ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XLVI**
N. **3**

CORTE DEI CONTI

SEZIONE AUTONOMIE

DELIBERAZIONE E RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI PER GLI ESERCIZI FINANZIARI 2008 E 2009

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

DELIBERAZIONE N. 17 DEL 2010

VOLUME I

Trasmessa alla Presidenza il 4 agosto 2010

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Relatori: Pres. Giuseppe Salvatore LAROSA
Cons. Luigi Pietro CARUSO
Cons. Andrea LIOTTA
Cons. Teresa BICA
Cons. Francesco PETRONIO
Cons. Carmela IAMELE
Cons. Andrea ZACCHIA
Cons. Rinieri FERONE

Hanno collaborato all'istruttoria il dirigente Giuseppina RIZZOLO ed i funzionari:
Fabio CECCONI
Valeria CERVO
Anna Grazia CRUDO
Renato DE MAIO
Rosa FARINA
Alessandra FIGLIUOLI
Caterina FRANCIONE
Antonella GIOVANNANGELI
Giovanna MUSTO
Guido PARLATO
Fausto PEDERZOLI
Gianfranco SIMONETTI
Loredana SODERINI
Piera SPAZIANI

Editing: Bruna BURCHIO, Clara FALLUCCO, Eleonora POLVERARI

Corte dei conti – Sezione delle Autonomie
Via Baiamonti, 25 • 00195 Roma
www.corteconti.it

LA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI
ESERCIZI 2008-2009

VOLUME I

INDICE

Deliberazione 16/SEZAUT/2010/ FRG ..... *Pag.* 5

Sintesi ..... » 7

RELAZIONE

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2009

1. Il sistema normativo e le linee di sviluppo della finanza locale (F. Petronio) ..... » 21
1.1 Lo stato di attuazione della riforma costituzionale..... » 21
2. La finanza locale nell'esercizio 2009..... » 33
2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2009 ..... » 33
2.2 Province ..... » 47
2.3 Comuni ..... » 56
2.4 Conclusioni ..... » 66
3 Il patto di stabilità interno nel 2009 ..... » 68
Premessa..... » 68
3.1 Il patto nel 2009 ..... » 70
4 Analisi particolari ..... » 106
4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo (M.T. Polito) ..... » 106
4.2 Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005 ..... » 108
4.3 Attività consultiva ..... » 121
4.4 Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione ..... » 129
4.5 La verifica della veridicità relativa alle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI ..... » 132
4.6 Controlli interni (C. Iamele) ..... » 142
4.7 Il conto del patrimonio di Comuni e Province (L.P. Caruso) ..... » 183

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2008

5. Andamenti ed equilibri di parte corrente (R. Ferone) ..... *Pag.* 207
5.1 Le Entrate ..... » 207
La TARSU e la TIA ..... » 233
5.2 Spese ..... » 237
6 Andamenti ed equilibri del conto capitale (A. Zacchia) ..... » 251
Premessa ..... » 251
6.1 Comuni ..... » 252
6.2 Province ..... » 258
6.3 Comunità montane ..... » 264
7. Andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2008 di Comuni e Province (A. Liotta) ..... » 291
7.1 Comuni ..... » 291
7.2 Province ..... » 297
7.3 Considerazioni d'insieme ..... » 303
8. Debito finanziario di Comuni e Province ..... » 313
Premessa ..... » 313
8.1 Le rilevazioni della Sezione ..... » 313
8.2 Considerazioni d'insieme ..... » 319

PARTE III

CRITICITÀ DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

9. Debiti fuori bilancio (T. Bica) ..... » 335
9.1 Nozione e disciplina normativa ..... » 335
9.2 L'indagine della Sezione ..... » 336
9.3 Considerazioni d'insieme ..... » 348
10. Gestioni in disavanzo di Comuni e Province (A. Liotta) ..... » 351
10.1 Disavanzo e squilibrio effettivo ..... » 351
10.2 I dati della rilevazione ..... » 353
10.3 Considerazioni d'insieme ..... » 354
11. Il dissesto finanziario degli enti locali (T. Bica) ..... » 369
11.1 Il sistema normativo vigente ..... » 369
11.2 Enti in dissesto ..... » 371
11.3 Considerazioni d'insieme ..... » 372



Deliberazione n. 16/SEZAUT/2010/FRG

C o r t e dei C o n t i

Sezione delle Autonomie

Composta dai magistrati:

Presidente: Luigi GIAMPAOLINO

Presidente di Sezione preposto al Referto: Giuseppe Salvatore LAROSA

Presidenti di Sezioni Regionali: Mario Giulio Cesare SANCETTA, Giuseppe RANUCCI, Pietro DE FRANCISCIS, Franco FRANCESCHETTI, Cons. Antonio SCUDIERI

Supplenti di Presidenti di Sezioni Regionali: Cons. Aldo CARLESCHI, Cons. Sergio BASILE, I Ref. Alessandra SANGUIGNI, I Ref. Giuseppe Maria MEZZAPESA, Ref. Giuseppe TETI, Ref. Luigi DI MARCO

Consiglieri: Luigi Pietro CARUSO, Andrea LIOTTA, Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Maria Teresa POLITO, Carmela IAMELE, Andrea ZACCHIA, Alfredo GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Rinieri FERONE, Paola COSA

I Referendari: Luca FAZIO, Laura D'AMBROSIO

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

Visto l'art. 9 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite della stessa Corte n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con deliberazione n. 2/2003 del 3 luglio 2003 e con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008, secondo cui la "Sezione delle autonomie" riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei comuni, province, città

metropolitane ed altri enti, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell' Italia all'Unione europea, anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali;

Udita, nell'adunanza del 22 luglio 2010, la relazione finale del presidente di sezione Giuseppe Salvatore Larosa;

delibera

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sull'andamento generale della gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi finanziari 2008 e 2009.

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

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 22 luglio 2010.

Il Relatore
Giuseppe Salvatore LAROSA

Il Presidente
Luigi GIAMPAOLINO

Depositata in Segreteria il 4 AGO. 2010

Il Dirigente
Giuseppina Rizzolo

SINTESI

La finanza locale nel 2009

Nell'esercizio 2009 l'andamento dei conti pubblici ha risentito degli effetti di un andamento dell'economia in forte calo. La crescita economica in Italia negli ultimi anni si era già dimostrata ridotta; sin dal 2008 si è registrata una variazione negativa del PIL, che espresso ai prezzi dell'anno precedente, è diminuito dello 1,0 per cento. La diminuzione del Pil è proseguita nel 2009, facendo segnare un calo ben più elevato (-5,0%), mentre si prevede un aumento di solo lo 0,5% nel 2010.

Il consolidarsi della crisi ha reso necessario correggere più volte in senso peggiorativo le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici: le nuove valutazioni registrano, su entrambi i fronti, valori nettamente meno favorevoli. La situazione, comune alla generalità dei Paesi, dovrebbe risultare caratterizzata da valori molto critici degli aggregati economico-finanziari per l'intero biennio 2009-2010.

Il peggioramento dimostrato dai conti pubblici può essere messo in relazione a fattori connessi alla fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009, ma ottiene spiegazione anche in altri fattori.

Le risultanze di cassa dell'esercizio 2009 dimostrano nel complesso una situazione difficile della finanza locale, ma connotata da un maggiore equilibrio. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento delle entrate, cui fa riscontro una corrispondente riduzione della spesa. Prosegue la flessione delle entrate correnti, ed emerge uno stretto contenimento della spesa corrente favorito dall'assenza dei rinnovi contrattuali. Sul fronte delle entrate va riportato che quelle provinciali sono maggiormente sensibili all'andamento dell'economia risentendo degli effetti derivati dalla crisi delle immatricolazioni, quelle comunali risentono limitatamente della crisi del settore immobiliare e registrano una maggiore tenuta, anche se viene meno il ruolo traente dei tributi locali. I trasferimenti, aumentano maggiormente nei comuni per il protrarsi delle compensazioni per la perdita di gettito dell'ICI.

Il permanere del blocco della manovrabilità delle entrate tributarie previsto dal d.l. n. 93 del 2008 costituisce un ulteriore fattore di limitazione delle risorse, essendo molto ridotti i margini per sostenere lo sviluppo delle entrate proprie. La tenuta del sistema è affidata alla compensazione attraverso trasferimenti che non agisce nella direzione dell'autonomia auspicata nelle norme di attuazione della riforma costituzionale.

Un ruolo significativo è affidato al complesso sistema delle regolazioni connesse a particolari vicende delle entrate, che comportano una riduzione dell'indice di autonomia. Tale situazione è significativa di un momento di passaggio nel sistema delle entrate in attesa che riprenda il cammino verso forme di finanziamento autonomo alle quali corrisponde una maggiore responsabilità nella gestione del bilancio.

Nelle province i pagamenti di spesa corrente sono in flessione, mentre per i comuni si registra un aumento ben inferiore a quelli del passato.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni quella per il personale risulta in calo in quanto si sono esauriti gli effetti conseguenti al rinnovo contrattuale che hanno influito sulla dinamica dell'esercizio precedente.

Prosegue il calo della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni; ciò non può essere considerato favorevolmente, anche in relazione al protrarsi nel tempo di tale andamento.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si continua ad osservare un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province che nei comuni. La riduzione del nuovo indebitamento congiuntamente alla riduzione dei tassi incide positivamente sul livello della spesa per interessi passivi.

In entrambe le categorie di enti le entrate del titolo IV si riducono pur in presenza di un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in forte calo sia nelle province che nei comuni. Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un disavanzo crescente con toni più elevati nei comuni.

Patto di stabilità

Le regole fiscali nei confronti degli enti locali si collocano in uno scenario che non si presenta agevole, infatti il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Sul fronte della spesa invece permangono fattori di possibile sviluppo; il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale sostengono la domanda di servizi alla persona che rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali.

Nel 2009 l'impatto complessivo della manovra è stato lenito da una serie di disposizioni che hanno sbloccato quote significative di pagamenti per investimenti. Circa la metà dei comuni si sono avvantaggiati di queste misure e sono riusciti a portare il loro saldo nel limite dell'obiettivo previsto proprio grazie alle correzioni consentite.

Non sembra tuttavia che il ricorso alle misure incentivanti abbia risposto pienamente agli obiettivi che si proponeva e cioè consentire ad un elevato numero di enti il rispetto del patto e la ripresa della spesa per investimenti. I margini maggiori di spesa consentiti non sempre sono stati ben utilizzati, infatti molti enti che vi hanno fatto ricorso non sono riusciti comunque a rispettare il patto (si tratta di 220 comuni e delle due province inadempienti). Altri enti avrebbero comunque conseguito il rispetto del patto pur non avvalendosi di tali facilitazioni. Da ciò si desume che se le quote di spesa aggiuntiva fossero state stabilite secondo criteri di massima razionalità avrebbero potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Il livello di adeguamento agli obiettivi del patto resta sempre elevato se si considerano gli aggregati di enti nel loro insieme, inoltre vengono realizzati considerevoli scarti positivi rispetto alla correzione richiesta. Nell'analisi regionale emerge che in una sola regione, la Lombardia, sia le province che i comuni considerati cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo.

I risultati del patto nella prospettiva del numero degli enti inadempienti, dimostrano, invece una situazione di continuità per le province (due soli enti inadempienti) e un numero pressoché raddoppiato di comuni che non rispettano l'obiettivo.

La situazione così descritta deve essere valutata considerando che le regole del patto che avevano inizialmente un certa pregnanza sono state oggetto di interventi in corso d'esercizio che le hanno rese molto più morbide.

La portata di questo intervento appare in modo evidente nei risultati aggregati e consente di raggiungere l'obiettivo complessivo e di realizzare anche notevoli scarti positivi. L'analisi delle inadempienze mostra tuttavia come queste risorse non siano state distribuite in modo ottimale e non abbiano impedito l'inadempimento da parte di un numero elevato di comuni. Nel 2009 la disciplina del patto non è apparsa idonea a risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono, anche se i vincoli sono stati congegnati in modo maggiormente calibrato e sono state operate correzioni per favorire la ripresa degli investimenti.

Permangono situazioni nelle quali gli enti vengono costretti da incisive limitazioni nella gestione, a volte anche quando dispongono di risorse spendibili, in quanto nonostante la previsione di obiettivi di correzione diversificati, questi non sempre possono esser resi compatibili con le esigenze gestionali.

Dalle analisi effettuate negli ultimi anni è risultato costantemente che il sistema non è in grado di tenere conto delle differenti caratteristiche di un universo molto ampio (oltre 2.200 enti), con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Nonostante che nel tempo i vincoli del patto siano stati impostati in maniera diversa è risultato problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica, senza produrre contestualmente un rallentamento della spesa in conto capitale. Il patto limita in qualche modo le possibilità di spesa produttiva e agisce a volte con criteri casuali, distribuendo i sacrifici in modo irragionevole. Per questi motivi, pur mantenendo il rigore delle misure, è necessario compiere uno sforzo di razionalizzazione per individuare meccanismi che possano distribuire

in modo più ragionato le limitazioni di spesa. Le regole del patto di stabilità dovrebbero individuare l'obiettivo di fondo da perseguire a regime, in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a parametri di sostenibilità. Le misure, ferma restando l'imprescindibile necessità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero avere un carattere di maggiore flessibilità per adattarsi al singolo ente, in modo da consentire la programmazione degli investimenti e un livello di spesa adeguato per le funzioni assegnate. Anche l'obiettivo di fondo delle predette misure non pare sia stato centrato, infatti pur osservandosi un calo più contenuto della spesa di d'investimento, non sembra si tratti di un risultato adeguato rispetto a quanto ci si sarebbe dovuto attendere. Peraltro a seguito dell'esclusione dalle misure restrittive degli impegni di competenza, già da tempo intervenuto, lo sviluppo delle nuove iniziative si sarebbe dovuto dimostrare ben più significativo. La situazione complessiva della finanza locale, pur a prescindere dall'entità della manovra per il 2011, permane problematica e la crisi in atto della finanza pubblica non lascia intravedere segnali positivi; le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, rimanendo ancora bloccata la manovra sulle entrate tributarie.

Risultati dei rendiconti nel 2008. Andamenti di parte corrente

L'esercizio finanziario 2008 è stato caratterizzato da un'attenuazione della dinamica delle entrate correnti, più eclatante per i Comuni che per le province, le cui cause sono da ricercare, almeno in parte, negli effetti del blocco della leva fiscale e, per i Comuni soprattutto, nelle conseguenze dell'esclusione dall'ICI delle "abitazioni principali", attenuazione che, coniugandosi ad un incremento della spesa, ha determinato, in particolare per i Comuni, un peggioramento complessivo dei saldi di parte corrente. Per quel che riguarda le Comunità montane, non sono stati registrati significativi effetti finanziari del riordino di detti enti; l'andamento delle entrate ha fatto rilevare un lieve decremento negli accertamenti in conto competenza (-0.17%).

I risultati tratti dai rendiconti mettono in evidenza, per le **Province**, un rallentamento della crescita delle entrate correnti (+2,53%) in termini di accertamenti (+6.69% nel 2007), da imputarsi soprattutto alla flessione dell'andamento delle entrate tributarie che rappresentano il 49,12% delle entrate correnti, sulle quali pesano i primi effetti della crisi economica che ha portato ad una contrazione del mercato delle auto e, quindi, di una delle principali basi imponibili per il sistema di finanziamento delle province: i gettiti IPT e RCAUTO, nell'ambito della cat. 1 del titolo I, rappresentano il 98% delle entrate tributarie.

Per i **Comuni** l'impatto del minore gettito ICI sulle entrate tributarie, -23.94%, è stato in parte compensato dagli effetti " a distanza" della dinamica favorevole delle entrate, innescata dall'azionamento della leva fiscale nell'esercizio 2007, tant'è che il gettito da addizionale IRPEF ha fatto registrare un concreto incremento del 12,61%.

Tuttavia la sommatoria degli effetti provocati dal blocco della leva fiscale, dall'esclusione dall'ICI della "prima casa" e dalle misure adottate nell'esercizio 2007 concernenti la consistente riduzione della compartecipazione all'IRPEF, ha determinato un'inversione della tendenza alla crescita dell'autonomia finanziaria, passata dal 66.39% nel 2007 al 60.84% nel 2008, quale risultato di una contrazione dell'autonomia impositiva (dal 45,23% nel 2007 al 38,99% nel 2008) e di un'espansione dei trasferimenti dallo Stato, cresciuti del 24,65% nel 2008 rispetto al precedente esercizio. Se si confrontano gli esercizi 2006 - 2008 l'autonomia impositiva passa dal 54.70% al 38.99%.

In verosimile coerenza con questa contrazione di risorse da entrate tributarie si pone la favorevole dinamica delle entrate extratributarie, cresciute del 3,69% negli accertamenti in conto competenza, soprattutto per alcuni ambiti regionali, espressiva della necessità di colmare il deficit di risorse attingendo al sistema tariffario.

Per le **Comunità montane** la marginalità delle entrate del titolo II e la netta prevalenza di quelle del titolo I da trasferimenti, impone solo di annotare che per il 2008 non si sono verificate significative variazioni negli andamenti.

Sul fronte delle **spese**, il comune denominatore dei risultati della gestione 2008, per Province, Comuni e Comunità Montane, è dato dall'incremento delle spese per il personale determinato dagli effetti dei rinnovi contrattuali.

Sia nelle Province che nei Comuni, la maggior parte delle risorse, intorno al 66% nelle prime ed al 75% nei secondi, è assorbita dagli interventi relativi al personale ed alla prestazione di servizi.

Per Province e Comuni è stato valutato il coefficiente di rigidità della spesa corrente, che non ha evidenziato situazioni di particolare criticità, ma una diversa consistenza della struttura della spesa corrente per ambiti regionali, comunque, nei limiti di un andamento conforme ai parametri di equilibrio.

Per quel che riguarda la gestione dei residui è peggiorata la situazione per le entrate delle Province, dove il tasso di smaltimento delle entrate correnti complessivamente considerate è sceso dal 32.18% del 2007 al 23.48% dell'esercizio 2008, evidenziando una particolare vischiosità nelle riscossioni dei residui delle entrate per trasferimenti: solo il 19,76% dell'accertato. Anche nei Comuni il trend non è positivo, osservandosi dai dati che le entrate di esercizi pregressi rimaste da riscuotere sono passate dal 48.93% del 2007 al 54.99% del 2008.

Sul fronte della spesa si osserva, invece, un miglioramento dello smaltimento dei residui passivi nelle Province i cui pagamenti in conto residui sono aumentati del 9.69%, apportando un decremento del 4.36% al totale dei residui. Nei Comuni rimane alta la massa dei residui passivi, circa 19 miliardi di euro, benché i pagamenti in conto residui nel 2008 siano aumentati del 14.80%.

Andamenti di parte capitale

Le spese per investimenti nei **Comuni**, al netto dell'intervento X relativo alla concessione di crediti ed anticipazioni, ammontano nel 2008 a 15,418 miliardi di euro, crescono leggermente rispetto al 2007 (+1,21%) e trovano integrale finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (pari a 15,456 miliardi di euro).

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 più dell'80% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava a poco più del 66%.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta l'80% dei nuovi impegni per investimenti, con un leggero incremento rispetto all'anno precedente.

Aumentano gli espropri e le servitù onerose (intervento II), ed anche i conferimenti di capitale (intervento IX), mentre decrescono i trasferimenti di capitale e le acquisizioni di beni mobili.

Gli investimenti diretti rappresentano quasi l'88% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra gli indiretti maggiore incidenza hanno i trasferimenti di capitale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse per gli investimenti è nel 2008 di 14,424 miliardi di euro, in decremento rispetto all'anno precedente di quasi sei punti.

Nelle diverse macroaree gli impegni di competenza crescono soprattutto nelle Isole (22,05%), con percentuali crescenti nelle ultime tre classi, come considerate nella relazione, e decrescono nel Sud (-6,87%), in particolare nelle ultime due fasce demografiche. Nel Centro la fascia più abitata registra la maggiore crescita (+75,13%) a livello nazionale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti cresce solo, ed in misura assai limitata, nel Sud e nelle Isole, ed in maniera inversa, perché nel meridione l'incremento è indotto dallo smaltimento dei residui, mentre nelle aree insulari crescono i pagamenti in conto competenza.

Una realtà assai composita è quella relativa ai comuni della fascia oltre i 100.000 abitanti, in quanto i relativi pagamenti in conto competenza oscillano dalle variazioni negative del 51,51% del Nord Ovest e del 69,10% del Sud, a quelle in crescita del 137% e del 155%, rispettivamente del Centro e delle Isole.

Nelle **Province**, le spese per investimenti ammontano nel 2008 a 4,165 miliardi di euro, crescono decisamente rispetto al 2007 (+12,14%) e trovano il loro finanziamento in parte nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (pari a 3,266 miliardi di euro) e, per la differenza, nell'avanzo corrente e di amministrazione.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'89,61% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava all'81,16%.

L'analisi degli investimenti per tipologia d'intervento rivela che l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2008 il 77% dei nuovi impegni per investimenti, a fronte del 71% dell'anno precedente, con una spesa di 3,207 miliardi di euro.

Decrescono di poco gli impegni per le acquisizioni di beni mobili, ed in misura ragguardevole (17,54%) quelli per i trasferimenti di capitale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse per gli investimenti è nel 2008 di 3,325 miliardi di euro, e quindi in leggero decremento rispetto all'anno precedente.

Gli impegni di competenza crescono in tutte le macroaree, ed il Sud continua ad avere la maggiore incidenza a livello nazionale, seppure con un calo di più di due punti nell'ultimo anno.

Il flusso monetario per gli investimenti cresce solo, ed in misura assai limitata, nel Nord Ovest e nelle Isole, ma mentre nelle aree insulari la spesa cresce in entrambi i conti, nel Nord Ovest l'incremento è indotto dallo smaltimento dei residui.

Le spese per investimenti nelle **Comunità montane** ammontano nel 2008 a 422,6 milioni di euro, decrescono decisamente rispetto al 2007 (-20%) e trovano il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (pari a 391 milioni di euro), con una percentuale di copertura di poco superiore al 92%, integrata per la differenza dall'avanzo corrente e di amministrazione.

Solo nel Centro gli impegni per investimenti sono nel complesso in crescita (+8,47%).

Se si ha riguardo al dettaglio per interventi, le acquisizioni di beni immobili ed i trasferimenti di capitale determinano in tutte le zone gli importi di spesa più importanti: le prime aumentano nel Nord Est e soprattutto nel Centro, mentre diminuiscono nel resto d'Italia, e soprattutto nel Nord Ovest; i secondi decrescono ovunque, ed in specie nel Centro e nel Sud.

Andamenti ed equilibri della gestione finanziaria 2008

Nel 2008, accertamenti ed impegni della competenza aumentano, rispetto al 2007, sia per i Comuni che per le Province. Per i primi enti, rispettivamente, del 2,31% e del 3,07%, per i secondi, del 3,40% e del 5,56%. Quindi, una dinamica che porta al peggioramento dei saldi e che interessa soprattutto le entrate e le spese della parte corrente.

Il ricorso all'indebitamento è in forte crescita, sia per i Comuni, (32,35%) che per le Province (26,45%), mentre gli investimenti hanno una buona dinamica per queste ultime (12,14%) e sono sostanzialmente stabili per i Comuni (+1,21%) per i quali si rileva un calo (5,80%) dei trasferimenti in conto capitale.

Nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i Comuni che per le Province si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nell'area Nord, a fronte di un corrispondente deficit nell'area Sud-Isole, per valori molto significativi a cui si accompagna, in quest'ultima area, anche una più marcata incidenza delle operazioni di rettifica dei residui.

La composizione degli stessi, sia per i Comuni che per le Province, rivela valori approssimati di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza.

