesto al 31/12/2007**

ANNO DISSESTO

REGIONE	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totale
Piemonte		1	2	1	1															5
Lombardia		3	3	5	1	1					1									14
Liguria	1			2																3
Veneto	1			1				1												3
Emilia Romagna	1		4	1		1			1											8
Toscana	3	1																		4
Umbria	2	1				1														4
Marche	2	1	1			1									1					6
Lazio	7	2	5	2	7	3	3	2		1		2		1		1	1		1	38
Abruzzo	6	1	1	4	1	1	3													17
Molise	4	4		1	2	1														12
Campania	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		110
Puglia	21	4	2	4	2		1											1		35
Basilicata	4	3	3	1	3	2	2	1												19
Calabria	51	22	13	10	11	7	2	3	1		1		1	2						124
Sicilia	2	3	1	2	2	6	3	1			1						3			24
Sardegna	2												1							3
Totale compl.	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	4	3	2	4	2	2	4	3	1	429

Prospetto 2

Enti dissestati per regione e classe demografica al 31/12/2007

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale enti
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11	99	
PIEMONTE	4	1											5
LOMBARDIA	4	4	3		2	1							14
VENETO							1	2					3
LIGURIA	1	1	1										3
E.ROMAGNA			4	1	3								8
TOSCANA		1	1			2							4
UMBRIA			1	2				1					4
MARCHE		1	3	1	1								6
LAZIO	7	5	7	2	7	2	4	3	1				38
ABRUZZO	5	2	5	3	1			1					17
MOLISE	3	7	2										12
CAMPANIA	2	15	24	8	12	19	16	11	1		1	1	110
PUGLIA			4	3	9	16	1	1		1			35
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	19	36	19	28	14	6						124
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	1					24
SARDEGNA					1	1		1					3
totale enti	30	61	101	43	71	62	34	21	3	1	1	1	429

Prospetto 3

Enti dissestati per i quali, al 31/01/2008, non risulta depositato il piano di estinzione

Regione	ANNO DISS.	00	02	03	04	05	06	07	09	totale enti
Marche	2003			1						1
Totale MARCHE				1						1
Lazio	2000		1							1
	2004						1			1
	2005			1						1
	2007						1			1
Totale LAZIO			1	1			2			4
Campania	1994		1							1
	2002		1							1
	2003				1					1
	2004				1					1
	2006		1	1						2
Totale CAMPANIA			3	1	2					6
Puglia	1995					1				1
	2006								1	1
Totale PUGLIA						1			1	2
Calabria	2002		1		1					2
Totale CALABRIA			1		1					2
Sicilia	2005	1					1	1		3
Totale SICILIA		1					1	1		3
Sardegna	2002				1					1
Totale SARDEGNA					1					1
totale enti		1	5	3	4	1	3	1	1	19

Prospetto 4

Enti in dissesto - mutui concessi dal 1989 con oneri a carico dello Stato

(migliaia di euro)

REGIONE	Dati	CLASSE DEMOGRAFICA											totale compl.	
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	11	99		
Piemonte	n.ent	3	1											4
	mutuo	144	325											468
Lombardia	n.ent	4	2	3		2	1							12
	mutuo	664	354	403		1.953	91							3.464
Liguria	n.ent	1	1	1										3
	mutuo	82	778	650										1.511
Veneto	n.ent								1	2				3
	mutuo								479	17.729				18.209
Emilia Rom.	n.ent			4	1	2								7
	mutuo			2.419	941	2.694								6.053
Toscana	n.ent		1	1			2							4
	mutuo		425	656			3.187							4.268
Umbria	n.ent			1	2					1				4
	mutuo			1.103	1.068					8.824				10.994
Marche	n.ent		1	3		1								5
	mutuo		89	2.309		802								3.200
Lazio	n.ent	7	4	7	1	6	2	2	3	1				33
	mutuo	1.936	1.918	5.191	1.131	3.780	3.869	4.392	13.156	14.122				49.497
Abruzzo	n.ent	5	2	5	3	1				1				17
	mutuo	1.085	776	4.753	2.538	2.133				11.643				22.929
Molise	n.ent	3	6	2										11
	mutuo	454	1823	1625										3902
Campania	n.ent	2	15	22	7	10	19	16	11	1	1	1		105
	mutuo	730	8.630	21.213	8.494	22.989	53.879	84.781	112.998	15.281	309.765	110.881		749.642
Puglia	n.ent			4	2	9	16	1	1					33
	mutuo			1.390	2.324	9.233	35.302	3.903	6.889					59.043
Basilicata	n.ent		4	5	3	3	2	1		1				19
	mutuo		2.537	3.295	42.404	3.904	5.625	7.062		17.343				82.171
Calabria	n.ent	2	19	35	19	27	14	6						122
	mutuo	992	9.697	32.712	25.096	53.410	44.778	25.549						192.234
Sicilia	n.ent	1	1	5	1	4	5	4						21
	mutuo	374	1.074	2.828	1.778	8.057	16.608	20.966						51.684
Sardegna	n.ent					1	1		1					3
	mutuo					1.175	724		6.690					8.589
TOTALE ENTI		28	57	98	39	66	62	31	20	3	1	1		406
TOTALE MUTUO		6.462	28.426	80.548	85.774	110.130	164.063	147.133	177.930	46.746	309.765	110.881		1.267.860