Per una migliore intelligenza delle realtà locali, si è ritenuto di operare una fondamentale disaggregazione fra enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti e al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, ed

enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

Così, nel 2008 i Comuni con indice positivo sono risultati 3.098 con una popolazione pari al 33,61% di quella nazionale, a fronte di 3.244 enti con popolazione pari al 51,41% che rivelano quell'indice con valore negativo.

A loro volta, le Province con indice positivo sono state 77 con popolazione pari al 76,81% di quella totale, a fronte degli altri 27 enti con popolazione pari al rimanente 23,19%.

Sempre per i Comuni, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti oltre i 20.000, la presenza degli enti nell'ambito negativo è proporzionalmente doppia.

Anche per le Province, nel 2008, si riscontra una disomogeneità di presenza nei due aggregati per macroaree. Così, a fronte dell'area Isole che mostra valori negativi più che doppi rispetto ai positivi, in tutte le altre aree, con migliori valori al Nord-Ovest, gli enti in ambito positivo sono oltre il quadruplo degli altri.

Il debito finanziario di Comuni e Province

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2008, può stimarsi in 62,202 miliardi di euro (accertato in 46,946 miliardi su enti che rappresentano l'86,85% dell'intera popolazione) e cresce, rispetto al 2007, dello 0,55%. Quello delle Province in 11,476 miliardi di euro (accertato in 11,362 miliardi relativamente a 103 enti su 104 totali) con un andamento in crescita, rispetto al 2007, del 2,99%. Il primo grava sulla popolazione residente per quasi 1.100 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 3,97%. Quello delle Province ha una incidenza pro-capite di 200 euro e costituisce lo 0,75% del prodotto interno lordo.

L'area Nord ha, in valori assoluti, il maggior importo di debito ma, in valori relativi alla popolazione, la maggiore incidenza, per i Comuni, si ha nell'area Centro dove si verifica anche la maggiore incidenza percentuale sul Pil. In generale, l'incidenza pro-capite del debito decresce col decrescere della popolazione degli Enti.

La sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi - a parte poche situazioni di segno contrario per le province e la considerazione che per i Comuni in molte aree è al limite - è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa, se non si considera più quale costo del debito, il solo peso degli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più della metà dei Comuni e per alcune Province.

Se si prescinde da situazioni specifiche, allora può sostenersi 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 molti Comuni, solo col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso a risorse di natura straordinaria (non strutturali) che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione generati per lo più da positiva revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

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

riferimento alle spese prescindendo dal 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 per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse a parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In termini ancora più semplici, questa Corte suggerisce che l'incidenza del costo degli interessi abbia a parametro non le entrate correnti, ma il saldo corrente e che le mere entrate correnti fungano da parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello *stock* del debito.

Gestioni in disavanzo di Province e Comuni.

Nel confronto 2008-2007, si rileva un andamento in aumento, per numero di Enti coinvolti, pari ad oltre il 30%: da 63 a 82, assenti le Province. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente un andamento crescente di quasi il 20%.

Altri 24 enti, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra risultato di amministrazione e fondi vincolati.

Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio e l'ammontare dello *stock*, rispetto alle entrate correnti – che nella specie possono considerarsi una sorta di prodotto interno lordo dell'ente – evidenzia valori molto significativi.

È di rilievo che lo stesso *stock* si è prodotto con accumuli di indebitamento contratto nell'osservanza dei limiti posti dalla disciplina di settore (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

Debiti fuori bilancio

Nel 2009, 68 province e 1550 comuni hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 687 milioni di euro, importo in aumento del 2,32% rispetto all'anno precedente a fronte di una diminuzione del 16,32% del numero degli enti interessati al fenomeno che sembra ormai rientrare nella fisiologia, per la rilevanza degli importi riconosciuti ed il numero degli enti coinvolti.

Le 54 province interessate dal fenomeno nel 2008, riconoscono debiti fuori bilancio per 48,130 milioni di euro, il 65,27% da oneri derivanti da sentenze, il 27,16% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità ed il 6,73% da ricapitalizzazione di società; nel 2009, per le 68 province interessate, i debiti fuori bilancio aumentano del 14,70%, assommando a 55,206 milioni di euro, il 60,96% è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 32,81% da acquisto di beni e servizi di pubblica utilità ed il 3,42% da ricapitalizzazione di società.

Nelle amministrazioni comunali l'importo totale dei debiti riconosciuti nel 2008, di 623,674 milioni di euro, aumenta nel 2009 a 632,200 milioni di euro, ma tale dato sconta, come ogni anno, la parzialità della platea dei comuni che hanno fornito i dati. Nel 2008 i debiti relativi ad oneri derivanti da sentenze rappresentano il 49,39% del totale dei riconoscimenti, l'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità il 31,92% e la ricapitalizzazione di società il 11,37%; nel 2009 il 57,61% del totale è relativo ad oneri derivanti da sentenze, il 33,37% all'acquisto di beni e servizi di pubblica utilità e l'1,27% a ricapitalizzazione di società.

Dissesti

La regola che impone agli enti dissestati di provvedere da soli al loro risanamento, senza alcun aiuto da parte dello Stato, ha posto fine alla precedente situazione nella quale molti enti, pur non ricorrendone le condizioni, dichiaravano il dissesto per lucrare sugli aiuti statali, ma ha, anche, reso difficile il risanamento.

La mancanza di sostegno erariale per il risanamento ha generato una nuova consapevolezza nei cittadini, i quali sono avvertiti che il rischio del dissesto finanziario del comune di appartenenza provoca conseguenze per loro sfavorevoli, in quanto ne deriva un inevitabile innalzamento della pressione fiscale e contributiva. Tuttavia gli amministratori locali hanno minore propensione a dichiarare lo stato di dissesto degli enti che amministrano, rendendo più difficile un duraturo risanamento.

Il dissesto spesso è dovuto alle condizioni socioeconomiche particolarmente difficili in cui versa l'ente locale, pertanto il legislatore ordinario statale e regionale, dimostrando attenzione al dettato costituzionale, che prevede di rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, ha disposto interventi straordinari a favore di Enti in dissesto.

Per favorire alcuni grandi comuni, che presentavano situazioni finanziare di grave difficoltà, negli ultimi anni, sono state emanate norme particolari (D.L 25 giugno 2008, n.112, art. 78 convertito nella L. 6 agosto 2008, n.133; D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, art, 5 convertito nella L. 4 dicembre 2008, n. 189; e D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14; delibera CIPE del 18 dicembre 2008) che, pur non imponendo la dichiarazione di dissesto, hanno riconosciuto poteri particolari agli organi straordinari ed hanno concesso fondi speciali per far fronte alle passività pregresse altrimenti insanabili.

Deve, infine, rilevarsi che la procedura semplificata ex art.258 del TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli OSL e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'Ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

Evoluzione dell'ordinamento

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 della parte seconda della Costituzione, che si è dimostrato lento e complesso, ha ripreso a procedere con l'approvazione della legge n. 42 del 5 maggio 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Per rendere concreta la riforma costituzionale, è imprescindibile l'attuazione di modalità di finanziamento autonomo, in quanto solo attraverso l'effettiva affermazione del principio di responsabilità potranno attivarsi meccanismi virtuosi atti a mettere in campo le reali potenzialità della riforma. Peraltro ad un disegno complessivo rivolto allo sviluppo delle autonomie, ha fatto riscontro un processo attuativo incerto e spesso connotato da ripensamenti, mentre, per la effettiva realizzazione delle autonomie, l'incremento delle funzioni deve avvenire contestualmente ad un effettivo sostegno dei mezzi finanziari propri. I nodi di fondo che hanno reso meno agevole l'attuazione di queste iniziative riguardano in particolare le modalità di realizzazione del principio del finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate alle regioni e agli enti locali, con riguardo alle fonti di entrata relative a tributi propri e a compartecipazioni, ai rapporti tra la finanza regionale e la finanza locale e ai criteri e livelli di perequazione finanziaria a favore degli enti con capacità fiscale insufficiente per generare entrate tali da finanziare le relative spese. L'avvio della riforma dovrebbe avvenire attraverso un graduale passaggio ai nuovi sistemi di finanziamento delle funzioni basati sui criteri dei costi standard e dei fabbisogni standard. Si tratta di problematiche di assoluta complessità, in relazione sia alla difficoltà di stabilire

metodi di misurazione dei costi a fronte di un sistema di variabili difficilmente governabile che delle conseguenze che dalla individuazione di tali parametri possono realizzarsi a carico dei bilanci degli enti che non ottenessero risultati soddisfacenti.

Nell'ultimo scorcio del 2009 è stata approvata, con la legge n. 196 del 2009, la riforma della contabilità pubblica che è rivolta ad un'ampia prospettiva e cioè il rafforzamento delle procedure per rendere conto all'Unione europea in vista della realizzazione del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009). Un punto focale della riforma è costituito dalla necessità di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio delle diverse Amministrazioni pubbliche al fine anche di assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo.

Gli schemi di bilancio comuni per le amministrazioni dovranno essere articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale introdotta dai regolamenti comunitari, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche. Inoltre i singoli provvedimenti di spesa dovranno adottare un sistema unico di codifica, correlato alle voci di spesa riportate nei bilanci.

La necessità di un completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese, maggiormente avvertita nell'attuale momento di crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica, dovrà condurre alla definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate con effetti positivi sull'andamento della spesa.

L'attività delle Sezioni Regionali di controllo

Negli ultimi esercizi un notevole supporto alla verifica dello stato della finanza locale e della regolarità della gestione finanziaria degli enti è derivato dall'attività dalle Sezioni regionali di controllo, indirizzata prevalentemente ai controlli di regolarità contabile e finanziaria (art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005), all'attività consultiva e ai controlli sulla gestione (art. 7, comma 7, della legge 131/2003), all'esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione e alla verifica della veridicità delle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI.

Dall'esame del rendiconto 2007 e del bilancio di previsione 2009, effettuati dalle Sezioni nello stesso esercizio, sulla base delle relazioni prodotte dai collegi dei revisori sono emersi, con omogenea diffusione nel territorio, diverse irregolarità. Tra queste si segnalano per la maggiore ricorrenza: la mancata o tardiva approvazione del rendiconto nei termini di legge, l'inattendibilità dei dati trasmessi, il mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno, anche con riguardo alle spese di investimento, il mancato rispetto delle norme in materia di spese di personale, il risultato negativo della gestione di competenza e di quella di cassa; il mancato riaccertamento dei residui attivi e passivi il mancato aggiornamento dell'inventario, l'incompleta o errata compilazione dei conti patrimoniali, il mancato rispetto dei vincoli all'indebitamento previsti dall'art. 119 della Cost. e dall'art. 204 del TUEL, l'eccessivo ricorso o la mancata estinzione, a fine esercizio, delle anticipazioni di cassa o di tesoreria, il risultato economico d'esercizio negativo, l'utilizzo di entrate straordinarie per la copertura di spese correnti ripetitive, le problematiche relative alla gestione in perdita di società partecipate e alla loro ricapitalizzazione con ricadute sugli equilibri di bilancio, sulla gestione negativa dell'amministrazione e sul disavanzo, i profili di criticità delle operazioni di finanza derivata, sebbene in forte riduzione e finalizzata alla chiusura delle operazioni, le problematiche relative ai debiti fuori bilancio.

Altra attività rilevante delle Sezioni regionali di controllo riguarda la funzione consultiva esercitata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, che costituisce una importante fonte interpretativa.

Nel 2009 si è rilevato un rilevante incremento dei pareri resi che costituiscono un complesso vasto ed articolato di linee di indirizzo che coprono molti aspetti dell'attività degli

enti locali, esaminando questioni concernenti gli equilibri di bilancio, i limiti all'indebitamento, il patto di stabilità interno, le spese del personale, le misure di finanza pubblica a carico di particolari categorie di spesa, le criticità in materia di finanza derivata, le nuove forme di indebitamento, le problematiche relative alla gestione in perdita delle società partecipate dagli enti locali incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti stessi.

Le Sezioni regionali hanno anche esercitato il controllo sui regolamenti degli enti locali per gli incarichi di studio, ricerca e consulenza ai sensi dell'art. 3, commi 54-56, della legge n. 244/2007. Le irregolarità maggiormente segnalate sono rappresentate: dalla mancata previsione, nell'individuazione dei destinatari degli incarichi, di procedure comparative, dalla previsione della possibilità di conferire incarichi anche per attività di carattere ordinario, dall'assenza di criteri predeterminati, certi e trasparenti per la scelta degli incaricati, dall'esigenza che i destinatari siano dotati di comprovata e particolare specializzazione, anche universitaria, dall'inosservanza delle prescritte forme di pubblicità.

In merito alla verifica della veridicità relativa alle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI, facendo seguito a due deliberazioni di indirizzo della Sezione delle Autonomie, alcune Sezioni hanno, dapprima, stabilito criteri e metodi della verifica di attendibilità dei dati forniti dai comuni e, successivamente, hanno evidenziato con apposita delibera l'inattendibilità del dato certificato, qualora le certificazioni dei Comuni non avessero mostrato dati finanziari in linea con le serie storiche del gettito o avessero presentato notevoli scostamenti rispetto alle soglie prestabilite dalla Sezione. In caso contrario è stata dichiarata l'attendibilità delle sopraccitate certificazioni.

L'indagine sul **funzionamento dei controlli interni** di un campione di enti locali, svolta nel 2009, cui hanno partecipato anche le Sezioni regionali di controllo, ha confermato il carente livello di attuazione delle norme e l'inadeguatezza delle misure correttive assunte dagli enti locali. Il nascente sistema di federalismo fiscale impone, invece, che il controllo di gestione sia presente e sviluppato in tutti gli enti, in quanto può consentire verifiche sulle prestazioni essenziali, costituzionalmente garantite, fornite dagli enti, nonché sulla congruità del rapporto tra prelievo fiscale e servizi assicurati e l'economico impiego delle risorse della perequazione.

Lo scenario dei controlli deve confrontarsi con le novità introdotte dal d.lgs. 150/2009 che punta tanto sulla valorizzazione e incentivazione del personale titolare di responsabilità, quanto su di un motivato e soddisfacente mantenimento del controllo di gestione (e strategico). La riforma dei controlli interni è incentrata sulla valutazione della performance organizzativa e individuale e ruota attorno a un nuovo soggetto di controllo, denominato Organismo Indipendente di Valutazione. I poteri di valutazione della performance assegnati all'O.I.V. sono più estesi di quelli dei previgenti Nuclei, per cui il controllo di gestione, quale indispensabile presupposto per il giudizio sui funzionari responsabili potrebbe risultarne sviluppato. Resta infatti in vigore l'art. 5, comma 1 del d.lgs. 286/1999, per il quale la valutazione della dirigenza avviene espressamente sulla base dei risultati del controllo di gestione.

Mentre il controllo di regolarità contabile esercitato dalle Sezioni regionali della Corte ai sensi dell'art.1, comma 166, della L. 23.12.2005 n.266 - Finanziaria 2006 consente a tutti gli Enti locali di far emergere possibili situazioni di pregiudizio, favorendo l'applicazione dei processi di autocorrezione, non altrettanto può dirsi per la verifica del funzionamento dei controlli interni. Quest'ultima riveste, il diverso carattere dell'eventualità e della disomogeneità, visto che le relative indagini, non solo non riguardano la generalità degli enti, ma rispondono anche a criteri differenziati di giudizio; emergono quindi perplessità derivanti dall' impossibilità di applicare criteri univoci e, conseguentemente, di trasformare le attuali valutazioni in riscontri oggettivi e comparabili.

In diversi enti è stato utilizzato il moderno parametro del grado di soddisfazione dell'utenza, recepito dal D.Lgs. 150/2009 e in alcuni casi l'effettività dei controlli può dirsi al passo con la relativa previsione regolamentare. Si tratta, insomma, di esperienze piene di luci ed ombre, in cui eccellenze e negligenze si collocano "a macchia di leopardo",

disorientando talora l'interprete. Si è osservato, ad esempio, che anche quest'anno la valutazione della dirigenza è spesso sganciata dall'adozione di un efficace controllo di gestione, con la conseguenza che le valutazioni si concentrano sulla fascia superiore dei punteggi assegnabili, generando un appiattimento verso l'alto. Per quanto riguarda i motivi più generali della tendenziale difficoltà di applicazione dei controlli interni, vanno ancora ricordati la scarsità delle risorse a disposizione, gli ostacoli di ordine culturale e l'eccessiva parcellizzazione degli stessi.

La chiara dipendenza dei nuovi organi dalla valutazione dell'autorità politica rischia di inficiare l'indipendenza delle amministrazioni nell'applicazione del nuovo disegno dei controlli. Si rammenta, per completezza, che il D.L. 31.05.2010 n.78, in corso di conversione, all'art.9, comma 1 ha bloccato al 2010 il trattamento economico percepito da ciascun dipendente, non rendendo manovrabili le leve gestionali connesse all'erogazione di istituti premiali e mortificando i riconoscimenti economici legati al merito.

Conto del patrimonio

Le verifiche, effettuate sulle consistenze finali 2007 e 2008 di 103 Province e 6031 Comuni, hanno evidenziato, per i **Comuni**, un patrimonio immobiliare con valori in aumento di circa il 9%. A livello disaggregato, l'incremento delle due voci più rilevanti è stato pari al 9,74% per i beni demaniali (con incrementi molto consistenti nei comuni delle regioni settentrionali) e al 3,55% per i fabbricati indisponibili. Rispetto al totale delle immobilizzazioni materiali, il patrimonio immobiliare ha mediamente, nel periodo considerato, un'incidenza pari a circa il 75%. Tale valore non subisce significativi scostamenti nel periodo considerato.

Le immobilizzazioni in corso presentano nei valori un incremento complessivo superiore al 3%, mentre a livello territoriale disaggregato il quadro si presenta piuttosto differenziato. Il rapporto tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare (presenti nei conti d'ordine) è passato, nell'arco temporale esaminato, dal 78 all'84%, mentre il rapporto tra immobilizzazioni in corso e totale delle immobilizzazioni materiali è rimasto sostanzialmente stabile.

I valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, una diminuzione pari a circa il 6% (con valori molto al sotto della media nazionale soprattutto nelle regioni meridionali) per quanto riguarda le rimanenze, mentre il valore complessivo dei crediti subisce una diminuzione media di poco inferiore all'1,5%.

Il patrimonio netto, che rappresenta la capacità dell'ente di far fronte agli impegni nel medio-lungo termine, risulta incrementato di un valore pari a circa il 2,60%. A livello disaggregato è interessante notare che tutte le Regioni presentano un valore incrementale positivo.

I conferimenti da trasferimenti in conto capitale presentano un incremento medio superiore al 6%, passando da 46 miliardi circa a 49 miliardi circa.

Quanto alle **Province**, il patrimonio immobiliare ha sostanzialmente confermato le tendenze notate per Comuni, con valori in aumento di circa il 6%. Disaggragando i dati, l'incremento delle due voci più rilevanti è stato del 9,21% (anche in questo caso con incrementi molto consistenti nelle province delle regioni settentrionali) per i beni demaniali e del 3,55% per i fabbricati indisponibili. Anche nel caso delle province il patrimonio immobiliare ha mediamente, nel periodo considerato, un'incidenza pari a circa il 75% rispetto alle immobilizzazioni materiali, senza che si rilevino sostanziali scostamenti nell'arco temporale esaminato.

Le immobilizzazioni in corso presentano nel tempo un valore sostanzialmente stabile (+ 1,08%), mentre a livello territoriale registrano importanti decrementi nelle regioni settentrionali e centrali, compensati da incrementi nelle regioni meridionali. Il rapporto tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare (presenti nei conti d'ordine) e il rapporto tra immobilizzazioni in corso e il totale delle immobilizzazioni materiali presentano, a livello medio, valori in leggera diminuzione.

I valori dell'attivo circolante presentano, a livello complessivo, un aumento pari a circa il 13% (con valori molto al sopra della media nazionale nelle regioni meridionali) per quanto riguarda le rimanenze, mentre i crediti aumentano per una percentuale media pari a poco meno del 2%.

L'incremento del patrimonio netto, pari all'1,5% circa, risulta inferiore a quello rilevato per i Comuni. A livello disaggregato il quadro si presenta abbastanza differenziato, considerato che diverse Regioni fanno registrare un decremento, soprattutto nell'area meridionale.

I conferimenti da trasferimenti in conto capitale presentano un incremento medio superiore all'8%, passando da 11,5 miliardi a circa 12,5 miliardi, con incrementi molto consistenti nelle isole.

Sono sottolineate le rilevanti recenti novità legislative in tema di trasferimento agli enti locali di beni immobili dello Stato.

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 non direttamente strumentali rispetto ai fini istituzionali dell'ente. Gli enti sono obbligati non solo alla diligente conservazione del patrimonio, ma anche ad assicurarne la redditività, sia per garantire un'entrata all'ente locale, sia come possibilità o necessità di destinare i beni al soddisfacimento dei bisogni della collettività locale. Importanti, a tal fine sono gli indirizzi di governo e le scelte operate in tema di patrimonio che vanno opportunamente raccordati ai piani e ai programmi di attività, anche tradotti in termini finanziari nel bilancio annuale e nel bilancio pluriennale.

La conoscenza ed il censimento dei beni patrimoniali sono condizione indispensabile per una corretta e consapevole politica della loro gestione e valorizzazione. 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.

RELAZIONE

PAGINA BIANCA

PARTE I

EVOLUZIONE DELLA FINANZA LOCALE - ESERCIZIO 2009

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

Cons. Francesco Petronio

1.1 Lo stato di attuazione della riforma costituzionale

La riforma del titolo V, introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha mostrato una serie di aspetti problematici che hanno comportato difficoltà di attuazione e che hanno reso più complessi i rapporti tra Stato ed autonomie; primo tra questi la difficoltà di interpretare in modo univoco l'elencazione delle materie contenuta nell'art. 117[1], non fornendo un apporto determinante per la chiarezza del riparto neanche la clausola residuale di cui al comma 4 dello stesso articolo.

Nel contesto di una riforma di così ampio respiro potrebbe risultare significativa la revisione costituzionale dei livelli di governo, secondo un generale intento di razionalizzazione. Un assetto istituzionale più funzionale potrebbe meglio definire gli ambiti di operatività e le funzioni assegnate ad ogni livello di governo, nell'intento di evitare sovrapposizioni e di meglio stabilire la sfera di rispettiva competenza. Ciò potrebbe contribuire all'ammodernamento del sistema amministrativo, conferendo maggiore efficienza all'azione del governo locale.

Per lo svolgimento delle funzioni di raccordo tra i livelli di governo potrebbe essere individuata nel Senato federale una sede istituzionale appropriata, al di sopra delle parti; a tale organo potrebbe, infatti, essere assegnata la complessa definizione dei punti di equilibrio, in presenza di spinte di opposta direzione, attualmente rimessa al sistema delle conferenze[2]. Ma il punto di maggiore criticità è rappresentato dalla realizzazione del nuovo sistema di finanziamento che avrebbe dovuto completare il disegno autonomistico senza generare ulteriori oneri per la finanza pubblica, inevitabilmente modificando precedenti situazioni di equilibrio, distribuendo diversamente vantaggi e svantaggi.

---

[1] L'articolo 117 Cost., al secondo comma, definisce l'ambito della potestà legislativa esclusiva statale; al terzo comma indica le materie concorrenti, per le quali è riservata allo Stato solo la determinazione dei principi fondamentali; infine, al quarto comma, attribuisce alle Regioni la potestà legislativa residuale, per ogni materia non espressamente riservata allo Stato.

[2] L'Anci, in corso d'esame della legge di contabilità, ha osservato che il contributo delle autonomie locali è evidentemente affidato alla procedura ordinaria di confronto vigente in Conferenza Unificata, oggi insufficiente a garantire moderni strumenti di funzionamento della *governance* utili a dare a tutti i livelli di governo adeguata autonomia e capacità di programmazione, in sintesi la possibilità di utilizzare le proprie prerogative costituzionali. Un confronto reale si dovrebbe fondare su un sistema organico di condivisione del metodo di lettura dei dati. Tale meccanismo si intravede nella delega sul federalismo ma non sembra presente nella proposta di legge esaminata.

L'avvio del federalismo fiscale è un'esigenza imprescindibile per rendere concreta la riforma costituzionale, in quanto solo attraverso l'effettiva affermazione del principio di responsabilità potranno attivarsi meccanismi virtuosi in grado di rendere evidenti le reali potenzialità della riforma[3]. Peraltro, ad un disegno complessivo rivolto allo sviluppo delle autonomie ha fatto riscontro un processo attuativo incerto e spesso connotato da ripensamenti, mentre per la effettiva realizzazione delle autonomie allo sviluppo delle funzioni deve corrispondere un contestuale ed effettivo sostegno dei mezzi finanziari propri.

Gli aspetti connessi alla nuova ripartizione delle funzioni, seppure con le criticità derivanti dalla non univocità dei criteri di riparto, hanno avuto una immediata operatività; il fronte del nuovo sistema di finanziamento si è dimostrato, invece, più complesso, restando tuttora ancorato ad un modello di finanza derivata. Ne risulta una asimmetria tra il livello di spesa assegnato alle autonomie che, escludendo la spesa pensionistica e quella per interessi, si eleva a circa la metà della spesa pubblica e la quota di finanziamento autonomo delle stesse che si attesta a livelli ben inferiori.

La mancata integrazione del potere di spesa con la responsabilità impositiva rischia di generare tendenze espansive della spesa pubblica. La soluzione per uscire da questa situazione di stallo, connessa alla sostanziale permanenza di un sistema di finanza derivata (accentuato da recenti norme) che comporta scarse trasparenza e responsabilità, consiste nella revisione del sistema di finanziamento nel segno della tendenziale autonomia finanziaria degli enti decentrati.

Il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di iniziative nelle ultime legislature (XIV e XV) anche attraverso l'istituzione di appositi organismi con compiti di proposta o di supporto all'attuazione del nuovo sistema[4], ma molte difficoltà si sono frapposte alla sua effettiva realizzazione.

I nodi di fondo che hanno reso meno agevole l'attuazione di queste iniziative riguardano in particolare le modalità di realizzazione del principio del finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate alle regioni e agli enti locali, con riguardo alle fonti di entrata relative a tributi propri e a compartecipazioni, ai rapporti tra la finanza regionale e la finanza locale e ai criteri e livelli di perequazione finanziaria a favore degli enti con capacità fiscale insufficiente per generare entrate tali da finanziare le relative spese.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ha fornito prime risposte a tali questioni di fondo, prevedendo il finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite a regioni

---

[3] Il co. 2 sub a) dell'art 2 della legge n. 42 del 2009 prevede, primo tra i criteri direttivi generali ai quali dovranno attenersi i decreti delegati, quello dell'autonomia di entrata e di spesa e della maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo.

[4] Tra questi va ricordata l' Alta commissione per il Federalismo Fiscale introdotta dalla legge finanziaria 2003 ed insediata con il DPCM 9 aprile 2003.

ed enti locali, distinguendo tra funzioni fondamentali e altre funzioni e assicurando l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, la stessa legge di delega determina solo provvisoriamente le funzioni fondamentali che dovranno costituire il parametro di base sul quale costruire il nuovo modello di finanziamento della finanza locale.

Nel disegno per la messa a regime del sistema autonomistico interagiscono, quindi, i provvedimenti di attuazione delle deleghe della legge n. 42 e quelli a carattere ordinamentale contenuti nel disegno di legge recante "disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e della carta delle autonomie locali" approvato nel luglio 2009[5].

La Carta delle autonomie prevede una riforma significativa dell'ordinamento che tocca aspetti determinanti come la definizione delle funzioni fondamentali, le modalità di finanziamento correlate alle funzioni esercitate, la semplificazione degli enti operanti nella sfera di rilievo territoriale sub regionale[6], il ricorso obbligatorio alla gestione associata per gli enti di minori dimensioni[7]. La nuova "Carta" regola l'insieme delle funzioni amministrative - fondamentali e non che spettano a comuni, province e città metropolitane. Nel disegno di legge le funzioni fondamentali vengono direttamente individuate[8], assegnando le relative competenze anche al fine di eliminare la sovrapposizione di funzioni e di determinare le fonti di finanziamento che vi si correlano. È assegnata alle Regioni la facoltà di stabilire le dimensioni ottimali territoriali per l'esercizio delle funzioni al fine di assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa e la riduzione delle spese. I comuni più piccoli dovranno, comunque, esercitare le funzioni fondamentali di settore in forma associata; sono previste, inoltre, misure organizzative e semplificazione dei documenti finanziari e contabili[9].

---

[5] Il Consiglio dei Ministri del 19 novembre 2009 ha approvato, in via definitiva, il disegno di legge di riforma degli organi e delle funzioni degli enti locali e la Carta delle autonomie locali, già approvato in via preliminare nella seduta del 15 luglio 2009. Il disegno di legge è stato esaminato il 18 novembre dalla Conferenza Unificata e il testo, approvato nel Consiglio dei ministri del 19 novembre, risulta integrato da alcuni emendamenti presentati in forma congiunta da Anci, Upi e Conferenza delle Regioni. È di recente iniziato l'iter parlamentare in prima lettura alla camera, Atto Camera 3118 (abbinata con C. 67 , C. 68 , C. 711 , C. 736 , C. 846 , C. 1616, C.2062 , C. 2247 , C. 2471 , C. 2488 , C. 2651 , C. 2892 C. 3195). L'esame in Commissione, iniziato l'11 marzo, si è concluso il 10 giugno. La discussione in Assemblea è iniziata il 14 giugno 2010.

[6] È prevista la razionalizzazione delle province e dell'amministrazione periferica dello Stato; il riordino dei consorzi di bonifica, la soppressione di enti e organismi quali il difensore civico comunale, le comunità montane, isolane e di arcipelago, le circoscrizioni di decentramento comunale, che possono essere istituite esclusivamente nei comuni con più di 250.000 abitanti, i consorzi di enti locali, compresi i Bacini imbriferi montani (BIM) e i consorzi di bonifica. È, inoltre, prevista la riduzione del numero di consiglieri e assessori locali; la modifica della figura del difensore civico provinciale; la nomina del direttore generale può avvenire solo nei comuni con popolazione superiore ai 65.000 abitanti. Il provvedimento, tenendo conto della sentenza n. 237/2009 della Corte costituzionale, che ha sancito la potestà regionale in materia di riordino e soppressione degli enti montani, evita di assegnare allo Stato la facoltà di interventi diretti in materia, dovendosi limitare, ai sensi dell'art. 117 3° comma Cost., a stabilire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica finalizzati alla riduzione della spesa.

[7] Tale obbligo riguarda esclusivamente l'esercizio di alcune funzioni fondamentali per gli enti sotto i 3000 abitanti con il conseguente rafforzamento delle unioni di comuni che sostanzialmente restano gli unici enti cui spetti l'esercizio associato di funzioni e di servizi. Ai sensi del D.L. n.78 del 31/5/2010 l'esercizio in forma associata è obbligatorio da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

[8] La gestione del catasto resta esclusa dalle funzioni fondamentali dei comuni.

[9] Nell'ambito del contenimento dei costi della politica è prevista la riduzione del numero di consiglieri e assessori locali. Per i piccoli comuni vengono semplificati i documenti finanziari e contabili.

Altri aspetti riguardano le regole del patto di stabilità interno per gli enti locali che trovano disciplina anche nella legge sul federalismo fiscale, i controlli di tipo amministrativo, finanziario e contabile negli enti locali, la graduale riduzione per ogni livello di governo, degli enti ed organismi collegati, consentendo una migliore qualità dei servizi e risparmi di spesa. È prevista la diminuzione dei componenti degli organi delle amministrazioni.

Questo provvedimento (Atto Camera: 3118), in discussione in prima lettura alla Camera, dovrà necessariamente tenere conto degli sviluppi dell'attuazione della legge n. 42, in quanto molteplici sono gli aspetti di disciplina comune; specialmente sul fronte delle funzioni fondamentali e del relativo regime di finanziamento è necessario uno stretto coordinamento tra i due fronti di intervento.

1.1.1 La riforma della contabilità pubblica

Altro tema da non trascurare, per avere un quadro complessivo dello sviluppo della riforma, riguarda la recente modifica della disciplina della contabilità pubblica. Si tratta di una riforma che sembra andare oltre una semplice messa a punto delle regole che governano la redazione e la presentazione dei conti pubblici e che indubbiamente è orientata a prendere in considerazione le esigenze di coordinamento complessivo del sistema, in vista di un ruolo più ampio ed autonomo da assegnare agli enti territoriali.

La riforma, approvata con la legge n. 196 del 2009, è rivolta ad un'ampia prospettiva e cioè al rafforzamento delle procedure per rendere conto all'Unione europea dei risultati delle gestioni delle pubbliche amministrazioni in vista della realizzazione del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009)[10]. Un punto focale della riforma è costituito dalla necessità di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio delle diverse Amministrazioni pubbliche, al fine anche di assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo.

Va riportato che i criteri di delega per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali non sono stati introdotti nella legge di contabilità, ma inseriti, attraverso una modifica testuale, nella legge n. 42; comunque essi risultano, sostanzialmente, conformi a quelli stabiliti nella legge di contabilità. Il primo di essi stabilisce l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche.

Gli schemi di bilancio comuni per le amministrazioni dovranno essere articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale introdotta dai

[10] Per rendere più pregnante la valutazione economica dell'operato delle amministrazioni pubbliche è previsto l'affiancamento alla contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, nonché la definizione di un sistema di indicatori di risultato.

regolamenti comunitari, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche. Inoltre, i singoli provvedimenti di spesa dovranno adottare un sistema unico di codifica correlato alle voci di spesa riportate nei bilanci.

Tale previsione a prima vista potrebbe non risultare appropriata rispetto alle prerogative di autonomia previste, che ora dovrebbero trovare piena realizzazione, tuttavia deve essere considerato che il sistema contabile può anche rispondere a particolari scelte organizzative dell'ente, ma deve comunque assolvere ad una serie più articolata di funzioni e particolarmente alla conoscibilità e chiarezza della attività da parte di tutti i soggetti portatori di interesse. L'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria rende rilevante, sul piano del rispetto degli obblighi assunti a livello sovranazionale, l'adeguamento ai parametri stabiliti nella sede del Patto di stabilità e crescita. L'esame dei risultati di finanza pubblica non può prescindere dal coordinamento della finanza pubblica, imponendosi una verifica degli obiettivi concordati in ambito europeo estesa a tutta la pubblica amministrazione. La previsione di un sistema di governo unitario della finanza pubblica si fonda sull'armonizzazione contabile. Tutti i livelli di governo e tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica devono condividere gli obiettivi di finanza pubblica; ne consegue che i dati delle differenti amministrazioni debbano essere rilevati e rappresentati con le stesse metodologie e criteri contabili. A questo scopo il disegno di legge prevede che tutti i soggetti che fanno parte dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, come definito dalle regole di contabilità nazionale, condividano un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio e della relativa tempistica di presentazione e approvazione.

Tra gli adempimenti di attuazione in corso va segnalata al riguardo la costituzione del Comitato per i principi contabili previsto dalla legge n. 196 del 2009, in modo da favorire il necessario raccordo.

In un sistema autonomistico compiuto è necessario che la ripartizione tra la responsabilità delle scelte e della loro attuazione e quella dei controlli sia evidente, mentre il corpo elettorale deve esser dotato degli strumenti per svolgere una valutazione effettiva dell'operato degli amministratori, evitando cogestioni nelle decisioni e opacità nelle responsabilità che potrebbero produrre il risultato di una espansione della spesa pubblica in danno delle generazioni future.

Tra le altre novità che interessano gli enti locali si segnalano l'introduzione della legge di stabilità in sostituzione della legge finanziaria e l'istituzione della banca-dati della Pubblica amministrazione[11]. Il disegno della legge di stabilità deve essere presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare

[11] Le amministrazioni pubbliche si dotano di una banca dati unitaria, basata sui sistemi e sugli schemi armonizzati di cui ai punti precedenti, attraverso cui condividere i dati concernenti i bilanci, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attività di monitoraggio dei conti pubblici.

anch'essa alle Camere; la banca-dati della P.A.[12] assicura un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica e consente di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. Il potenziamento degli strumenti di monitoraggio dei flussi di entrata e spesa trova sostegno nella banca dati e risulta indispensabile alla valutazione della coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica con gli obiettivi fissati con i documenti programmatici[13]. Al fine di potenziare il monitoraggio dei conti pubblici viene altresì previsto che le amministrazioni pubbliche comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze anche i dati relativi alle società partecipate, nonché che venga incrementata l'attività dei sindaci e dei revisori.

1.1.2 L'attuazione di un modello di finanziamento autonomo

La piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione apre nuove prospettive, mirando al completo abbandono del sistema di finanza derivata e alla realizzazione di modalità di finanziamento autonome idonee a responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali. Alcuni requisiti del sistema delineato dall'art. 119 hanno già trovato definizione in una serie di pronunce della Corte costituzionale che ha così tracciato le linee di riferimento sia in termini di autonomia impositiva che di spesa[14]. Il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali che verrà a comporsi una volta che saranno adottati i provvedimenti delegati dovrà, quindi, svilupparsi in coerenza con queste indicazioni.

Nello sviluppo del sistema di autonomia finanziaria risulta problematico impostare una nuova distribuzione delle entrate fiscali, in presenza di un quadro finanziario non favorevole, e della necessità di stabilire criteri generali che generano effetti la cui quantificazione finanziaria può risultare complessa per gli enti locali anche a fronte della difficoltà di individuare ex ante i livelli di spesa.

---

[12] È stato osservato dalle associazioni (ANCI) come la disciplina che regola il nuovo ciclo finanziario non si presenti particolarmente innovativa e si dimostri inidonea a risolvere alcune rilevanti problematiche quali quella della proroga dei tempi di approvazione dei bilanci degli enti locali causata dall'attesa delle disposizioni contenute nella legge finanziaria. Inoltre, è stato rilevato che la nuova disciplina non è in grado di assicurare un'effettiva partecipazione e concorso delle autonomie territoriali alla definizione delle decisioni di finanza pubblica, infatti non vengono in essa richiamate le funzioni della Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica disciplinata dall'articolo 5 della legge n. 42. La Decisione di Finanza Pubblica è preceduta dalla presentazione (entro il 15 luglio) sia alle Camere sia alla Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e relative sanzioni per gli enti territoriali, che deve esprimere parere entro il 10 settembre. A giudizio dell'associazione questo percorso non lascia uno spazio adeguato per la partecipazione degli altri livelli di governo alla manovra.

[13] Al fine di potenziare questo strumento, è previsto che le amministrazioni pubbliche si dotino di un sistema di rilevazione che prevede un flusso informativo organizzato e gestito su una piattaforma informatica attraverso cui aumentare la tempestività e la completezza dell'informazione. In prospettiva, a questo obiettivo concorreranno l'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e l'istituzione della banca-dati di cui ai punti precedenti.

[14] Tra le tante decisioni della Corte costituzionale in materia si ricordano la n. 282 del 2002, la n. 296 e 297 del 2003 e la n. 16 del 2004. A giudizio della Corte è rimessa alla legge statale la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario, pertanto la potestà impositiva regionale è subordinata alla preventiva emanazione di una legge statale di coordinamento per l'esercizio della potestà impositiva, non solo per i cespiti esistenti, ma anche per istituire nuovi tributi. Le sentenze n. 417 del 2005 e n. 284 del 2009 tracciano i limiti che il legislatore statale può imporre alla spesa degli enti territoriali per esigenze di coordinamento finanziario e la sentenza n. 179 del 2007 riguarda il controllo esterno della Corte dei conti.

Emerge, altresì, la necessità di determinare con esattezza le funzioni da finanziare, rispetto alle quali dovranno essere parametrate le relative grandezze finanziarie, la cui determinazione è affidata, dalla legislazione posta, alle deleghe.

La soluzione affidata alle disposizioni transitorie, contenute negli articoli 20 e 21, non può che rappresentare un momento di passaggio in vista dell'affermazione delle regole del federalismo fiscale attraverso il riparto delle forme di entrata volte al finanziamento delle diverse funzioni mediante il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard.

Le esigenze di finanziamento dovranno essere soddisfatte attraverso entrate diversificate, che trovano sostegno anche nel gettito derivante dalle compartecipazioni erariali. I nuovi tributi propri sui quali gli enti potranno esercitare un grado più elevato di autonomia impositiva dovrebbero essere caratterizzati da un elevato livello di decentramento tributario, nell'ambito di una contestuale revisione della finanza locale. Le basi imponibili dovrebbero essere connesse con elementi caratteristici propri delle funzioni esercitate dai Comuni e dalle Città metropolitane in materia di servizi urbani.

L'avvio della riforma comporterà un graduale passaggio ai nuovi sistemi di finanziamento delle funzioni, basati sui criteri dei costi standard e dei fabbisogni standard. Si tratta di problematiche di assoluta complessità in relazione sia alla difficoltà di stabilire metodi di misurazione dei costi, a fronte di un sistema di variabili difficilmente governabile, che delle conseguenze che dalla individuazione di tali parametri possono realizzarsi a carico dei bilanci degli enti che non ottenessero risultati soddisfacenti.

Di notevole complessità appare la determinazione del costo standard che implica una stima della coerenza tra l'impiego dei fattori della produzione e il valore del servizio reso; la spesa standardizzata, invece, sterilizza, nella rilevazione della spesa sostenuta per un determinato servizio, gli effetti delle variabili esterne.

Nel complesso iter per il completamento della riforma avviata con la legge n. 42 è stato approvato il primo decreto legislativo (d. lgs. n. 85 del 28.5.2010) riguardante il trasferimento dei beni di proprietà dello Stato. Su questo provvedimento si è già pronunciata la Corte nell'audizione del maggio 2010[15]. In tale sede è stato rilevato che per i beni demaniali non è stata effettuata la valutazione e che quelli patrimoniali disponibili hanno un valore ridotto rispetto ai beni già di proprietà degli enti territoriali. Viene, quindi, segnalato che la distribuzione dei beni che ne deriverà non risulta omogenea, essendo essi concentrati in alcune regioni. È stato, inoltre, espresso l'auspicio che venga tenuta ferma la linea di fondo che presiede a questa operazione e cioè la valorizzazione dei beni, da cui dovrà conseguire una maggiore redditività del

[15] Nell'audizione del 4 maggio 2010 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno riferito sullo schema di decreto legislativo relativo all'attribuzione a comuni, province e città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio. Tale schema è stato successivamente approvato dal consiglio dei Ministri il 20 maggio e quindi è stato emanato il d.lgs. n. 85 del 2010 (pubblicato nella G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010).

patrimonio trasferito. A tal fine risulta rilevante che sia svolta preliminarmente un'accurata valutazione all'atto dell'assegnazione. Si ritiene, invece, di dubbia ammissibilità il ricorso a società per la gestione; infatti, attraverso l'assegnazione in gestione dei beni si dovrebbe ottenere la maggiore redditività, che costituisce l'obiettivo di fondo del provvedimento, mentre le procedure che intendano semplicemente liquidarli e monetizzarli non appaiono idonee allo scopo.

Resta aperta la questione di fondo relativa alla funzione del patrimonio come garanzia del debito che lo Stato ha sottoscritto. Tale notazione non è stata presa in considerazione nell'audizione sulla legge di delega e in quella sul d. lgs. n. 85 del 2010, tuttavia, data la limitata portata del suddetto provvedimento attuativo, la rilevanza allo scopo appare piuttosto limitata.

L'art. 4 della legge n. 42 ha introdotto la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale con il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti di cui all'art. 2 della legge n. 42 del 2009[16]. Per raccogliere le informazioni utili allo scopo vengono compiute rilevazioni e attività necessarie per soddisfare eventuali ulteriori fabbisogni informativi; tali informazioni vengono trasmesse alle Camere, ai Consigli regionali e delle province autonome[17]; la Commissione effettua, inoltre, attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Al fine di favorire la raccolta di informazioni omogenee, anche prima del compimento dell'armonizzazione contabile, è stato approvato uno schema unitario di comunicazione contabile. In sede di conversione del D.L. n. 135 del 2009 è stato inserito l'articolo 19 bis che ha previsto l'obbligo per le Regioni e le province autonome di trasmettere i dati sulla base dello schema di codifica unitaria[18]. Per gli enti locali è stato realizzato un modello di

---

[16] La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie con compiti di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale. La Commissione opera anche attraverso il contributo informativo delle amministrazioni statali, regionali e locali previsto dall'articolo 4, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42. All'interno della Commissione sono stati istituiti gruppi di lavoro tecnici. Non è previsto alcun compenso per la partecipazione alle attività della Commissione e dei gruppi di lavoro.

[17] A tal fine è stata istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale i cui compiti comprendono, tra l'altro, la verifica dello stato di attuazione della riforma, riferendo dell'esito della stessa, ogni 6 mesi, alle Camere sino alla conclusione della fase transitoria. In ottemperanza al disposto dell'art. 2 comma 6 della Legge n. 42/2009 il 30 giugno u.s. è stata presentata alle Camere la "Relazione sul Federalismo Fiscale". La predetta Commissione si avvale dell'operato della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da rappresentanti tecnici ed esperti dello Stato, nonché di Comuni e Province, Città metropolitane e Regioni. Compito di tale ultimo organo è l'elaborazione degli elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi, avvalendosi, a tal fine, anche di gruppi di lavoro appositamente costituiti, in applicazione dell'articolo 4 del DPCM del 3 luglio 2009.

[18] Tale normativa, che è stata preceduta da un'intesa in Conferenza unificata (in data 9.10.2009), ha lo scopo di ottenere dalle Regioni e dalle province autonome, in tempi brevi, dati certi sulla base di classificazioni omogenee. Tale schema deve essere redatto, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione e deve contenere i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, agli incassi e ai pagamenti tratti dai rendiconti 2006, 2007 e 2008. In applicazione della norma i dati riclassificati sono stati inviati e sono ora a disposizione della Commissione.

riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province,[19] considerando anche le spese per funzioni e le esternalizzazioni dei servizi che costituiscono una parte rilevante dei bilanci degli enti locali.

La legge delega in materia di federalismo fiscale[20] assegna rilevanza al fondo unico nell'ambito del più ampio disegno di attuazione dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione. È stata avviata la ricognizione dei trasferimenti erariali assegnati alle regioni per il finanziamento delle funzioni, al fine della individuazione di quelli che dovranno confluire nel fondo unico[21].

Altro punto di interesse per l'attuazione del decentramento è costituito dalla stima dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e da sostituire con risorse fiscali. La costruzione del quadro dei flussi finanziari tra livelli di governo è tra i nodi di fondo del modello da attuare attraverso l'esercizio delle deleghe[22].

Le basi informative funzionali al prosieguo del processo sono state ampliate e coordinate attraverso la codifica unitaria dei bilanci delle Regioni, la rilevazione dei dati di spesa per funzioni dai bilanci dei Comuni, e la rilevazione del fondo unico.

L'attuazione della riforma sul lato della spesa, mediante il passaggio dalla spesa storica al costo e al fabbisogno standard, costituisce un'importante operazione di razionalizzazione della spesa pubblica. L'attività di attuazione, oltre al terreno delle entrate delle regioni e degli enti locali riguarda quello dei fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali, perequazione.

---

[19] Il Ministero degli Interni ha quindi reso per la prima volta disponibili i dati di bilancio dei Comuni e delle Province secondo tale schema uniforme.

[20] La legge n. 42/2009 prevede, tra l'altro, la sostituzione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni diretti al finanziamento delle spese di cui all'art. 8, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2) con forme di fiscalità regionale e la conseguente cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato. In particolare, l'articolo 20, comma 1, lett. a), prevede che, ai fini della determinazione delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9 della medesima legge, nella fase transitoria, occorre garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti erariali rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006/2008 ai valori determinati con i criteri dello stesso articolo 9 (fabbisogno standard e capacità fiscale). Nell'ambito della COPAFF è stata, quindi, istituita una commissione apposita per un primo esame del lavoro svolto, al fine di produrre una istruttoria utile al proseguimento dei lavori di costituzione del fondo unico.

[21] L'articolo 77, comma 2-ter, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, prevede la confluenza a partire dall'anno 2010, nel fondo unico presso il Ministero dell'Economia limitatamente a quelli per il finanziamento di funzioni di competenza regionale.

[22] La COPAFF per quanto riguarda i trasferimenti statali alle regioni ha deciso di prendere in esame sia i dati di competenza (stanziamenti) del bilancio statale, sia quelli dei bilanci regionali (accertamenti). La quantificazione del fondo unico regionale ex comma 2 bis dell'art. 77 del D.L. 112/2008 verrà integrata anche considerando che la nozione di trasferimenti da sopprimere nel contesto della legge 42 ha una portata potenzialmente più ampia di quella del D.L. 112. Per quanto riguarda, invece, i trasferimenti statali e regionali agli enti locali verrà esaminata la ripartizione dei trasferimenti su base regionale (distinguendo nei totali le RSO dalle RSS) in base ai dati relativi alle "spettanze", distintamente per comuni, province, altri enti locali. Successivamente, per ogni singola voce di spettanza (contributo ordinario, contributo consolidato ecc.). saranno forniti gli elementi per una valutazione della natura del trasferimento sotto il profilo della sua qualificazione come trasferimento da sopprimere, in quanto non riconducibile agli scopi di cui al comma V dell'art. 119 della Costituzione. La ripartizione su base regionale dei trasferimenti distintamente per comuni (e unioni di comuni) e province verrà prodotta dai dati dei certificati del rendiconto. Per integrare il quadro informativo si fa ricorso ai dati sui pagamenti dal bilancio dello Stato desumibili dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

Restano da sciogliere i nodi relativi al rapporto tra perequazione della spesa relativa ai lep/funzioni fondamentali e perequazione della spesa per le funzioni non lep e non fondamentali.

Nello scenario dell'attuazione del federalismo fiscale, il punto più delicato è rappresentato dall'espansione delle prerogative di prelievo degli enti, infatti, l'autonomia tributaria deve essere sviluppata garantendo diritti di cittadinanza uniformi, inoltre, la prevista territorialità del prelievo dovrà essere coniugata con la capacità contributiva non perdendo di vista le ricadute sulla progressività dell'imposizione.

Va anche considerato che il decentramento dei tributi potrebbe comportare, con lo sviluppo dei centri di imposizione, un aumento complessivo dei costi di gestione ed una maggiore incidenza sugli adempimenti fiscali a carico dei cittadini contribuenti.

Resta ferma l'esigenza di razionalizzazione del sistema di accertamento, riscossione e gestione dei tributi, adottando un modello organizzativo che consenta in futuro al cittadino contribuente di avere un interlocutore certo[23].

L'ampio processo di riforma deve anche porsi l'obiettivo di progettare un'organizzazione efficiente per la gestione dei tributi e per incentivare comportamenti corretti da parte dei contribuenti. L'obiettivo di ottenere una maggiore fedeltà fiscale è strategico nel momento in cui si mette in campo una revisione complessiva del sistema tributario. L'inserimento esplicito dello Statuto dei diritti del contribuente fra i principi fondamentali della legge, avrebbe reso chiaro a tutti l'obbligo di osservanza dei precetti ivi contenuti e la garanzia dell'uniformità nei comportamenti.

Sul lato dell'entrata, in un sistema regionale e locale che ne conta svariate fonti, frutto di stratificazione avvenuta nel tempo, raccogliendo tutti gli elementi si dovrebbe procedere ad una razionalizzazione con conseguente riduzione del numero dei tributi.

[23] Si può immaginare un Ufficio fiscale polifunzionale oppure gestioni di tributi erariali e locali di fatto separate, con una duplicazione dei costi.

1.1.3 Autonomia e coordinamento finanziario

Anche in questo quadro non compiuto si intravedono alcuni effetti che potranno derivare dall'attuazione del federalismo fiscale. A seguito del trasferimento agli enti locali di maggiore capacità di spesa e di potere impositivo, le leve di governo centrale del sistema risulteranno ridotte. Nel processo di attuazione del nuovo assetto finanziario le esigenze di coordinamento della finanza pubblica assumono un rilievo determinante, infatti l'impatto finanziario derivante dall'applicazione della delega dovrebbe risultare conforme con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita.

La legge n. 42 del 2009 contiene una clausola di salvaguardia in tal senso che tuttavia non può essere considerata una clausola di neutralità finanziaria, in quanto nel percorso di avvicinamento all'obiettivo di fondo del pareggio di bilancio possono essere consentiti saldi complessivi di bilancio negativi.

L'avvio del federalismo fiscale avviene nel contesto della crisi finanziaria internazionale che ha inciso sull'economia, abbattendo il livello del prodotto, ed ha avuto sensibili ricadute sulla finanza pubblica. Il passaggio di quote rilevanti di tributi nazionali al sistema delle autonomie locali potrebbe determinare una restrizione dei margini di manovra della politica fiscale erariale, nel momento in cui è necessario confrontarsi con gli effetti della crisi. La principale fonte di gettito erariale dall'imposta personale sui redditi dovrebbe costituire una fonte di finanziamento per tutti i livelli istituzionali attraverso compartecipazioni, aliquote riservate e addizionali. Le compartecipazioni implicano una frammentazione dei più importanti tributi erariali e ciò potrebbe avere ripercussioni negative sulla finanza pubblica. Non deve essere poi trascurato che questo processo di riforma potrebbe comportare un aumento della pressione fiscale. La previsione della clausola di neutralità finanziaria, peraltro introdotta con legge ordinaria, non è idonea a scongiurare un tale scenario[24] nel momento in cui con il d.l. n. 78/2010 sono state sottratte notevoli risorse al sistema delle autonomie. La possibilità di istituire tributi propri in materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, configurando un prelievo aggiuntivo, può comportare un aumento della pressione fiscale complessiva.

Al riguardo si avverte l'esigenza che venga determinato incisivamente un quadro di riferimento complessivo per l'intero sistema fiscale, in grado di razionalizzare il sistema dei prelievi, a fronte di più centri dotati di una propria potestà impositiva, e operare il coordinamento necessario per rendere compatibile un aumento dei carichi fiscali, che in questo momento difficile potrebbe essere richiesto dalle autonomie.

---

[24] La disposizione contenuta nello Statuto dei diritti dei contribuenti relativa alla non retroattività delle disposizioni fiscali, è stata elusa reiteratamente.

La verifica dell'equilibrio generale della finanza pubblica interseca la situazione contabile dei diversi livelli di governo, avendo di mira la stabilità complessiva dei conti pubblici ai fini del rispetto degli obiettivi assegnati in sede U.E.

Per poter realizzare tale intento è necessario disporre del supporto di analisi che coinvolgano diverse componenti della pubblica amministrazione che sono incluse nell'elenco (predisposto dall'ISTAT) che annovera quelle entità istituzionali che hanno caratteristiche tali per cui i loro risultati confluiscono nel conto della pubblica amministrazione[25].

Per una serie di ragioni connesse alla diversa struttura contabile, ai tempi di rendicontazione ed alla necessità di effettuare operazioni di consolidamento, la formazione del conto delle pubbliche amministrazioni avviene attraverso sistemi di stima, discostandosi in qualche misura dalle risultanze di bilancio.

La costruzione del nuovo sistema di finanziamento dovrebbe assicurare il pieno soddisfacimento dei diritti fondamentali dei cittadini e la realizzazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale, dei principi di autonomia e di responsabilizzazione finanziaria di tutti i livelli di governo.

Il decentramento delle funzioni esercitate sul territorio dovrebbe essere percepito come un beneficio al quale si correla tendenzialmente il prelievo fiscale locale. Questo collegamento dovrebbe rendere evidente la corrispondenza fra responsabilità finanziaria e amministrativa e favorire l'attuazione del principio di premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria nella gestione finanziaria ed economica.

Il nuovo modello di imposizione decentrata dovrebbe fondarsi sui principi di flessibilità e manovrabilità fiscale, di territorialità dell'imposta e della tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva ed autonomia di gestione.

Gli Enti locali dovrebbero acquisire un maggior grado di indipendenza nella gestione delle proprie risorse, sia umane che strumentali, anche in relazione ai profili contrattuali di rispettiva competenza.

La concertazione e il coordinamento della finanza pubblica, che devono avere sempre riferimento al principio di lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, dovrebbero trovare riferimento in una nuova sede di comprovata indipendenza.

---

[25] Così come stabilito dall'art. 1, commi 2 e 3, della Legge 196/2009.

2 La finanza locale nell'esercizio 2009

2.1 Prime analisi dei risultati dell'esercizio 2009

La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27.12.2002, ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti.

Nel corso dell'esercizio 2009 -quinto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni[26].

Tuttavia anche giovandosi della completa operatività del sistema non è possibile fornire risultati relativi all'ultimo esercizio entro il termine previsto per la presente relazione per via del termine per la rendicontazione. Prime indicazioni sugli andamenti finanziari degli enti locali nel 2008 sono state fornite con la relazione approvata di recente (deliberazione n. 13/SEZAUT/2010/FRG del 31 marzo 2010). Per l'esercizio 2009, per il quale non sono ancora disponibili i dati della rendicontazione ufficiale, l'analisi sugli andamenti generali della finanza locale deve essere necessariamente effettuata avvalendosi di altre fonti informative. Tra tali fonti risultano rilevanti le rilevazioni di cassa della Ragioneria Generale dello Stato sulla finanza locale che forniscono informazioni utili sull'andamento di cassa anche prima dell'approvazione dei rendiconti.

La necessità di un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, finalizzato a rilevare la rispondenza dei conti pubblici ai parametri previsti dall'art. 104 del trattato di Maastricht, risulta accentuata dall'esigenza di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. A tale fine l'art. 13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche[27] i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali.

Al sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa introdotto dall'art. 30 della legge 5 agosto 1978 n. 464, tuttora in esercizio, si è successivamente affiancato il Sistema

---

[26] Nel corso del 2009, attraverso la trasmissione telematica del rendiconto sono stati acquisiti i dati delle Province e dei Comuni senza limiti di popolazione, relativi al rendiconto dell'esercizio 2008; è stato quindi possibile, in una recente relazione, esprimere prime valutazioni sulle tendenze della finanza degli enti locali. Queste analisi utilizzano dati della rendicontazione ufficiale e, quindi, maggiormente assestati rispetto alle scritture contabili di chiusura 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 quadri di rendiconto.

[27] Con apposita intesa in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati.

informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)[28]. In particolare, a seguito dell'emanazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 dicembre 2009, concernente il superamento della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, la rilevazione SIOPE costituisce la principale fonte informativa per la predisposizione delle relazioni trimestrali sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche da presentare al Parlamento[29].

Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, che verrà dismesso dall'esercizio 2010, rappresenta tuttora la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

Il sistema Siope, fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesorieri delle amministrazioni pubbliche[30], rappresenta uno strumento basilare, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e Patto di stabilità e crescita). 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, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

Tra le fonti d'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 (limitati nel 2009 alla parte corrente) e che dall'esercizio 2007 abbraccia anche il comparto dell'entrata.

Le tendenze della finanza degli enti locali emerse nel 2009 possono essere quindi esaminate attraverso altre fonti di informazioni idonee a fornire indicazioni estese al comparto della competenza.

---

[28] Il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l' ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002. Tale sistema, che ha come scopo la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, dovrebbe consentire, rispetto all'attuale rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, una implementazione delle informazioni disponibili, oltre che una maggiore tempestività. 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.

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

[30] Le principali finalità perseguite sono rivolte a 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).

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 2009 permettono di valutare nell'imminenza della chiusura dell'esercizio gli aspetti salienti della gestione delle Province e dei Comuni, specie con riguardo al quadro della stabilità complessiva del comparto e alla presenza di squilibri finanziari.

2.1.1 La situazione dell'economia e della finanza pubblica nel 2009

Nell'esercizio 2009 l'andamento dei conti pubblici ha risentito degli effetti di un andamento dell'economia in forte calo. La crescita economica, che in Italia negli ultimi anni si era già dimostrata ridotta, ha subito nell'esercizio 2007 una decelerazione e nel 2008 si è registrata una variazione negativa del PIL – che espresso ai prezzi dell'anno precedente – si è ridotto dell'1,0 per cento. La diminuzione del Pil è proseguita nel 2009, facendo segnare un calo ben più elevato (-5,0% nel 2009, mentre si prevede un aumento di solo lo 0,5% nel 2010). L'inflazione segna una forte decelerazione, dal 3,2% del 2008 allo 0,1% del 2009 e si prevede in ripresa (1,4%) nel 2010[31].

Il consolidarsi della crisi ha reso necessario correggere più volte in senso peggiorativo le stime relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici: le nuove valutazioni registrano, su entrambi i fronti, valori nettamente meno favorevoli. La situazione, comune alla generalità dei Paesi, dovrebbe risultare caratterizzata da valori molto critici degli aggregati economico-finanziari per l'intero biennio 2009-2010.

Il peggioramento dimostrato dai conti pubblici può essere messo in relazione a fattori connessi alla fase di recessione che ha caratterizzato l'esercizio 2009, ma ottiene spiegazione anche in altri fattori.

La situazione finanziaria complessiva, infatti, non ha più trovato sostegno nell'andamento delle entrate, che sino al precedente esercizio era rimasto ancora in moderato sviluppo, mentre la capacità di contenere la spesa corrente ha conseguito risultati di poco migliori rispetto al passato.

La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve aumento rispetto all'esercizio precedente, nonostante la flessione delle entrate; ciò si è verificato, infatti, in relazione all'andamento del prodotto che è risultato in calo più deciso rispetto a quello delle entrate fiscali e parafiscali. Tra le diverse componenti del prelievo si nota una maggiore flessione

---

[31] Le previsioni per il 2010 riportate nella "Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010" contemplano una ripresa del PIL dell' 1%, con gli investimenti che mostrano una lieve crescita dello 0,2% e una modesta ripresa della spesa delle famiglie residenti, circa lo 0,8%, cui si accompagna un ulteriore peggioramento del tasso di disoccupazione rispetto al 2009, che cresce di 9 decimi e raggiunge il valore di 8,7%.

delle imposte dirette e di quelle indirette; tale dato risulta in parte compensato da un aumento delle imposte in conto capitale.

Le uscite di parte corrente, che raggiungono il 48,2% del Pil, hanno dimostrato una crescita meno vivace rispetto al 2008 nel quale lo sviluppo è stato sostenuto dall'andamento dei redditi da lavoro dipendente a seguito dei rinnovi contrattuali nei comparti della sanità e degli enti locali.

Le spese per consumi intermedi sono risultate in deciso aumento. Nel complesso la spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche è aumentata del 3,3% nel 2009 sostenuta dalle prestazioni sociali in denaro (aumentate del 5,1 per cento). Le spese per interessi passivi fanno registrare un calo deciso, rispetto al precedente esercizio (-12,2 per cento).

L'avanzo primario, che nel 2008 si era ridotto attestandosi al 2,5% del prodotto[32], è tornato di segno negativo e raggiunge lo 0,6 per cento. Dall'elaborazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni si rileva che l'indebitamento netto si è elevato al 5,3 per cento del PIL, risultando quindi in netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente, mentre anche per il 2010 si prevede un valore prossimo al 5% (nella media europea si osservano comunque valori più elevati: 5,4% nel 2009 e 6,5% nel 2010).

Pertanto nel 2009 il livello d'indebitamento torna ad eccedere la soglia stabilita, dopo che nel 2005 l'Italia è stata sottoposta alla procedura di deficit eccessivo e nei successivi esercizi era rientrata nei parametri.

Il debito pubblico, che già nel 2008 era tornato a crescere[33], nel 2009 si espande ad un ritmo elevato. Infatti, il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di quasi dieci punti rispetto al 2008, raggiungendo il 115,3%.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica, che risulta indebolito dalla crisi economica, ma inizia a mostrare tenui segnali di ripresa. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali risulta complesso e segna una battuta d'arresto, emergono elementi critici che si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica che nelle previsioni permane debole.

Dai risultati di contabilità nazionale l'apporto della finanza locale al contenimento dei saldi risulta positivo.

---

[32] Nel 2007 l'avanzo primario si attestava al 3,5 %, mentre nel 2006 tale risultato (depurato delle entrate e delle spese non ricorrenti) si collocava appena al disotto del 2% del prodotto.

[33] Nel 2008 il rapporto debito/Pil si era attestato al livello del 2005, invertendo la tendenza in calo del 2007, unico esercizio nel quale si è manifestata una diminuzione di tale rapporto, per l'intero periodo 2003-2009.

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2009

La complessa situazione della finanza pubblica italiana e la necessità di perseguire gli obiettivi di convergenza hanno reso necessario un progressivo coinvolgimento degli enti territoriali, imponendo loro una serie di vincoli finanziari. La manovra di aggiustamento per il 2009 è stata anticipata a prima dell'estate in modo da rinviare ad un successivo momento l'esame del più complesso disegno di riforme istituzionali e organizzative al quale, in ultima analisi, è condizionata la stessa capacità di incidere sulle tendenze di lungo periodo della spesa. La manovra interviene su diversi aspetti della gestione delle amministrazioni territoriali.

Gran parte delle misure che di norma sono contenute nella Legge finanziaria annuale sono state anticipate al momento dell'emanazione del DPEF e incorporate in un provvedimento d'urgenza, il decreto legge n. 112 del 2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria" convertito con modifiche nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Sui contenuti del decreto legge n. 112/2008, si è già detto nella relazione dello scorso anno, è da ricordare che alcune delle misure introdotte hanno carattere permanete e tra queste la decurtazione di 200 milioni sulla dotazione del fondo ordinario, che ha avuto decorrenza dall'anno 2008 e ha effetto anche negli esercizi successivi.

Per queste ragioni la legge finanziaria per il 2009[34], pur essendo stata emessa a fronte di un quadro della finanza pubblica che mostrava segnali di deterioramento, ha prodotto un impatto complessivo limitato. Da un lato ha influito la perdurante efficacia degli interventi introdotti in precedenza e dall'altro la presenza anche di misure per il sostegno dell'economia. Le limitate misure contenute nella legge finanziaria non perseguono interventi d'inasprimento della leva fiscale, mentre si rivolgono maggiormente al controllo delle dinamiche della spesa pubblica. Nel complesso la manovra è risultata in linea di continuità con quella dell'anno precedente e alle misure restrittive sono stati affiancati anche interventi a carattere espansivo.

Gli interventi riguardanti gli enti locali risultano di limitata portata e si appuntano sui tradizionali filoni per il controllo della spesa. Per il Patto di stabilità interno, restando fermo l'impianto di base, sono state introdotte disposizioni per lo più rivolte a situazioni particolari come le spese a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, l'esclusione di entrate derivanti dalla cessione del patrimonio destinate agli investimenti, la non applicabilità delle

---

[34] Il quadro di riferimento della manovra annuale composto dalla legge finanziaria e dalla legge di bilancio muta notevolmente con la riforma delle finanza pubblica introdotta con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica" (G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009 – suppl. ord. n. 245).

sanzioni in caso di supermanto del limite dovuto alla realizzazione di interventi a carattere infrastrutturale.

Sono previsti provvedimenti per la rimodulazione dei fondi a favore dei piccoli comuni.

La disciplina in materia di derivati è assoggettata ad una revisione attraverso norme che si qualificano principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica e hanno il fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica. Le innovazioni vengono introdotte attraverso la modifica testuale dell'art. 62 del decreto legge n. 112 del 2008[35] che impone la proroga di sei mesi del divieto di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, mentre è ammessa la possibilità di ristrutturare i contratti stipulati con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. È previsto che le tipologie dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati ammissibili vengano individuate con un regolamento emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che tuttora non risulta emesso. Il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata per l'ente pubblico, deve attestare in forma scritta di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi contratti. Deve essere allegata al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni

[35] L'art. 62, comma 2, del d.l. 112 come modificato dalla finanziaria 2009 vieta agli enti locali di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. La durata di una singola operazione di indebitamento, anche se consistente nella rinegoziazione di una passività esistente, non può essere superiore a trenta né inferiore a cinque anni. Attraverso l'adozione di uno o più regolamenti, da emanare previo parere della Banca d'Italia e della Commissione nazionale per le società e la borsa, d'intesa, per i profili d'interesse regionale, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, è previsto che dovrà essere individuata la tipologia dei contratti che le autonomie possono concludere e anche indicate le componenti derivate, implicite o esplicite, che le autonomie hanno facoltà di prevedere nei contratti di finanziamento; individuate le informazioni, in lingua italiana, che i contratti devono contenere, al fine di assicurare la massima trasparenza dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, nonché delle clausole relative alle predette componenti derivate. Il comma 5 dispone la nullità del contratto relativo a strumenti finanziari derivati o del contratto di finanziamento inclusivo di una componente derivata, stipulato da regioni ed enti locali in violazione del regolamento ministeriale di attuazione o privo dell'attestazione prevista dal comma 4. Il divieto alle regioni e agli enti locali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati è efficace fino alla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale previsto dal comma 3 e, comunque, per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 (ossia a decorrere dal 25 giugno 2008). Si prevede che rimanga ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura. Il Ministero dell'economia e delle finanze trasmette mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta in relazione ai contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e ai contratti di finanziamento comprensivi di componenti derivate stipulati dalle regioni e dagli enti locali. Il comma 9, modifica l'articolo 3, comma 17, della legge finanziaria 2004, includendo nella definizione di indebitamento l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate, sulla base dei criteri definiti in sede europea. L'art. 41, comma 2, primo periodo, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) è abrogato dal comma 10, viene meno la previsione che regioni ed enti locali possano emettere titoli obbligazionari con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito. Tutte le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con le disposizioni dell'art. 62 restano in vigore.

finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

Nel corso dell'approvazione della legge finanziaria è emersa la questione dei trasferimenti compensativi del minore gettito Ici, in quanto i finanziamenti assegnati nel corso del 2009 non erano stati considerati sufficienti ad un completo ristoro, tuttavia in tale sede non sono state disposte integrazioni[36].

Come è avvenuto negli ultimi esercizi, la manovra di finanza pubblica per il 2009 non è stata circoscritta alla legge finanziaria, ma riguarda anche una serie di provvedimenti intervenuti in corso d'esercizio rivolti in particolare a fronteggiare la difficile situazione dell'economia. La manovra in corso d'esercizio nel 2009 è risultata piuttosto articolata, essendo emersa la necessità di adottare interventi per contrastare la crisi economica in atto per cui sono stati emessi più provvedimenti. Primo tra questi il decreto legge n. 5 convertito con modificazioni nella legge di 9 aprile 2009, n. 33 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nel quale è inserito un articolo che introduce una serie di modificazioni alla disciplina del patto di stabilità interno che hanno lo scopo di consentire a determinate condizioni un maggiore volume di pagamenti per la spesa di investimento

La linea dei provvedimenti urgenti a sostegno dell'economia è proseguita con il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (c.d. decreto anticrisi) convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102 (pubblicata sul supplemento ordinario 140/L della Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009). Per quanto concerne gli enti locali risultano rilevanti, nell'ambito di tale intervento, le norme sui derivati che consentono di ristrutturare le posizioni in essere, in attesa dell'emanazione del regolamento, con la esclusiva finalità di conferire maggiore sostenibilità alle posizioni finanziarie. Inoltre viene imposto alle società pubbliche partecipate l'assoggettamento alle norme che prevedono divieti o limiti alle assunzioni di personale.

Una misura di particolare rilievo è contenuta nell'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009 che prevede l'obbligo in carico al funzionario, che rende esecutivi i provvedimenti comportanti impegni di spesa, di accertare preventivamente che il programma di pagamenti sia compatibile con gli stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica[37]. La violazione di tale obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. La norma

---

[36] La questione ha trovato soluzione nella legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) che all'art. 2 comma 127 ha previsto l'integrazione dello stanziamento per gli anni 2008 e 2009. A seguito di tale intervento la quota annua assegnata ai comuni per la compensazione del minor gettito assomma a 3.340 milioni di euro.

[37] In particolare l'articolo 9 del decreto legge n. 78 del 2009 dispone, in ossequio alle disposizioni comunitarie in materia, l'adozione di una serie di misure organizzative, contabili e amministrative volte ad ovviare e prevenire i ritardi nei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni. La norma prevede l'attribuzione in capo al funzionario, che adotti provvedimenti che comportano impegni di spesa, la responsabilità di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica, la violazione di tale obbligo può comportare responsabilità disciplinare ed amministrativa.

ha provocato dubbi interpretativi specie con riferimento alla programmazione delle spese di investimento in relazione ai limiti del patto.

Nel predetto provvedimento d'urgenza sono contenute anche disposizioni che rivedono in parte le norme sul patto di stabilità interno, si tratta di disposizioni a carattere derogatorio atte a consentire a determinate condizioni maggiori pagamenti in conto capitale[38].

Al c.d. "decreto anticrisi" ha fatto seguito un provvedimento correttivo (decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 4 agosto 2009) tra le cui disposizioni, ai fini che qui interessano, vanno ricordate le disposizioni in ordine all'azione di danno erariale che può essere esercitata esclusivamente a fronte di specifica e concreta notizia di danno[39].

La legge 18 giugno 2009, n. 69 (c.d. collegato su sviluppo economico, semplificazione, competitività e processo civile) contiene disposizioni sulle società pubbliche di interesse per gli enti locali[40].

---

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

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

[40] All'articolo 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 12 è sostituito dai seguenti:«*12.* Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, commi 459, 460, 461, 462 e 463, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero da eventuali disposizioni speciali, gli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, si adeguano alle seguenti disposizioni:

a ridurre il numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione a cinque se le disposizioni statutarie vigenti prevedono un numero massimo di componenti superiore a cinque, e a sette se le citate disposizioni statutarie prevedono un numero massimo di componenti superiore a sette. I compensi deliberati ai sensi dell'articolo 2389, primo comma, del codice civile sono ridotti, in sede di prima applicazione delle presenti disposizioni, del 25 per cento rispetto ai compensi precedentemente deliberati per ciascun componente dell'organo di amministrazione;

b prevedere che al presidente possano essere attribuite deleghe operative con delibera dell'assemblea dei soci;

c sopprimere la carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero prevedere che la carica stessa sia mantenuta esclusivamente quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza dare titolo a compensi aggiuntivi;

d prevedere che l'organo di amministrazione, fermo quanto previsto ai sensi della lettera b), *possa delegare proprie attribuzioni a un solo componente, al quale soltanto possono essere riconosciuti compensi ai sensi dell'articolo 2389, terzo comma, del codice civile;*

e prevedere, in deroga a quanto previsto dalla lettera d), *fermo quanto previsto ai sensi della lettera* b), *la possibilità che l'organo di amministrazione conferisca deleghe per singoli atti anche ad altri membri dell'organo stesso, a condizione che non siano previsti compensi aggiuntivi;*

Anche la legge 23 luglio 2009, n. 99 (c.d. legge sullo sviluppo e internazionalizzazione delle imprese) contiene alcune disposizioni di interesse per gli enti locali. Tra queste una modificazione testuale del comma 2 dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in materia di ICI con riferimento all'ipotesi della locazione finanziaria[41] e disposizioni in materia di trasporto pubblico locale[42].

Nel 2009 continuano ad operare le misure per la riduzione della spesa per il personale che si incentrano sull'art. 1, comma 557, della l. 296/2006 come integrato dall'art. 76, comma 1, del d.l. n. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008.

Sostanzialmente la manovra per il 2009 non ha inciso in modo rilevante sulle linee di coordinamento finanziario per gli enti locali in atto che erano state stabilite nel precedente esercizio e che trovano i punti più significativi nell'esenzione dell'Ici sull'abitazione principale e nelle connesse assegnazioni compensative, nel blocco alla leva fiscale, nel controllo della spesa di personale e nei limiti derivanti dall'applicazione del patto di stabilità interno.

I più rilevanti interventi per gli enti locali nell'esercizio 2009 sono, quindi, i seguenti:

- completa esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale;

---

*f prevedere che la funzione di controllo interno riferisca all'organo di amministrazione o, fermo restando quanto previsto dal comma 12-*bis*, a un apposito comitato eventualmente costituito all'interno dell'organo di amministrazione;*

*g prevedere il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli organi sociali.*12-bis. *Le società di cui al comma 12 provvedono a limitare ai casi strettamente necessari la costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta. Per il caso di loro costituzione, in deroga a quanto previsto dal comma 12, lettera* d), *può essere riconosciuta a ciascuno dei componenti di tali comitati una remunerazione complessivamente non superiore al 30 per cento del compenso deliberato per la carica di componente dell'organo amministrativo».*

b) al comma 27, le parole: «o indirettamente» sono soppresse;

c) dopo il comma 27 è inserito il seguente:«*27-bis*. Per le amministrazioni dello Stato restano ferme le competenze del Ministero dell'economia e delle finanze già previste dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di costituzione di società che producono servizi di interesse generale e di assunzione di partecipazioni in tali società, le relative partecipazioni sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di concerto con i Ministeri competenti per materia»;

d) dopo il comma 28 è inserito il seguente:«*28-bis*. Per le amministrazioni dello Stato, l'autorizzazione di cui al comma 28 è data con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze»;

e) al comma 29, le parole: «Entro diciotto mesi» sono sostituite dalle seguenti: «Entro trentasei mesi» ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per le società partecipate dallo Stato, restano ferme le disposizioni di legge in materia di alienazione di partecipazioni»;

f) dopo il comma 32 sono inseriti i seguenti:«*32-bis*. Il comma 734 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, si interpreta nel senso che non può essere nominato amministratore di ente, istituzione, azienda pubblica, società a totale o parziale capitale pubblico chi, avendo ricoperto nei cinque anni precedenti incarichi analoghi, abbia registrato, per tre esercizi consecutivi, un progressivo peggioramento dei conti per ragioni riferibili a non necessitate scelte gestionali.*32-ter*. Le disposizioni dei commi da 27 a 31 non si applicano per le partecipazioni in società emittenti strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati».

[41] Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano ai contratti di locazione finanziaria stipulati dalla data di entrata in vigore della presente legge.

[42] Al fine di armonizzare il processo di liberalizzazione e di concorrenza nel settore del trasporto pubblico regionale e locale con le norme comunitarie, le autorità competenti all'aggiudicazione di contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, possono avvalersi delle previsioni di cui all'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e all'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007. Alle società che, in Italia o all'estero, risultino aggiudicatarie di contratti di servizio ai sensi delle previsioni del predetto regolamento (CE) n. 1370/2007 non si applica l'esclusione di cui all'articolo 18, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 19 novembre 1997

- prosecuzione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali;
- regolazioni contabili per le compensazioni del minor gettito d'imposta;
- sostanziale conferma dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali stabiliti per il 2008, non essendo stata introdotta una nuova disciplina in materia;
- conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e introduzione di limitate deroghe per favorire la spesa di investimento;
- misure per la riduzione della spesa per il personale, limitazioni al turn over.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

In tema di entrata 2009 si nota una sostanziale prosecuzione delle linee emerse nell'esercizio precedente, in quanto l'ampia esenzione in tema d'imposta immobiliare attuata nel 2008 costituisce un provvedimento a regime e prosegue il blocco della facoltà di incrementare tributi addizionali e aliquote.

Non si procede, quindi, nella direttrice dello sviluppo dell'autonomia tributaria, in precedenza perseguita, mentre si attendono ulteriori innovazioni sul fronte delle entrate, allorché, attraverso il completamento degli interventi previsti nella legge n. 42 del 2009, sarà stabilito il quadro di un compiuto federalismo fiscale.

Per i trasferimenti dello Stato trova sostanziale conferma la disciplina vigente nell'esercizio 2008, non essendo state apportate modifiche di fondo salvo che per specifiche disposizioni concernenti regolazioni contabili relative ad alcuni interventi che hanno comportato decurtazioni del fondo ordinario. I criteri per l'assegnazione della compartecipazione comunale al gettito dell'IRPEF introdotti nel 2007[43] sono rimasti vigenti e dalla loro applicazione sono derivate modificazioni in aumento delle assegnazioni di ridotto rilievo.

---

[43] Per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, è stato introdotto, dall'anno 2007 (art. 1, comma 189 della legge 27 dicembre 2006, n. 296) 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 2005 (penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento). Nello stesso tempo è venuta meno 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 dal 2007 in poi 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, era infatti prevista l'invarianza delle risorse, cioè l'equivalenza tra quota di compartecipazione attribuita e trasferimenti erariali detratti (art. 1, comma 190). Sono state, inoltre introdotte dall'articolo 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% dell'individuazione del soggetto passivo in base al domicilio fiscale al 1° gennaio dell'anno di riferimento.

Non è stato applicato nel 2009 il sistema di monitoraggio della consistenza della cassa[44] al fine di procedere alle erogazioni a favore delle Province e dei Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, come peraltro già avvenuto nel precedente esercizio.

I trasferimenti erariali spettanti per l'anno 2009 agli Enti Locali sono stati determinati sulla base del consolidamento di alcuni dei fondi precedentemente stanziati - in base alle disposizioni recate, dall'articolo 2, comma 2, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 - e delle modifiche delle dotazioni dei fondi successivamente intervenute in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2-quater, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189.

Per le Province la compartecipazione all'Irpef rimasta stabilita nell'1 per cento[45], è calcolata sul gettito netto riferito al penultimo anno d'imposta precedente ed è compensata con la riduzione di pari importo dei trasferimenti erariali spettanti, risultando neutra per i bilanci degli Enti Locali. Ha trovato, inoltre, applicazione la quota parte della riduzione complessiva di 50 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 61, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008[46] e si è consolidata nei confronti delle province delle Regioni a statuto ordinario la quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 2, comma 31 , della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per l'anno 2008)[47].

---

[44] Il sistema del monitoraggio previsto dall'articolo 47, comma 1 della legge n. 449 del 1997 ed è stato successivamente prorogato fino a tutto l'anno 2007. Al fine di ridurre le giacenze degli enti soggetti all'obbligo di tenere le disponibilità liquide nelle contabilità speciali o in conto corrente con il Tesoro, i pagamenti a carico del bilancio dello Stato vengono effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza che, per categorie di enti, vengono stabiliti con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento dell'entità dell'assegnazione di competenza; per gli enti locali, la disposizione si applica alle province con popolazione superiore a quattrocentomila abitanti e ai comuni con popolazione superiore a sessantamila abitanti.
La disposizione è stata applicata a tutte le province ed ai comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti sulla base della disposizione di cui al comma 1 dell'articolo 66 della legge 23 dicembre 2000 n. 388. In base a tale sistema gli enti potevano ricevere erogazioni di cassa per trasferimenti erariali solo quando le rispettive giacenze presso le Sezioni di tesoreria unica scendevano al di sotto di un determinato ammontare.

[45] Le disposizioni in tema di compartecipazione provinciale al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nella misura dell'1 per cento del riscosso in conto competenza di cui all'articolo 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, confermate per l'anno 2008 dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 244 del 2007, sono prorogate per l'anno 2009.

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

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

Nel 2009 sono stati assegnati ai Comuni trasferimenti compensativi dei minori introiti ICI derivanti dall'esclusione dall'imposta degli immobili adibiti ad abitazione principale in base all'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazione dalla legge 24 luglio 2008, n. 126[48] e, successivamente, all'articolo 2, comma 127, della legge n. 191 del 2009. Solo con la legge finanziaria per il 2010 (legge 191/2009) la questione ha trovato soluzione attraverso l'integrazione dello stanziamento di 1.700 milioni di euro previsto, a

[48] L'articolo 1 del decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 (convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126) recita:

"1. A decorrere dall'anno 2008 è esclusa dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo.

2. Per unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo si intende quella considerata tale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, nonché quelle ad esse assimilate dal comune con regolamento o delibera comunale vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 per le quali continua ad applicarsi la detrazione prevista dall'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto n. 504 del 1992.

3. L'esenzione si applica altresì nei casi previsti dall'articolo 6, comma 3-bis, e dall'articolo 8, comma 4, del decreto legislativo n. 504 del 1992, e successive modificazioni; sono conseguentemente abrogati il comma 4 dell'articolo 6 ed i commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 8 del citato decreto n. 504 del 1992.

4. La minore imposta che deriva dall'applicazione dei commi 1, 2 e 3, pari a 1.700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista dal comma 2-bis dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 504 del 1992, introdotto dall'articolo 1, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A tale fine, nello stato di previsione del Ministero dell'interno l'apposito fondo è integrato di un importo pari a quanto sopra stabilito a decorrere dall'anno 2008. Relativamente alle regioni a statuto speciale, ad eccezione delle regioni Sardegna e Sicilia, ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, i rimborsi sono in ogni caso disposti a favore dei citati enti, che provvedono all'attribuzione delle quote dovute ai comuni compresi nei loro territori nel rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

4-bis. Per l'anno 2008, il Ministero dell'interno, fatti salvi eventuali accordi intervenuti in data precedente in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ripartisce e accredita ai comuni e alle regioni a statuto speciale, a titolo di primo acconto, il 50 per cento del rimborso loro spettante, come determinato ai sensi del comma 4.

4-ter. In sede di prima applicazione, fino all'erogazione effettiva di quanto spettante a titolo di acconto a ciascun comune ai sensi del comma 4-bis, il limite dei tre dodicesimi di cui all' articolo 222 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è maggiorato dell'importo equivalente al credito dell'imposta comunale sugli immobili determinatosi, per effetto delle norme di cui ai commi da 1 a 4, a favore delle singole amministrazioni comunali nei confronti dello Stato.

5. Soppresso.

6. I commi 7, 8 e 287 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007 sono abrogati.

6-bis. In sede di prima applicazione delle disposizioni di cui ai commi precedenti, con esclusivo riferimento alle fattispecie di cui al comma 2, non si fa luogo all'applicazione di sanzioni nei casi di omesso o insufficiente versamento della prima rata dell'imposta comunale sugli immobili, relativa all'anno 2008, a condizione che il contribuente provveda ad effettuare il versamento entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

7. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione della attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato. Sono fatte salve, per il settore sanitario, le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, e all'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nonché, per gli enti locali, gli aumenti e le maggiorazioni già previsti dallo schema di bilancio di previsione presentato dall'organo esecutivo all'organo consiliare per l'approvazione nei termini fissati ai sensi dell'articolo 174 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Resta fermo che continuano comunque ad applicarsi le disposizioni relative al mancato rispetto del patto di stabilità interno, di cui ai commi 669, 670, 671, 672, 691, 692 e 693 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano il rispetto delle disposizioni di cui al presente comma, riferendo l'esito di tali controlli alle sezioni riunite in sede di controllo, ai fini del referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, ai sensi dell' articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato, da ultimo, dall'articolo 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché alla sezione delle autonomie.

7-bis. I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossione di altre entrate, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di prestazione di servizi. "

decorrere dall'anno 2008, dall'articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, finalizzato al rimborso ai singoli Comuni della minore imposta derivante dall'esenzione dell' ICI prima casa. Tale provvedimento ha integrato i fondi già stanziati per l'anno 2008 e 2009, elevando i trasferimenti compensativi annui all'importo complessivo di 3.340 milioni.

I pagamenti avvenuti nel corso del 2009 hanno riguardato le quote stanziate antecedentemente a tale ultimo intervento. I pagamenti a conguaglio che si riferiscono al saldo delle quote del 2008 e del 2009 sono avvenuti nel primo trimestre del 2010. La situazione si è così stabilizzata e gli interventi effettuati dovrebbero andare a regime[49].

È stata attribuita a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario la quota di compartecipazione IRPEF di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296[50], alla quale è correlata una detrazione dei trasferimenti ordinari in uguale misura. La quota del gettito compartecipato all'IRPEF, di cui all'articolo 1, comma 191, della citata legge n. 296 del 2006, secondo i criteri definiti dal DM 20 febbraio 2008 (cosiddetta IRPEF dinamica) è risultata in aumento, essendo riferita ad esercizi pregressi e non risentendo ancora degli effetti della caduta del prodotto che ha interessato l'esercizio 2009.

È stata inoltre applicata ai Comuni la quota parte della riduzione complessiva di 200 milioni di euro del fondo ordinario prevista dall'articolo 61, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008[51], e la riduzione del fondo ordinario correlata ai maggiori introiti ICI derivanti dalle disposizioni relative alla c.d. ICI rurale ed altre fattispecie assimilate[52] stabilita sulla base delle certificazioni si è limitata a circa 72 milioni di euro. Si è inoltre consolidata la quota parte di riduzione complessiva di 313 milioni di euro del fondo ordinario di cui all'articolo 2, comma 31, della legge n. 244 del 2007

---

[49] Delibera Corte dei Conti Sez. centrale del controllo n. 2/2010/G del 21.12.2009

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

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

[52] Introdotte dall'articolo 2, commi da 33 a 46 del decreto legge n. 262 del 2006 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006 n. 286 (come modificato dall'articolo 3 del decreto-legge 2 luglio 2007 n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007 n. 127).

con esclusione degli enti delle regioni a statuto speciale[53]. Altri provvedimenti hanno riguardato i criteri per l'assegnazione dei contributi ordinari ai comuni più piccoli e agli enti sottodotati[54]. La dotazione di base del fondo nazionale ordinario per gli investimenti non è stata rifinanziata come, peraltro, già avvenuto negli anni precedenti.

Ai trasferimenti erariali spettanti alle Comunità montane è stata applicata la riduzione di 30 milioni di euro per gli anni 2009, 2010 e 2011. In applicazione dei criteri prescritti dalla normativa la metà del taglio è stata operata su tutte le Comunità montane (per complessivi 15 milioni di euro) l'altra metà è stata posta a carico delle sole Comunità montane con quota media altimetrica inferiore a 750 metri sul livello del mare[55].

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

Va riportato, infine, che essendo venuto meno, sin dal precedente esercizio, il sistema di monitoraggio delle giacenze di cassa (che riguardava le province i comuni con oltre 50.000 abitanti) gli enti hanno potuto richiedere il pagamento dei residui relativi ad esercizi pregressi a prescindere dal livello delle loro giacenze di cassa presso la tesoreria unica. Tali residui che nel bilancio dello stato sono allocati nella parte del bilancio di spesa (passivi perenti) richiedono la riassegnazione di somme al bilancio del Ministero dell'Interno che non risulta intervenuta nel corso del 2009 e nel primo scorcio del successivo esercizio.

---

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

[54] L'assegnazione degli incrementi dei contributi ordinari di cui all'articolo 1, comma 703, lettere a) e b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, previsti a favore dei Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti con alta incidenza di bambini in età prescolare ed anziani è avvenuta in base a nuovi dati anagrafici forniti dall'ISTAT (aggiornati al 31 dicembre 2007). L'articolo 2, comma 40, della legge n. 203 del 22 dicembre 2008 ha variato l'entità dei due fondi ed ha previsto al 4,5% (in luogo del precedente 5%) la percentuale minima di incidenza dei bambini sul totale della popolazione al fine della individuazione dei soggetti beneficiari dei contributi. Il contributo ordinario in relazione agli eventuali maggiori trasferimenti spettanti agli enti locali sottodotati di risorse, determinati ai sensi dell'articolo 2-quater, comma 2, del decreto legge 7 ottobre 2008 n. 154, convertito dalla legge n. 189 del 4 dicembre 2008, è stato incrementato. Le quote spettanti a valere sul fondo per lo sviluppo degli investimenti sono state determinate in relazione allo scadere del periodo di ammortamento di singoli mutui.

[55] Va riportato al riguardo che la Corte costituzionale con la sentenza n. 237 del 24 luglio 2009 ha stabilito che spetta alle regioni di disciplinare direttamente e in autonomia gli aspetti relativi alla organizzazione delle comunità montane.

2.2 Province

2.2.1 Entrate

I flussi di cassa di entrate correnti delle Province nel 2009 risultano ancora in flessione, proseguendo la tendenza del precedente esercizio. La situazione dell'ultimo biennio evidenzia, infatti, una dinamica in calo che investe in particolare le entrate proprie.

Province – Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Entrate tributarie	4.684	4.916	4.815	4.551	4,95	-2,05	-5,48
Trasferimenti	3.536	4.517	4.013	4.254	27,74	-11,16	6,01
Entrate extratributarie	578	633	684	678	9,52	8,06	-0,88
Totale Entrate Correnti	**8.798**	**10.066**	**9.512**	**9.483**	**14,41**	**-5,50**	**-0,30**

Tuttavia nell'ultimo esercizio, pur proseguendo e anzi intensificandosi il calo delle entrate tributarie, i trasferimenti da parte dello Stato, delle regioni e di organismi internazionali, si rilevavano in aumento. Questa tendenza emerge dopo che nell'esercizio precedente si erano realizzati notevoli decrementi, maggiormente dovuti ai contributi delle regioni che ora, invece, si riportano al livello del 2007. La lieve crescita dei trasferimenti dello Stato può trovare in parte spiegazione nel complesso sistema di compensazioni esistente tra trasferimenti statali e tributi in presenza di un dato delle entrate tributarie che risulta in calo deciso. La crescita dei contributi erariali tuttavia risulta lieve e non è in grado di compensare il calo del precedente esercizio.

Il calo delle entrate che si registra nel 2009 riguarda sia quelle tributarie che quelle extatributarie. Lo sviluppo delle entrate tributarie, che si era avviato a seguito delle nuove devoluzioni, già nel precedente esercizio aveva segnato una battuta d'arresto; la flessione che si manifesta nel 2009 è ben più intensa e contribuisce ad abbattere il livello complessivo delle entrate correnti.

Province – Titolo I Entrata – Categorie

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Imposte	4.591	4.826	4.730	4.465	5,12	-1,99	-5,60
Tasse	20	18	17	16	-10,00	-5,56	-5,88
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	73	72	68	70	-1,37	-5,56	2,94
Totale Titolo I	**4.684**	**4.916**	**4.815**	**4.551**	**4,95**	**-2,05**	**-5,48**

Le imposte provinciali fanno segnare un decremento (-5,6%) superiore a quello complessivo del titolo I. I segnali di flessione che già si intravedevano nel panorama delle entrate tributarie provinciali diventano evidenti. Le due voci fondamentali che compongono il

dato delle imposte provinciali e cioè la imposta provinciale di trascrizione e quella sulle assicurazioni RC ramo auto sono entrambe in calo, proseguendo il risultato negativo del precedente esercizio. Tale tendenza può essere messa in relazione al difficile momento dell'economia ed in particolare al rallentamento del mercato dell'automobile. Le riscossioni di entrate tributarie assommano nel 2009 a 4.551 milioni e fanno registrare nel biennio un calo del 5,48% (nel 2007 si registrava un aumento del 4,95 %).

Il calo delle entrate tributarie, che si dimostra significativo, deve essere addebitato all'esaurimento degli effetti espansivi delle devoluzioni tributarie che hanno modificato l'assetto delle entrate delle province. Tale flessione, che deve essere messa in particolare in relazione all'inversione della dinamica di crescita dei tributi locali legati al mercato delle auto, non risente dell'andamento della quota dell'Irpef assegnata per la prima volta nel 2003 e rimasta invariata che, anzi, fa registrare incassi in aumento.

Anche le tasse provinciali sono in calo; tuttavia tale variazione produce minimi risultati in termini di gettito, stante la consistenza ridotta della categoria. Va altresì considerato che a fronte del perdurante calo delle entrate tributarie dovrebbe registrarsi un minor recupero a carico dei trasferimenti. Nell'esercizio 2009 dovrebbe essersi ridotta la necessità di recuperare entrate in eccesso assegnate alle Province maggiormente dotate attraverso la restituzione allo Stato delle somme che non è stato possibile detrarre dai trasferimenti per via della loro incapienza. Si tratta di regolazioni che potrebbero non essere state effettuate contestualmente nel corso dell'esercizio, riverberando gli effetti in quello successivo.

Sul fronte delle entrate trasferite va riportato che a differenza del precedente esercizio il titolo II è in aumento. Gli incassi di trasferimenti dello Stato sono in lieve aumento (0,64%)[56] che si rileva più consistente per quelli da parte delle regioni (9,0%) ritornati quasi al livello del 2007. Ciò potrebbe correlarsi alla circostanza che nei precedenti esercizi si era verificata una crescita intensa dei trasferimenti della UE in correlazione al completamento del ciclo di programmi comunitari che innescano trasferimenti regionali per il cofinanziamento.

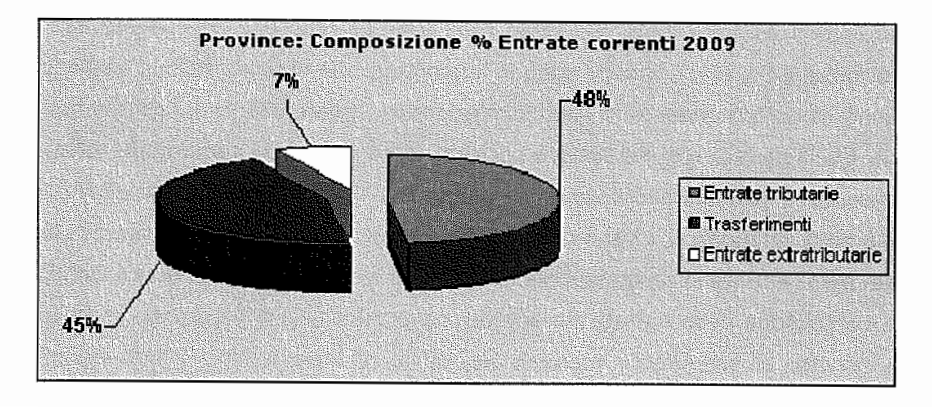
L'aumento del titolo II condiziona l'andamento dell'entrata corrente mitigando gli effetti del calo delle altre due componenti. Questa tendenza, che riguarda il complesso dei trasferimenti, risulta quindi sostenuta maggiormente da quelli provenienti dalle Regioni. Per il titolo II si assiste quindi ad un fenomeno inverso rispetto a quello osservato lo scorso anno nel quale si registravano decrementi. Si tratta di assestamenti che potrebbero anche connettersi alla regolazione di partite pregresse avvenuta nel 2007 ed al recupero di un eccesso di entrate che non è stato possibile effettuare nell'esercizio di competenza.

---

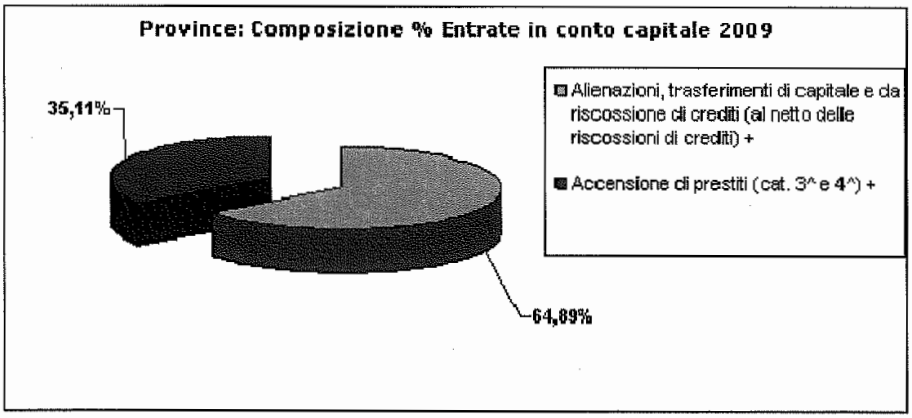
[56] L'andamento dei trasferimenti dello Stato non dovrebbe derivare dall'assegnazione di competenza dei fondi trasferiti dal Ministero dell'Interno in quanto non si registrano sostanziali modifiche, mentre non risultando adeguati gli stanziamenti del bilancio di cassa dell'amministrazione centrale l'erogazione effettiva è avvenuta parzialmente ed ha anche riguardato quote di esercizi pregressi.

Province - Composizione % delle Entrate correnti

	2006	2007	2008	2009
Entrate tributarie	53,24	48,84	50,62	47,99
Trasferimenti	40,19	44,87	42,19	44,86
Entrate extratributarie	6,57	6,29	7,19	7,15
Totale Entrate Correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**



Le modificazioni delle entrate delle Province, correlate al rilancio del ruolo ad esse assegnato, che hanno prodotto un innalzamento del loro livello di autonomia finanziaria hanno esaurito i loro effetti e gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento; dal 2008 si manifesta una complessiva flessione delle entrate e una riduzione del livello di autonomia.



L'andamento del comparto delle entrate in conto capitale si dimostra in calo costante nel triennio, l'ultimo esercizio (-14,58%) presenta una riduzione più spinta di quello precedente. In questo caso l'andamento delle alienazioni di beni e trasferimenti di capitale è in forte flessione mentre, il calo dei finanziamenti dovuti all'indebitamento, si propone con minore intensità.

Province - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.728	1.891	1.787	1.464	9,43	-5,50	-18,07
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	1.380	930	854	792	-32,61	-8,17	-7,26
Totale Entrate in conto capitale	**3.108**	**2.821**	**2.641**	**2.256**	**-9,23**	**-6,38**	**-14,58**

Influiscono sull'andamento del titolo IV la drastica riduzione delle alienazioni di beni immobili e mobili (-54,36%), mentre sono in aumento quelle di titoli; anche i trasferimenti di capitale sono complessivamente in calo. Diminuiscono i trasferimenti di capitale dallo Stato (-36,48%), quelli da altri enti del settore pubblico, dagli organismi comunitari, dalle aziende di pubblici servizi e quelli da altri soggetti e da imprese. Nel complesso le riscossioni del titolo IV, al netto della categoria 6, calano del 18,07%. La cat. 6 (riscossione di crediti) che non è considerata tra le entrate in conto capitale assomma a euro 459.060 e si riduce del 25,79%.

La contrazione delle entrate da accensione prestiti (-8,70%) prosegue ad un ritmo superiore rispetto al precedente esercizio nel quale gli investimenti trovavano maggiore sostegno nelle dismissioni e nei trasferimenti. Prosegue ed assume toni elevati il calo dei prestiti obbligazionari (-48,53%) che in passato avevano conosciuto un forte sviluppo e quindi una altrettanto decisa riduzione. Una notevole diminuzione delle emissioni obbligazionarie si è verificata nel 2007 a seguito del ridimensionamento delle operazioni di ristrutturazione del debito operate nel 2005, convertendo mutui in prestiti obbligazionari. Il livello ora raggiunto è quello più basso del periodo in osservazione.

Nel complesso emerge una tendenza al ridimensionamento delle entrate di cassa in conto capitale che si compone del calo delle entrate da alienazioni e trasferimenti di capitale e di un minore ricorso al finanziamento in debito per gli investimenti. Tale ridimensionamento risulta coerente con la flessione della spesa in conto capitale che si è registrata dal 2005 in poi.

2.2.2 Spese

Nel 2009 le misure di contenimento stabilite dal patto di stabilità interno non perseguono come obiettivo diretto la riduzione della spesa. Le limitazioni derivanti dal patto sono diversamente modulate per la parte corrente del bilancio e quella in conto capitale. La riduzione viene esercitata sugli impegni di spesa corrente, mentre i limiti alla spesa d'investimento si appuntano sui pagamenti. Per questi motivi nelle analisi che seguono, fondate sul dato di cassa, risultano più evidenti gli effetti operati sugli investimenti.

Altre misure di minore incidenza sono rivolte a limitare alcune specifiche componenti di spesa. Possono incidere, inoltre, sulla fluidità della spesa le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, che, tuttavia, hanno perso di incisività a seguito dell'abbandono del sistema di monitoraggio per l'assegnazione dei fondi.

Dopo anni di sviluppo nel 2009 l' andamento della spesa corrente delle province registra un calo del -4,56%, infatti la tendenza alla crescita per cassa della spesa corrente costantemente registrata negli esercizi precedenti si è interrotta. Nel 2009 i pagamenti totali di spesa corrente delle province ammontano a 8.557 milioni di euro (8.965 nel 2008); in termini assoluti la diminuzione rispetto all'esercizio precedente, ammonta a circa 408 milioni di euro.

La riduzione della mole dei pagamenti della spesa corrente si correla all'andamento in flessione delle entrate correnti. Inoltre questo effetto può essere addebitato al fatto che il controllo sulla spesa corrente nella sede del patto di stabilità interno dal 2008 non è stato più esercitato in termini di cassa e, quindi, in tale esercizio si è liberata la possibilità di dar corso a pagamenti relativi ad esercizi pregressi che i precedenti limiti non avevano consentito di effettuare. Tale circostanza non si è riprodotta nell'esercizio in esame nel quale i pagamenti risultano condizionati dai limiti agli impegni già operanti in precedenza.

Tutte le componenti del titolo risultano in calo; i pagamenti per la spesa per il personale raggiungono i 2.279 milioni di euro, questo andamento si determina dopo la notevole espansione del 2008 per via dell'applicazione della tornata della contrattazione collettiva di comparto. Si registra, quindi, un calo del I intervento della spesa corrente (-3,45%), non essendosi manifestati ulteriori effetti dei rinnovi contrattuali.

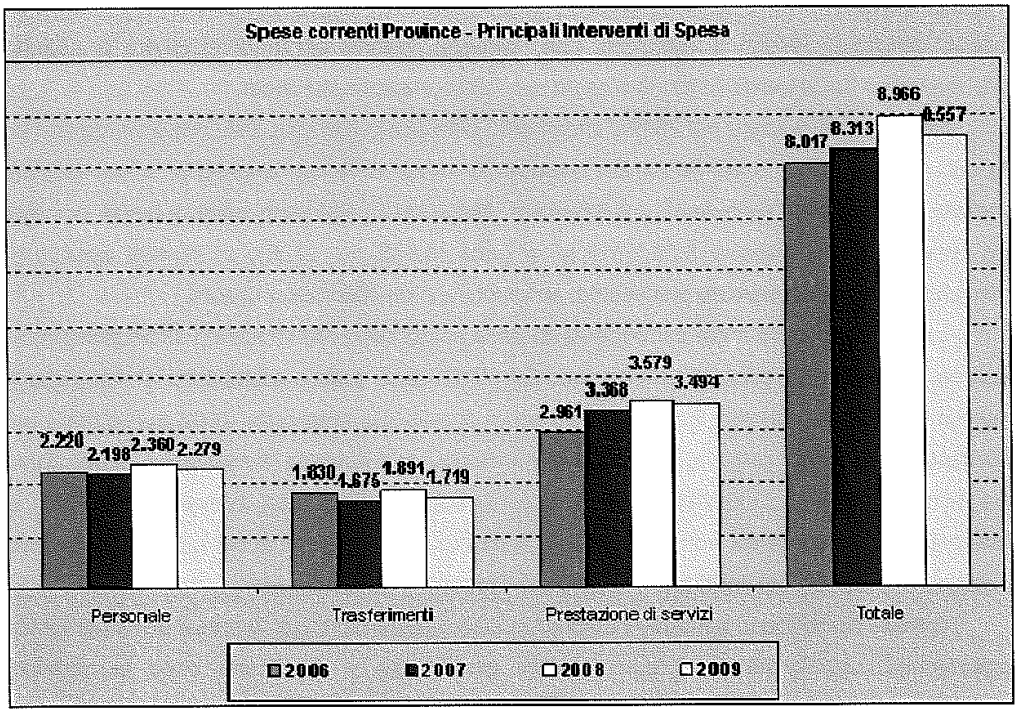
Il calo interessa quasi tutte le componenti della spesa, mentre aumentano quella per interventi assistenziali (comunque di trascurabile importo) e i trasferimenti alle imprese ed alle aziende di pubblici servizi. La spesa per la prestazione di servizi, pur riportando una lieve diminuzione, resta quella più rilevante del titolo; quella per trasferimenti, dimostra un andamento ondivago e torna a flettere (-9,11%).

Anche la spesa per interessi passivi, che nei due esercizi precedenti si era accresciuta in correlazione all'andamento dei tassi, si riduce.

Province - Spese correnti

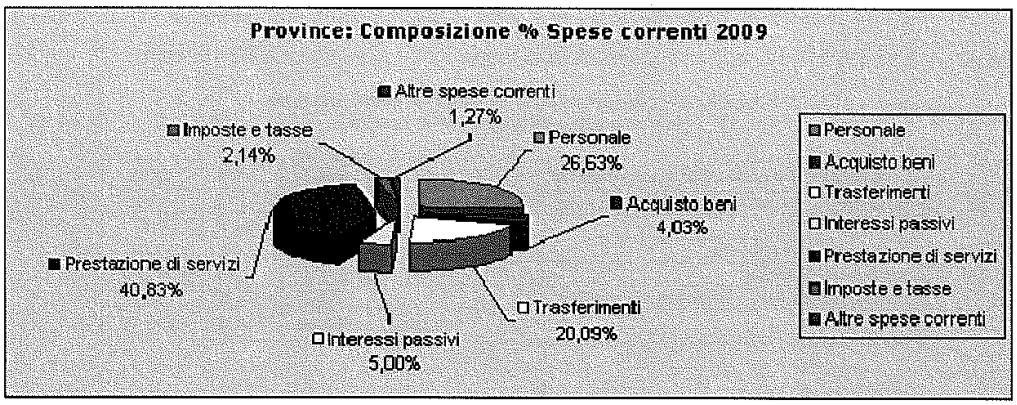
(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Personale	2.220	2.198	2.360	2.279	-0,99	7,37	-3,43
Acquisto beni	359	367	367	345	2,23	0,00	-5,99
Trasferimenti	1.830	1.675	1.891	1.719	-8,47	12,90	-9,10
Interessi passivi	412	459	484	428	11,41	5,45	-11,57
Prestazione di servizi	2.961	3.368	3.579	3.494	13,75	6,26	-2,37
Imposte e tasse	175	179	192	183	2,29	7,26	-4,69
Altre spese correnti	60	67	93	109	11,67	38,81	17,20
Totale Spese correnti	**8.017**	**8.313**	**8.966**	**8.557**	**3,69**	**7,86**	**-4,56**



Province - Composizione % Spese correnti

TITOLO I	2006	2007	2008	2009
Personale	27,69	26,44	26,32	26,63
Acquisto beni	4,48	4,41	4,09	4,03
Trasferimenti	22,83	20,15	21,09	20,09
Interessi passivi	5,14	5,52	5,40	5,00
Prestazione di servizi	36,93	40,51	39,92	40,83
Imposte e tasse	2,18	2,15	2,14	2,14
Altre spese correnti	0,75	0,81	1,04	1,27
Totale Spese correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**



La spesa del titolo II, assoggettata dal 2008 alle limitazioni in termini di cassa del patto di stabilità interno, risulta in costante diminuzione dal 2005; il calo nell'ultimo esercizio è meno intenso passando da 3.755 milioni di euro a 3.530 (-5,99%), tutte le componenti ne sono interessate ad eccezione dell'acquisizione di titoli e delle partecipazioni azionarie che tuttavia non hanno un peso determinante nella formazione del dato complessivo. L'andamento delle partite finanziarie derivanti dalla concessione di crediti, che nel precedente esercizio aveva mostrato una decisa contrazione, è in lieve calo.

Province - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	2.677	2.713	2.508	2.465	1,34	-7,56	-1,71
acquisizione titoli	141	10	8	10	-92,91	-20,00	25,00
incarichi professionali esterni	63	52	46	38	-17,46	-11,54	-17,39
trasferimenti di capitale	712	616	700	524	-13,48	13,64	-25,14
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	127	77	63	67	-39,37	-18,18	6,35
concessioni di crediti e anticipazioni	542	663	430	426	22,32	-35,14	-0,93
Totale Titolo II	**4.262**	**4.131**	**3.755**	**3.530**	**-3,07**	**-9,10**	**-5,99**

La depurazione delle concessioni di crediti non produce effetti significativi sull'andamento del titolo. Dalla serie storica si rileva, inoltre, che la tendenza in flessione degli investimenti nelle Province assume un carattere di stabilità ed investe le principali componenti del titolo.

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

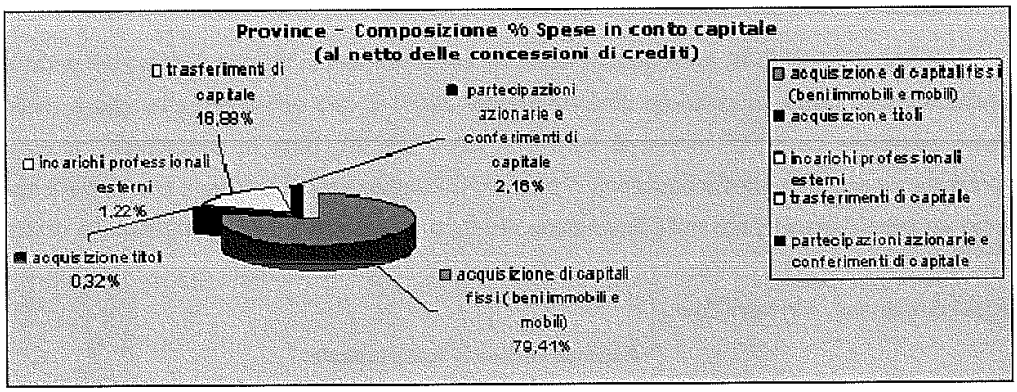
(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	2.677	2.713	2.508	2.465	1,34	-7,56	-1,71
acquisizione titoli	141	10	8	10	-92,91	-20,00	25,00
incarichi professionali esterni	63	52	46	38	-17,46	-11,54	-17,39
trasferimenti di capitale	712	616	700	524	-13,48	13,64	-25,14
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	127	77	63	67	-39,37	-18,18	6,35
Totale Titolo II	**3.720**	**3.468**	**3.325**	**3.104**	**-6,77**	**-4,12**	**-6,65**

Il dato in flessione delle entrate in conto capitale, che contrariamente al passato investe anche il titolo IV, appare coerente con il calo della spesa per investimenti.

Province – Composizione % Spese in conto capitale (al netto delle concessioni di crediti)

TITOLO II (al netto delle conc. di crediti)	2006	2007	2008	2009
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	71,96	78,23	75,43	79,41
acquisizione titoli	3,79	0,29	0,24	0,32
incarichi professionali esterni	1,69	1,50	1,38	1,22
trasferimenti di capitale	19,14	17,76	21,05	16,88
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3,41	2,22	1,89	2,16
Totale Titolo II	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**



2.2.3 Raffronto entrate spese

I differenziali di seguito esaminati derivano dal raffronto tra i comparti della parte attiva e quella passiva dei bilanci, e sono rivolti a verificare la presenza dell'equilibrio complessivo di cassa[57].

Province - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Entrate correnti +	8.798	10.066	9.512	9.483
Spese correnti -	8.018	8.313	8.965	8.557
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	709	623	607	600
Saldo gestione di parte corrente	**71**	**1.130**	**-60**	**326**

Nelle province nel 2009 il saldo di cassa di parte corrente passa ad una situazione di avanzo. Ciò discende dall'andamento in calo delle spese correnti e dal ridotto andamento in flessione delle entrate che trova sostegno nei trasferimenti. Nel periodo di osservazione lo squilibrio di cassa di parte corrente emerge solo nel 2008 ed il saldo torna ad assumere un

[57] 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.

valore positivo nell'ultimo esercizio. Il contenimento della spesa corrente ben compensa una flessione delle entrate più lieve. Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti in lieve calo. Il calo della spesa corrente complessiva risulta superiore a quello del Pil nominale che, per effetto della crisi, ha riportato una flessione. Si evidenzia, quindi, un notevole miglioramento (circa 326 milioni) della situazione economica di cassa che è comunque un risultato indicativo dell'equilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Passando all'esame del saldo delle partite in conto capitale si rileva per l'insieme degli enti esaminati un incremento del disavanzo che aumenta di 164 milioni rispetto all'esercizio precedente.

Province - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	1.728	1.891	1.787	1.464
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	1.380	930	854	792
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.720	3.468	3.325	3.104
Saldo gestione di parte capitale	**-612**	**-647**	**-684**	**-848**

Questo risultato deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione delle entrate fa riscontro una dinamica in flessione dei correlativi pagamenti per i quali in questo esercizio continua la flessione. La gestione degli investimenti assorbe maggiore liquidità rispetto a quanto si è registrato in esercizi pregressi.

La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, non può essere valutata positivamente. Le difficoltà del settore addebitabili in parte cospicua alla versione del patto, che impone misure di riduzione di cassa per la spesa in conto capitale, si evidenziano anche nell'aumento del disavanzo di cassa, che è sintomatico, pur in un contesto di riduzione della spesa, della problematicità di trovare adeguato sostegno dalle correlative entrate.

Dall'insieme dei due comparti dei bilanci delle province si genera, quindi, un disavanzo non elevato che in parte può derivare dal maggiore importo dei sospesi in entrata rispetto a quelli relativi ai pagamenti, per cui all'esito della definizione delle partite sospese il dato del disavanzo potrebbe risultare migliorato. Va peraltro considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in leggero aumento.

La situazione delle province nel 2009 mette in evidenza miglioramenti, dopo una situazione di maggiore squilibrio dimostrata nell'esercizio precedente. La crescita delle spese correnti è negativa e ad essa fa riscontro un andamento della spesa per investimenti tendenzialmente stabile.

Va notato come per la prima volta alla flessione dei pagamenti in conto capitale faccia riscontro anche una contrazione della spesa corrente per cassa. 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 nel 2009 si riduce notevolmente (-4,86%), invertendo la precedente tendenza, che era frutto della compensazione tra maggiore spesa corrente e minore spesa d'investimento.

Province - Spese Totali

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
TITOLO I- Spese correnti	8.018	8.313	8.965	8.557	3,67	7,84	-4,55
TITOLO II - Spese in conto capitale	4.261	4.131	3.755	3.531	-3,05	-9,10	-5,97
TITOLO III - Rimborso prestiti	720	624	621	602	-13,33	-0,48	-3,06
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	1.218	1.327	1.111	1.060	8,95	-16,28	-4,59
Totale dei TITOLI	**14.217**	**14.395**	**14.452**	**13.750**	**1,25**	**0,40**	**-4,86**

2.3 Comuni

2.3.1 Entrate

L'andamento dei flussi di cassa di entrate correnti dei comuni dimostra nel 2009 una situazione migliore rispetto al precedente esercizio nel quale si era rilevata una maggiore debolezza delle entrate; infatti nel 2009 l'aumento delle entrate correnti è più spinto, mentre la crescita delle spese correnti si riduce rispetto al passato.

Il primo aspetto che viene in evidenza è costituito dal maggiore incremento delle entrate correnti (5,3%) dopo il ridotto sviluppo dell'esercizio precedente (0,27%). Il dato complessivo, infatti, raggiunge un livello ben più elevato rispetto a quelli riscontrati nei precedenti esercizi. La situazione del 2009 sconta il permanere degli effetti della riduzione delle entrate tributarie derivata dall'esenzione dell'imposta comunale sugli immobili sull'abitazione principale e il correlativo ristoro con risorse trasferite.

Le modificazioni che si sono determinate nei dati delle entrate correnti con una ricomposizione delle componenti del comparto, continuano anche nel 2009, venendo completata l'assegnazione parte dello Stato di trasferimenti per compensare la perdita di gettito.

Comuni – Titolo I Entrata – Categorie

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Imposte	18.429	16.223	13.877	13.415	-11,97	-14,46	-3,33
Tasse	4.105	4.236	4.149	4.176	3,19	-2,05	0,65
Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	625	650	531	492	4,05	-18,27	-7,41
Totale Titolo I	**23.159**	**21.109**	**18.557**	**18.083**	**-8,85**	**-12,09**	**-2,55**

Comuni – Entrate Correnti

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Entrate tributarie	23.159	21.109	18.557	18.083	-8,85	-12,09	-2,55
Trasferimenti	12.280	16.654	19.704	22.804	35,62	18,31	15,73
Entrate extratributarie	9.172	10.402	10.034	9.965	13,41	-3,55	-0,69
Totale Entrate Correnti	**44.611**	**48.165**	**48.295**	**50.852**	**7,97**	**0,27**	**5,30**

In tema di tributi va riportato che restano invariati i criteri introdotti dal 2007 per l'assegnazione della compartecipazione all'Irpef ai comuni che ne hanno ridotto drasticamente la misura[58] senza tuttavia incidere sul livello delle risorse attribuite, attraverso la mancata riduzione del fondo ordinario[59]. Resta, inoltre, ferma la sospensione della facoltà di elevare le aliquote tributarie.

Pertanto anche nell'esame degli andamenti per il 2009 risulta maggiormente rilevante la valutazione degli effetti sulle tendenze conseguenti al mancato gettito ed alla diversa modalità di assegnazione dei fondi per operare le compensazioni.

L'andamento della prima categoria del titolo I relativa alle imposte, dimostra continuità rispetto al precedente esercizio, continuando a presentare una dinamica declinante, in termini di cassa (-3,33%). L'andamento della categoria è determinato particolarmente dagli incassi dell'ICI che si dimostrano ancora in calo, diminuendo del 5,60%. Flette anche l'addizionale all'IRPEF, che nel precedente esercizio aveva dimostrato un deciso rilancio. Negli ultimi esercizi aveva, infatti, ripreso ad operare la facoltà di inasprire le aliquote dell'addizionale facoltativa all'Irpef e gli effetti più evidenti sulla cassa si sono dimostrati nel 2008.

L'entrata di maggior rilievo, costituita dall'I.C.I., che nel 2008 aveva presentato un notevole decremento (27,97%), risentendo per la prima volta dell'effetto delle esenzioni, flette ancora meno drasticamente, rilevandosi minori incassi per oltre 508 milioni di euro.

Le tasse risultano, invece, in lieve aumento (0,65%) mentre la categoria dei tributi speciali è in calo (-7,41).

L'aumento delle riscossioni delle tasse si eleva in cifra assoluta a circa 27 milioni di euro; riprende così la tendenza in crescita dopo il calo dell'esercizio precedente.

---

[58] L'introduzione della compartecipazione dinamica all'Irpef (allocata tra le imposte come la precedente) a partire dall'esercizio 2007 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. 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 un taglio ridotto.

[59] Per evitare effetti distorsivi sulle serie storiche è stato 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. La sistemazione è stata operata a carico dell'esercizio 2006 considerando la maggiore compartecipazione come un trasferimento.

Il dato dei trasferimenti statali si dimostra ancora notevolmente influenzato dalla compensazione del minor gettito ICI. La crescita dei trasferimenti correnti dallo Stato osservata nell'ultimo periodo prosegue, permanendo gli effetti di tale operazione (14,22%). L'incremento in cifra assoluta della categoria prima si aggira sui 1.950 milioni; tale andamento potrebbe, peraltro, scontare l'erogazione delle spettanze di competenza e di quote pregresse.

Le altre categorie, che non sono influenzate dalla vicenda delle compensazioni, fanno registrare, quanto ai trasferimenti dalle regioni, un aumento delle risorse effettivamente trasferite ai comuni (si passa dai 5.206 milioni ai 5.990). Risulta invece rilevante il decremento dei trasferimenti di altri enti del settore pubblico e di organismi comunitari e internazionali. Sono invece in forte crescita i trasferimenti da aziende di pubblici servizi.

L'andamento in crescita per cassa dei trasferimenti regionali nel 2008 non si correla all'andamento di quelli comunitari, situazione questa che potrebbe derivare dall'avvenuto completamento del ciclo dei programmi comunitari.

Dal complesso degli elementi ora esaminati può rilevarsi che nell'esercizio 2009 è proseguita la crescita del titolo II dell'entrata, imputabile principalmente ai trasferimenti compensativi da parte dello Stato e a quelli regionali.

Le riscossioni del titolo III nel 2008 raggiungono 9.964 milioni rispetto ai 10.033 milioni del 2008 con un lieve calo (0,69%); quindi si attenua la tendenza discendente delle entrate extratributarie, che in passato erano andate ad assumere un ruolo rilevante nel percorso verso l'autonomia finanziaria.

Nella composizione degli incassi di entrate correnti per le amministrazioni comunali, lo sviluppo delle entrate trasferite costituisce ancora la linea dominante, allontanandosi progressivamente dal conseguimento di una maggiore indipendenza finanziaria Nel 2009 le compensazioni per la perdita di gettito hanno determinato insieme ai trasferimenti regionali un ulteriore sviluppo delle entrate trasferite che è avvenuto contestualmente ad un ulteriore calo di quelle tributarie. Dai dati relativi al complesso degli enti esaminati per il 2009 si rileva il seguente rapporto di composizione delle entrate correnti in termini di cassa:

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

	2006	2007	2008	2009
Entrate tributarie	51,91	43,83	38,43	35,56
Trasferimenti	27,53	34,58	40,80	44,84
Entrate extratributarie	20,56	21,60	20,78	19,60
Totale Entrate Correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Le entrate proprie dei comuni rappresentano nel 2009 una quota più ristretta, raggiungendo il 55,16 e diminuiscono di oltre 4 punti. Tra il 2007 e i due esercizi successivi il

livello di autonomia finanziaria si è ridotto di oltre 10 punti; si assiste così ad una decisa inversione di tendenza rispetto al progressivo sviluppo dell'autonomia che si era realizzato nel corso degli ultimi anni attraverso una fase di crescita delle entrate correnti proprie.

L'andamento notato mette di nuovo in evidenza la perdurante debolezza del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni, vengono meno anche gli sviluppi dell'addizionale all'Irpef a seguito del temporaneo ripristino della facoltà di manovra dell'aliquota. Le entrate proprie nel 2009 declinano; la flessione del titolo I risponde agli indirizzi della manovra dei tributi locali nel segno della detassazione, per quelle extratributarie potrebbe denotare una riduzione dei proventi delle società partecipate, oltre che una minore incisività nella gestione del patrimonio e nell'impiego della leva tariffaria.

Prosegue nell'esercizio 2009 il calo le entrate in conto capitale determinato sia dal minore ricorso all'accensione di prestiti, che all'andamento declinante del titolo IV. 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.

Comuni - Entrate in conto capitale

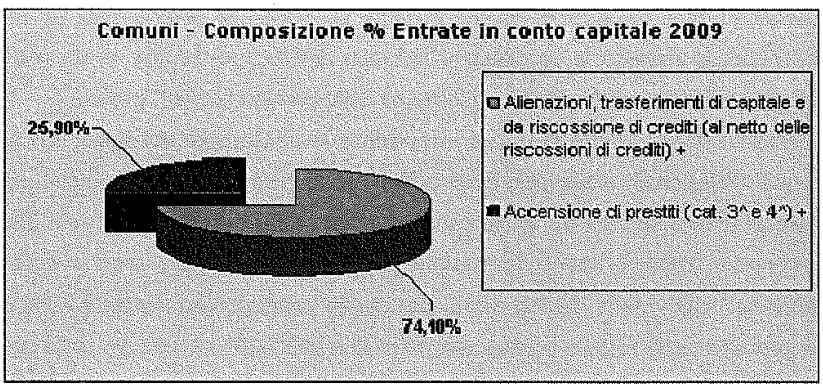
	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.513	13.118	12.373	11.121	13,93	-5,68	-10,12
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	6.915	5.609	4.553	3.887	-18,88	-18,83	-14,63
Totale Entrate in conto capitale	**18.428**	**18.727**	**16.926**	**15.008**	**1,62**	**-9,62**	**-11,33**

Si determina nel complesso un minore finanziamento degli investimenti con una riduzione dell'11,33% delle risorse reperite.

Il ricorso mercato segna un andamento in costante calo, infatti il titolo V (accensione prestiti depurato della I e II categoria) decresce notevolmente in tutto il periodo di osservazione. Nell'ultimo esercizio il calo (-14,63%) è determinato dalla contrazione dell'assunzione di mutui e prestiti e dal crollo delle emissioni di obbligazioni (-70,28%). Va notato per converso che le anticipazioni e i finanziamenti a breve (cat I e II) risultano ancora in aumento di circa 300 milioni che potrebbe costituire un sintomo di difficoltà di cassa.

Le entrate per investimenti si riducono ancora decisamente, infatti il calo dell'accensione di prestiti non viene compensato da un maggior ricorso al finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV (al netto delle riscossioni di crediti). All'interno del titolo IV le componenti in maggiore flessione riguardano le alienazioni di beni.

La crescita delle dismissioni di titoli potrebbe essere un segnale di adeguamento alle regole che impongono agli enti di conservare le partecipazioni solo nei settori istituzionali.



2.3.2 Spese

Le misure previste dal patto di stabilità interno per il 2009 non hanno effetto diretto sull'andamento dei pagamenti di spesa corrente, in quanto la cassa è soggetta a restrizioni esclusivamente per la parte in conto capitale. Nel precedente esercizio per la prima volta il limite è stato posto solo alla competenza di parte corrente e ciò potrebbe avere consentito agli enti dotati di adeguate disponibilità di cassa di far fronte a pagamenti relativi ad esercizi pregressi che i vincoli del patto avevano in precedenza precluso. Questa situazione non si è ripetuta nel 2009.

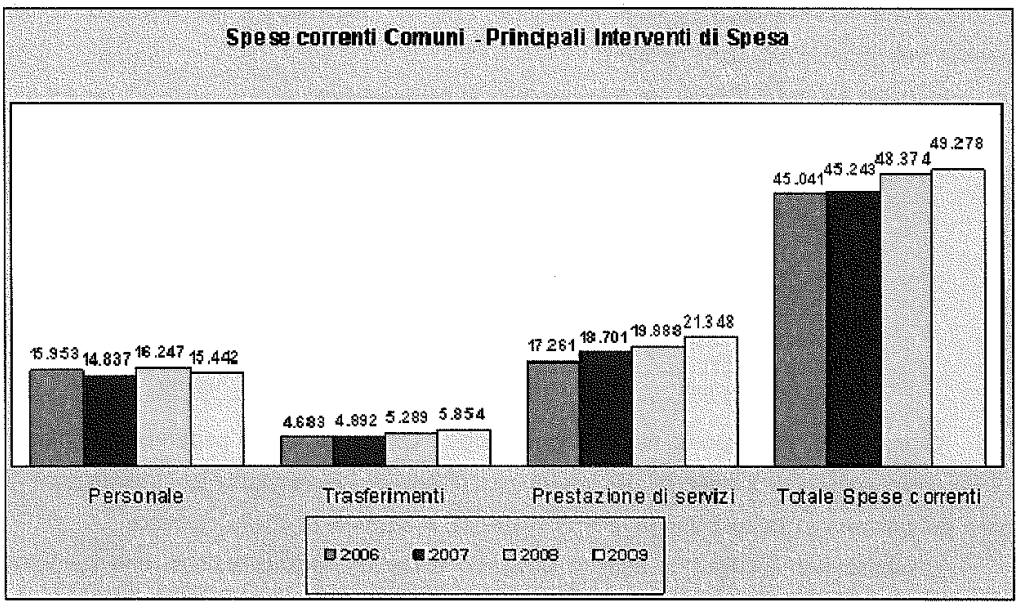
La situazione delle riscossioni di entrate correnti si è dimostrata maggiormente in grado di sostenere la correlativa spesa, anche se la crescita è dovuta ai trasferimenti.

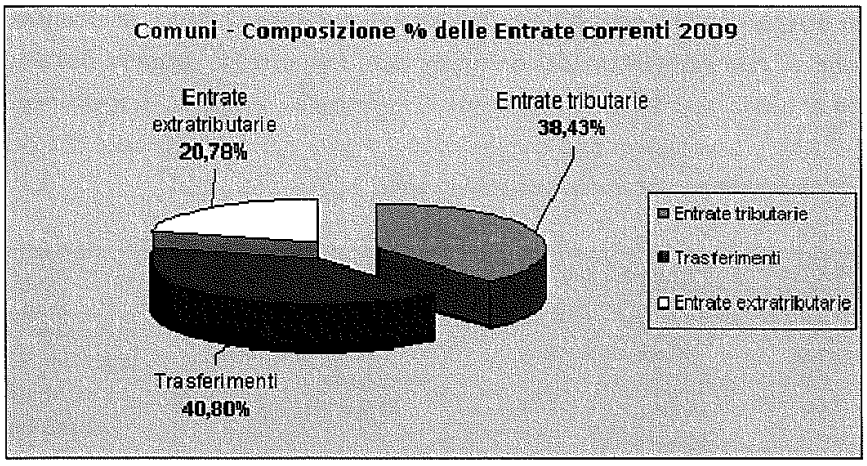
A seguito della dismissione del sistema di monitoraggio sono venute ad estinguersi le misure che limitano la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere e che possono avere effetti sulla fluidità della spesa.

Comuni – Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
Personale	15.953	14.837	16.247	15.442	-7,00	9,51	-4,95
Acquisto beni	2.750	2.316	2.297	2.262	-15,78	-0,82	-1,54
Trasferimenti	4.683	4.892	5.289	5.854	4,47	8,12	10,68
Interessi passivi	2.415	2.691	2.650	2.503	11,44	-1,53	-5,53
Prestazione di servizi	17.261	18.701	19.888	21.348	8,34	6,35	7,34
Imposte e tasse	1.165	1.149	1.197	1.183	-1,42	4,20	-1,14
Altre spese correnti	814	657	806	686	-19,25	22,57	-14,89
Totale Spese correnti	**45.041**	**45.243**	**48.374**	**49.278**	**0,45**	**6,92**	**1,87**





Nei comuni esaminati la spesa corrente cresce ad un ritmo blando rispetto al precedente esercizio (1,87%); infatti nel 2009 il titolo I della spesa ha comportato 49.278 milioni di euro di pagamenti totali. La moderazione della crescita della mole dei pagamenti correnti è prodotta dal calo di diverse componenti e dall'aumento di altre. In particolare risultano in flessione le componenti che si connettono alla gestione del personale.

L'andamento di cassa del 2009 si verifica anche a fronte dell'esaurirsi degli effetti dei rinnovi contrattuali che hanno caratterizzato l'esercizio precedente e dalla efficacia delle limitazioni imposte per la spesa corrente in termini di riduzione delle assunzioni. Le misure

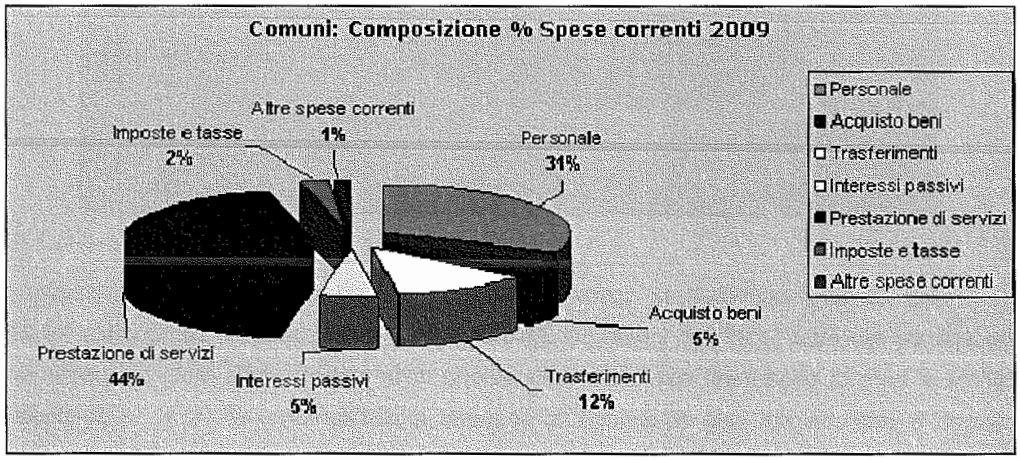
del patto che hanno incidenza sugli impegni e non sui pagamenti potrebbero comunque avere svolto un'azione di contenimento.

Comuni - Composizione % Spese correnti

TITOLO I	2006	2007	2008	2009
Personale	35,42	32,79	33,59	31,34
Acquisto beni	6,11	5,12	4,75	4,59
Trasferimenti	10,40	10,81	10,93	11,88
Interessi passivi	5,36	5,95	5,48	5,08
Prestazione di servizi	38,32	41,33	41,11	43,32
Imposte e tasse	2,59	2,54	2,47	2,40
Altre spese correnti	1,81	1,45	1,67	1,39
Totale Spese correnti	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

La spesa per il personale nel 2009 raggiunge i 15.442 milioni di pagamenti e cala del 4,95%, riducedosi così il peso di tale intervento di spesa; nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame si attesta al 31,34% di quella corrente.

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime registra una tendenza discendente (-1,54%) ben maggiore rispetto a quella osservata nell'anno precedente. La spesa per prestazione di servizi è invece in costante aumento (7,34%), tale aumento posto in relazione al calo della spesa del personale può costituire un sintomo dell'affidamento all'esterno di servizi resi dagli enti. Prosegue e si intensifica il calo della spesa per interessi passivi (-5,53%), tendenza questa che discende sia dalla riduzione dei tassi che dal minore ricorso all'indebitamento osservato negli ultimi anni.



Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

TITOLO II	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.303	15.797	14.992	15.011	3,23	-5,10	0,13
acquisizione titoli	90	57	32	17	-36,78	-44,46	-46,58
incarichi professionali esterni	378	381	361	338	0,82	-5,39	-6,20
trasferimenti di capitale	1.509	2.094	1.306	1.276	38,73	-37,65	-2,27
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	615	443	511	461	-27,93	15,21	-9,73
concessioni di crediti e anticipazioni	8.834	8.319	3.924	2.159	-5,83	-52,82	-45,00
Totale Titolo II	**26.729**	**27.091**	**21.125**	**19.262**	**1,35**	**-22,02**	**-8,82**

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

(milioni di euro)

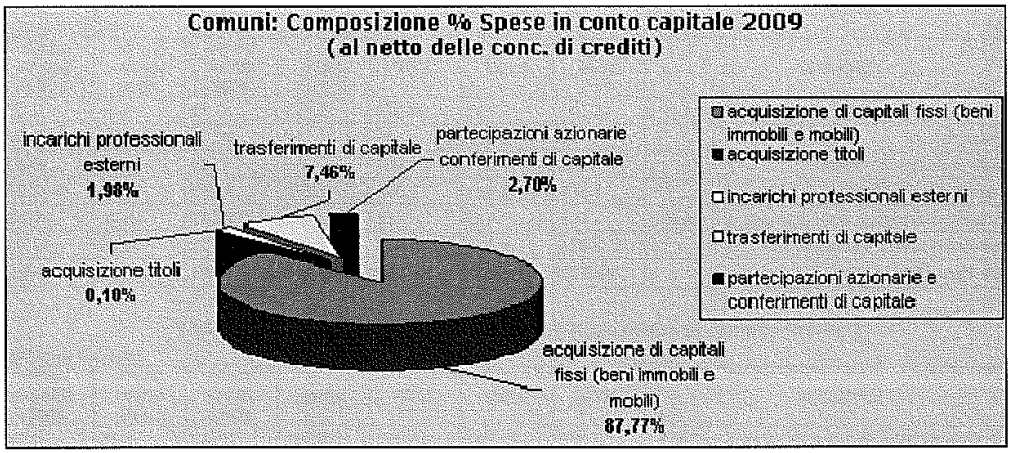
TITOLO II	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	15.303	15.797	14.992	15.011	3,23	-5,10	0,13
acquisizione titoli	90	57	32	17	-36,78	-44,46	-46,58
incarichi professionali esterni	378	381	361	338	0,82	-5,39	-6,20
trasferimenti di capitale	1.509	2.094	1.306	1.276	38,73	-37,65	-2,27
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	615	443	511	461	-27,93	15,21	-9,73
Totale Titolo II	**17.896**	**18.773**	**17.200**	**17.103**	**4,90**	**-8,38**	**-0,57**

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

TITOLO II (al netto delle conc. di crediti)	2006	2007	2008	2009
acquisizione di capitali fissi (beni immobili e mobili)	85,51	84,15	87,16	87,77
acquisizione titoli	0,50	0,30	0,18	0,10
incarichi professionali esterni	2,11	2,03	2,10	1,98
trasferimenti di capitale	8,43	11,15	7,59	7,46
partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	3,44	2,36	2,97	2,70
Totale Titolo II	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Nel 2009 il totale dei pagamenti di spesa del titolo II si riduce a 19.261 milioni di euro con un calo dell'8,82%. Questa situazione si ridimensiona (-0,57%) depurando la spesa in conto capitale dalle concessioni di crediti; infatti il loro ridimensionamento, pur non raggiungendo il livello del precedente esercizio, ha ancora un effetto determinante sull'andamento del titolo. Si tratta, comunque, di un'attenuazione della tendenza osservata nel precedente esercizio, in quanto nel 2009 il comparto della spesa di investimento (al netto delle partite finanziarie) riporta una situazione dei pagamenti sostanzialmente stabile.

L'andamento poco dinamico dei pagamenti per spesa d'investimento si pone in relazione diretta con il limite stabilito nella sede del patto che per il titolo II ha esclusivo riferimento ai pagamenti. All'interno del complessivo e deciso calo della spesa in conto capitale l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti nel complesso convergenti. Sostanzialmente stabili risultano (0,13%) gli investimenti diretti (acquisizione di capitali fissi), diminuiscono i trasferimenti di capitale (-2,27%), le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale (-9,73%).



2.3.3 Raffronto entrate spese

I risultati di seguito esaminati differiscono dai differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono a raffrontare i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, prevalentemente al fine di evidenziare la presenza di disavanzi di cassa[60].

Appare di immediata evidenza il deciso ridimensionamento del disavanzo di cassa di parte corrente dei comuni, da porsi particolarmente in relazione all'andamento moderato delle spese correnti e allo sviluppo delle entrate da trasferimenti.

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Entrate correnti +	44.611	48.165	48.295	50.852
Spese correnti -	45.041	45.243	48.374	49.278
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.830	3.587	3.348	3.436
Saldo gestione di parte corrente	**-4.260**	**-665**	**-3.428**	**-1.862**

Nel periodo di osservazione permane uno squilibrio di cassa di parte corrente che si dimostra instabile, tornando ad assumere un valore assoluto meno spinto nell'ultimo esercizio; l'aumento della spesa corrente risulta, infatti, ben compensato da una crescita delle entrate più elevata. Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti in lieve aumento. L'aumento della spesa corrente complessiva risulta comunque superiore all'andamento del Pil nominale che come si è visto ha fatto registrare per effetto della crisi una decisa caduta. Si evidenzia un notevole miglioramento (circa 1.566 milioni) della situazione economica di cassa dei comuni che è comunque un risultato indicativo dello squilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

[60] 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.

Passando all'esame del saldo delle partite in conto capitale si rileva per l'insieme degli enti esaminati un evidente incremento del disavanzo che aumenta di 1.821 milioni rispetto all'esercizio precedente. Questo risultato deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione delle entrate fa riscontro una dinamica in flessione dei correlativi pagamenti per i quali va notato che in questo esercizio si raggiunge una sostanziale stabilità del dato depurato dalla concessione di crediti. La gestione degli investimenti assorbe maggiore liquidità rispetto a quanto si è registrato in esercizi pregressi.

La pur lieve riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, non può essere valutata positivamente.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.513	13.118	12.373	11.121
Accensione di prestiti (cat. 3^ e 4^) +	6.915	5.609	4.553	3.887
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.896	18.773	17.200	17.103
Saldo gestione di parte capitale	**533**	**-46**	**-274**	**-2095**

L'attuale versione del patto, che impone misure di riduzione di cassa per la spesa in conto capitale, contribuisce a determinare difficoltà del settore addebitabili alla ridotta erogazione dei pagamenti. Altri aspetti problematici si evidenziano anche nell'aumento del disavanzo di cassa, che è sintomatico, pur in un contesto di riduzione della spesa, della problematicità di trovare adeguato sostegno dalle correlative entrate, anche in assenza di un supporto proveniente da economie della parte corrente.

Nei due comparti dei bilanci dei comuni si genera, quindi, un disavanzo elevato che trova una parziale spiegazione nel fatto che nelle rilevazioni effettuate l'importo delle entrate in attesa di regolarizzazione è ben più elevato dei correlativi pagamenti, per cui all'esito della definizione delle partite sospese il dato del disavanzo potrebbe risultare migliorato. Va peraltro considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in leggero aumento.

Comuni - Spese Totali

	2006	2007	2008	2009	Var% 2006-2007	Var% 2007-2008	Var% 2008-2009
TITOLO I- Spese correnti	45.041	45.243	48.374	49.278	0,45	6,92	1,87
TITOLO II - Spese in conto capitale	26.729	27.091	21.125	19.262	1,35	-22,02	-8,82
TITOLO III - Rimborso prestiti	6.198	6.013	6.309	6.549	-2,98	4,92	3,80
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.859	6.765	7.224	7.270	-13,92	6,80	0,64
Totale dei TITOLI	**85.827**	**85.112**	**83.032**	**82.359**	**-0,83**	**-2,44**	**-0,81**

Per i comuni le tendenze emerse per il 2009 mettono in evidenza miglioramenti, dopo una situazione di maggiore squilibrio dimostrata nell'esercizio precedente. La crescita delle spese correnti è ridotta rispetto a quella del 2008, ad essa fa riscontro un andamento della spesa per investimenti tendenzialmente stabile.

2.4 Conclusioni

Le risultanze di cassa per il 2009 dimostrano nel complesso una situazione difficile della finanza locale, ma connotata da una maggiore stabilità. Per le province emerge un quadro di complessivo deterioramento delle entrate, cui fa riscontro una pari riduzione della spesa. Prosegue la flessione delle entrate correnti, ed emerge uno stretto contenimento della spesa corrente favorito dall'assenza dei rinnovi contrattuali. Riflessi negativi per le entrate provinciali e comunali possono essere derivati dalla crisi delle immatricolazioni da quella del settore immobiliare, in positivo possono rivolgersi gli effetti della discesa dei tassi che potrebbero influiscono sulla spesa per interessi.

Il permanere del blocco della manovrabilità delle entrate tributarie previsto dal d.l. n. 93 del 2008 costituisce un ulteriore fattore di limitazione delle risorse, essendo molto ridotti i margini per sostenere lo sviluppo delle entrate proprie. La tenuta del sistema è affidata alla compensazione attraverso trasferimenti che non agisce nella direzione dell'autonomia auspicata nelle norme di attuazione della riforma costituzionale.

Il patto continua ad operare sul saldo con il criterio della competenza mista, tuttavia data la scarsa manovrabilità delle entrate si riduce sostanzialmente ad una misura di contenimento della spesa in un contesto in cui le entrate declinano e in parte vengono operate compensazioni.

Un ruolo significativo è affidato al complesso sistema delle regolazioni connesse a particolari vicende delle entrate, che comportano una riduzione dell'indice di autonomia. Tale situazione è significativa di un momento di passaggio nel sistema delle entrate in attesa che riprenda il cammino verso forme di finanziamento autonomo alle quali corrisponde una maggiore responsabilità nella gestione del bilancio.

Le entrate correnti dei comuni registrano una maggiore tenuta, anche se viene meno il ruolo traente dei tributi locali. L'andamento dei tributi locali, a differenza del precedente esercizio, accomuna Province e Comuni si dimostra in parte convergente, infatti la diminuzione delle entrate tributarie, la riduzione delle entrate fiscali, assume toni più eclatanti per le Province. I trasferimenti, aumentano maggiormente nei comuni per il protrarsi delle compensazioni per la perdita di gettito dell'ICI.

Nelle province i pagamenti di spesa corrente sono in flessione, mentre per i Comuni si registra un aumento ben inferiore a quelli del passato.

Tra le componenti della spesa corrente delle province e dei comuni quella per il personale risulta in calo in quanto si sono esauriti gli effetti conseguenti al rinnovo contrattuale che hanno influito sulla dinamica dell'esercizio precedente.

Prosegue il calo della spesa in conto capitale nelle province e nei comuni; ciò non può essere considerato favorevolmente, anche in relazione al protrarsi nel tempo di tale andamento.

Quanto al finanziamento degli interventi in conto capitale si continua ad osservare un calo delle riscossioni per accensioni di prestiti sia nelle province che nei comuni. La riduzione del nuovo indebitamento congiuntamente alla riduzione dei tassi incide positivamente sul livello della spesa per interessi passivi .

In entrambe le categorie di enti le entrate del titolo IV si riducono pur in presenza di un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in forte calo sia nelle province che nei comuni. Il raffronto tra le entrate e le spese in conto capitale presenta un disavanzo crescente con toni più elevati nei comuni.

I differenziali di cassa di parte corrente dell'esercizio 2009 risultano in complessivo miglioramento, infatti, mentre sul fronte delle entrate correnti di cassa si registra una flessione più significativa per le province, le spese correnti decrescono nelle province e nei comuni dimostrano un andamento più blando. Si registra un calo della componente del personale che influisce decisamente sul dato del titolo I.

Nelle province si intensifica il calo delle entrate tributarie, mentre la spesa corrente si riduce. In questi enti il quadro finanziario è risultato nel complesso più equilibrato rispetto al precedente esercizio, mentre sembra ridimensionarsi il ruolo da esse esercitato. Le spese complessive (totale di tutti i titoli) delle province risultano in decisa flessione, tale risultato si realizza contestualmente a un calo degli investimenti.

Per i comuni le entrate correnti per cassa flettono, proseguono gli effetti delle esclusioni tributarie per il 2008, sostanzialmente neutralizzati attraverso compensazioni con trasferimenti. Le spese correnti sono in aumento ridotto in una situazione di ristagno dell'economia che fa segnare dopo anni una riduzione del prodotto. I margini operativi per il mantenimento dell'equilibrio corrente sono migliorati, tuttavia la ripresa della spesa è in misura superiore allo sviluppo dell'entrata.

Un segnale negativo è rappresentato dall'ulteriore riduzione degli investimenti diretti cui fa riscontro in positivo la diminuzione dell'accensione prestiti che riguarda entrambe le categorie di enti.

3 Il patto di stabilità interno nel 2009

Premessa

Le regole del patto di stabilità interno stabiliscono gli obiettivi programmatici per gli Enti territoriali ed i corrispondenti risultati per adeguarsi agli obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita europeo. La normativa nazionale ha stabilito le più incisive misure nei confronti degli enti locali, fissando regole per la gestione delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo utilizzando nel tempo diversi modelli.

Il modello del patto di stabilità interno adottato dal 2009 riproduce sostanzialmente quello dell'esercizio precedente in quanto gli obiettivi restano determinati in termini di saldo finanziario e viene confermata la regola della competenza ibrida che impone vincoli alla competenza di parte corrente ed alla cassa per la parte capitale. Tale sistema introdotto dal precedente esercizio aveva lo scopo di affrancare dai vincoli la programmazione degli investimenti, infatti liberando gli impegni sarebbe stato possibile avviare nuove iniziative senza limiti e di conseguenza non precludere la possibilità di contrarre nuovo indebitamento. Questo sistema ha sortito effetti parziali nel precedente esercizio in quanto la ripresa degli investimenti diretti nei comuni è stata comunque limitata e maggiore nelle province[61]; a tale fenomeno ha fatto riscontro anche una ripresa dell'indebitamento. Tali risultati confermano che la misure suddetta abbia sortito effetti in linea con l'intento perseguito; si osserva, tuttavia che il problema dello sblocco degli investimenti non può considerarsi risolto in quanto le restrizioni si evidenziano molto più drasticamente nella fase di pagamento. Gli effetti della crisi economica, emersi in modo evidente in tale esercizio, hanno influito sugli indirizzi di politica economica nazionale che hanno anche previsto misure anticongiunturali che dovevano in qualche modo coordinarsi con le misure correttive imposte dal patto di stabilità interno. Le misure rivolte ad arginare l'indebitamento della pubblica amministrazione, indirizzate nei confronti degli enti locali sono state per lo più concentrate sul controllo della spesa.

Le limitazioni derivanti dal Patto sono rivolte ad assicurare un contributo alla riduzione dell'indebitamento, dalle regioni e dagli enti locali[62], non indicando le modalità per conseguirlo. Complessivamente ai Comuni nel triennio 2009-2011 è stato richiesto un contributo, in termine di miglioramento dei saldi, pari a 4 miliardi e 145 milioni di euro[63].

---

[61] Si veda al riguardo il capitolo di questa relazione dedicato alla gestione degli investimenti.

[62] Il contributo complessivamente richiesto nel triennio cresce dagli iniziali 3,4 miliardi del 2009 ai 9,5 miliardi nel 2011. Agli enti locali è richiesto un contributo in termini di riduzione del saldo tendenziale di 1650, 2900 e 5140 milioni, rispettivamente, per gli anni 2009, 2010 e 2011.

[63] Il Documento di Programmazione Economico e Finanziaria per gli anni 2009-2011 ha definito il contributo a carico dei Comuni per il risanamento dei conti pubblici per un importo pari a 1 miliardo e 340 milioni di euro per il 2009. Per gli anni successivi era prevista la riduzione del contributo a 1 miliardo e 30 milioni di euro per il 2010 e 1 miliardo e 775 milioni per il 2011, tuttavia le misure introdotte dalla manovra straordinaria adottata con il d.l. n. 78 hanno richiesto un ulteriore sforzo di correzione che si eleva a oltre 5 miliardi nel triennio.

Tuttavia a seguito della reintroduzione del blocco della leva fiscale delle amministrazioni territoriali (che dovrebbe perdurare sino alla definizione del nuovo disegno di federalismo fiscale) disposto dal decreto legge n. 93 del 2008, le misure devono necessariamente concentrarsi sul lato della spesa. Le azioni da adottare per il miglioramento dei saldi devono essere, quindi, maggiormente indirizzate alla riduzione della spesa in quanto i margini di manovra delle entrate sono ridotti scontando le riduzioni dovute alle esclusioni fiscali e il blocco dell'autonomia impositiva. Tale situazione può condurre alla compressione della spesa in conto capitale, che è la parte del bilancio più discrezionale.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che gli enti locali nel 2009 hanno migliorato il proprio deficit di comparto, in modo anche superiore a quanto ci si attendeva. La Corte dei conti nella relazione sul coordinamento della finanza pubblica ha rilevato che il contributo delle amministrazioni locali (regioni, province e comuni) al risultato complessivo di finanza pubblica è stato pari ad un disavanzo dello 0,4 per cento del prodotto (previsto 0,6 per cento)[64]. Il miglioramento di tale risultato conseguito dalle amministrazioni provinciali e comunali è derivato da una riduzione del disavanzo di tali categorie di enti particolarmente significativo per i comuni.

Il rispetto dei vincoli imposti dal patto di stabilità nel triennio 2009 – 2011 dovrebbe comportare una significativa riduzione della spesa totale e in particolare di quella per investimenti che potrebbe maggiormente risentire dei limiti, in quanto la spesa corrente è difficilmente contraibile. Le regole vigenti sul Patto hanno avuto l'effetto di accrescere la mole dei residui passivi del conto capitale nei bilanci degli enti locali, ovvero impegni di spesa assunti regolarmente ma non pagati entro l'anno, misure in tale direzione adottate in corso d'anno hanno avuto effetti non risolutivi, è quindi emersa l'esigenza, rappresentata dalle associazioni rappresentative di sbloccare ulteriormente i suddetti residui passivi, per destinarli alle opere infrastrutturali al fine di consentire il rilancio dell'economia.

[64] Si veda anche l'audizione della Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla finanza locale.

3.1 Il patto nel 2009

La disciplina di fondo per il patto di stabilità nel 2009 è stata determinata con il decreto legge n. 112 del 2008 con il quale sono stati adottati una serie di interventi che anticipano la manovra finanziaria per il 2009. Il provvedimento contiene anche altre misure significative per la gestione degli enti: l'assoggettamento al Patto degli affidatari diretti dei servizi pubblici (rimasta ancora inattuata), la previsione di forme di gestione associata per i comuni di piccole dimensioni (con regolamenti da adottare entro sei mesi, ma non ancora emanati), la riduzione del 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza per gli amministratori degli enti che non hanno rispettato il Patto per il 2008; vengono introdotti tetti ai compensi degli amministratori delle società a totale partecipazione di comuni e province.

Le modalità di determinazione degli obiettivi individuali risultano innovative, in quanto essi vengono differenziati sulla base di due variabili, infatti essi risultano più o meno stringenti in relazione ai livelli di "virtuosità" degli enti. Tali livelli si determinano dalla combinazione di due elementi: il rispetto del patto 2007 e un saldo di competenza mista positivo. La maggiore attenzione nella determinazione degli obiettivi individuali consente di calibrare più accuratamente le misure, in modo da evitare di imporre manovre correttive enti che hanno già conseguito risultati positivi, i quali possono limitarsi a rendere stabile tale situazione.

Ai vincoli imposti dal patto si affianca la riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto, già prevista dalla legge finanziaria per il 2007 e viene introdotto il divieto di nuove assunzioni a qualunque titolo per gli enti che non abbiano rispettato il Patto nell'esercizio precedente. Viene nuovamente preso in considerazione l'aspetto dell'indebitamento, infatti oltre a disporre un tetto al debito a partire dal 2010, viene posto il divieto per gli enti territoriali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e di ricorrere a strumenti di indebitamento che prevedano modalità di rimborso del capitale in un'unica soluzione.

La legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) ha confermato la precedente disciplina del patto rispetto alla quale si pone in linea di continuità[65]. Le limitate modifiche apportate al patto di stabilità sono state indirizzate a consentire in alcuni casi una maggiore erogazione di spesa in conto capitale, in coerenza con le intese con le associazioni rappresentative degli enti locali.

La legge finanziaria per il 2009 ha attenuato il vincolo posto al ricorso a prodotti derivati (ammettendone la rinegoziazione) e previsto la disapplicazione delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto 2008, dovuto a pagamenti di spese di investimento nei limiti di impegni già assunti regolarmente prima dell'entrata di vigore della legge n. 133 del 2008. Le nuove regole del

[65] La disciplina per la prima volta è stata preceduta da un'intesa 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.

Patto si sono dimostrate comunque stringenti, imponendo sostanzialmente vincoli alla spesa, inclusa quella in conto capitale, in un momento difficile per l'economia nel quale le limitazioni, assegnate ad enti che dispongono della necessaria capacità di spesa, potrebbero avere effetti non desiderabili. Questi temi sono stati oggetto delle richieste delle autonomie locali che hanno condotto all'emanazione di una serie di provvedimenti correttivi e derogatori. Alcuni interventi hanno avuto di mira la necessità di evitare effetti distorsivi sui saldi, sterilizzando poste contabili che hanno andamenti non regolari, altri quella di scongiurare il rischio che il rispetto del Patto comportasse una ulteriore compressione della spesa in conto capitale degli enti locali.

Gli interventi adottati, a volte frutto di emendamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare, hanno complessivamente comportato l'effetto di ridurre gli obiettivi di miglioramento dei saldi delineati nella manovra. Come avvenuto in precedenti versioni del patto sono state escluse dai saldi le entrate derivanti dall'attuazione delle ordinanze conseguenti alla dichiarazione dello stato di emergenza e le relative spese. Per gli enti che abbiano approvato i bilanci di previsione alla data del 10 marzo 2009 sono state inoltre escluse dalla base assunta a riferimento (2007) e dai saldi utili per il rispetto del Patto di stabilità le risorse derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali e dalla distribuzione di dividendi, se destinate alla riduzione di debito o alla realizzazione di investimenti[66]. Sono state, inoltre, introdotte norme che consentono di pagare spesa in conto capitale in deroga ai limiti imposti, purché si rispettino determinate condizioni, senza incorrere nelle sanzioni per mancato rispetto del Patto (art. 2 della legge finanziaria per il 2009).

Un ulteriore incentivo alla spesa in conto capitale è stato successivamente introdotto dalla legge n. 2 del 2009 di conversione del decreto legge n. 185 del 2008, che consente di escludere dai vincoli del Patto quelle spese finanziate con il risparmio di parte corrente, in particolare con le risorse derivanti dal minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ovvero conseguente alla rinegoziazione dei mutui avvenuta attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

---

[66] Il comma 8 dell'art. 77 bis del DL 25 giugno 2008, n. 112 (convertito dalla L. n. 133/2008), come modificato dall'art. 2, comma 41, lettera c), della legge finanziaria 2009, prevedeva l'applicabilità di tale esclusione alla generalità degli enti. Successivamente il comma 9, dell'art. 7 quater, del DL n. 5/2009 (convertito dalla legge n. 33/2009) ha abrogato tale comma, facendo salva (al comma 10) l'applicabilità di tale esclusione per gli enti che abbiano approvato i bilanci di previsione alla data del 10 marzo 2009.

Ulteriori modificazioni delle normativa sono state poste con la legge n. 33 del 2009, di conversione del decreto legge n. 5 dello stesso anno[67], che ha inteso risolvere le diverse questioni applicative che si erano sino ad allora manifestate, con particolare riferimento all'esigenza di svincolare le spese di investimento relative a pagamenti in conto residui, nel settore della pubblica sicurezza e per le spese di carattere sociale. In tale sede è stata anche accordata per la prima volta, ai fini dell'applicazione delle esclusioni previste al comma 1, lettere a) e b), la possibilità di stabilire discipline particolari del patto a livello regionale nei limiti tracciati dalla norma statale di coordinamento. Infatti gli enti locali, previa autorizzazione da parte della regione di appartenenza, possono effettuare pagamenti oltre i limiti stabiliti, nel limite degli importi che la regione assegna rideterminando in modo corrispondente il proprio obiettivo programmatico del patto di stabilità interno per l'anno 2009[68].

Le misure sono rivolte ad attenuare gli effetti distorsivi legati alla particolare situazione di alcuni enti e a cercare di non comprimere il ruolo di volano degli investimenti locali, in vista della loro azione propulsiva per la ripresa economica.

Queste modifiche potranno tuttavia comportare una minore efficacia delle misure incidendo sull'impianto triennale del Patto che potrebbe richiedere aggiustamenti per il 2010 e 2011. Una delle esigenze di fondo che hanno ispirato il provvedimento è quella di alleggerire i vincoli sulla spesa in conto capitale, individuando tipologie di interventi da escludere dai saldi rilevanti. In particolare l'articolo 7 quater consente di non considerare nei saldi i pagamenti in conto residui, nei

---

[67] L'art.7-quater del decreto legge n. 5 convertito nella legge n. 33/2009 incide sulla disciplina del patto di stabilità interno, prevedendo l'esclusione dal saldo per l'anno 2009 (nei limiti dell'importo autorizzato ai sensi del comma 3) di una serie di spese di investimento:
a) i pagamenti in conto residui concernenti spese per investimenti effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa a fronte di impegni regolarmente assunti ai sensi dell'articolo 183 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni;
b) i pagamenti per spese in conto capitale per impegni già assunti finanziate dal minor onere per interessi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi, se non già conteggiati nei bilanci di previsione; c) i pagamenti per le spese relative agli investimenti degli enti locali per la tutela della sicurezza pubblica nonché gli interventi temporanei e straordinari di carattere sociale immediatamente diretti ad alleviare gli effetti negativi della straordinaria congiuntura economica sfavorevole destinati a favore di lavoratori e imprese ovvero i pagamenti di debiti pregressi per prestazioni già rese nei confronti dei predetti enti. Gli interventi di cui alla presente lettera possono essere disposti dagli enti locali nel limite di spesa complessivo di 150 milioni di euro per l'anno 2009. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono dettate le modalità di attuazione delle disposizioni di cui alla presente lettera.
Le suddette disposizioni agevolative si applicano alle province e ai comuni a condizione che:
a) abbiano rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2007;
b) presentino un rapporto tra numero dei dipendenti e abitanti inferiore alla media nazionale individuata per classe demografica;
c) abbiano registrato nell'anno 2008 impegni per spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali del personale dipendente, compreso il segretario comunale e provinciale, di ammontare non superiore a quello medio corrispondente registrato nel triennio 2005-2007.

[68] Ai fini dell'applicazione del comma 1, lett. a) e b), dell'art.7-quater del decreto legge n. 5, gli enti locali dichiarano all' Associazione nazionale dei comuni italiani, all'Unione delle province d'Italia e alla regione, entro il 30 aprile, l'entità dei pagamenti che possono effettuare nel corso dell'anno. La regione a sua volta definisce e comunica agli enti locali entro il 31 maggio l'ammontare dei pagamenti che possono essere esclusi dal saldo finanziario e contestualmente modifica, per un ammontare pari all'entità complessiva degli importi autorizzati, il proprio obiettivo, trasmettendo altresì al Ministero dell'economia e delle finanze entro il successivo mese di giugno, con riferimento a ciascun ente beneficiario, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

limiti delle disponibilità di cassa, i pagamenti relativi ad impegni già assunti per spese finanziate con il minor onere per interessi passivi conseguente alla riduzione dei tassi di interesse sui mutui o alla rinegoziazione dei mutui stessi (purché non già conteggiato in bilancio) e, infine, i pagamenti per spese relative alla tutela della sicurezza pubblica, per interventi temporanei e straordinari di carattere sociale diretti ad alleviare gli effetti negativi della congiuntura economica ovvero per il pagamento di debiti pregressi. Non tutti gli enti possono avvantaggiarsi di tali misure in quanto esse sono riservate a quegli enti in possesso di determinati requisiti soggettivi (non sempre coincidenti nelle diverse misure) che valgono a qualificarli come meritevoli di maggiori tutele, cioè "virtuosi". Una rilevante novità introdotta per la prima volta da questa norma consiste nel prevedere una compensazione a livello regionale delle maggiori spese sostenute dagli enti locali, introducendo così un meccanismo che trascende la sfera di intervento locale[69]. Non è necessario fare ricorso a tale meccanismo per i pagamenti di cui alla lett. c) dell'art. 7 *quater* per i quali è garantito un plafond complessivo di spesa di 150 milioni. Il comma 9 dello stesso articolo 7 *quater* abroga esplicitamente quasi tutti gli interventi correttivi approvati in precedenza in quanto, fondamentalmente, assorbiti dalla nuova casistica[70].

La versione definitiva del Patto per il 2009 è venuta a delinearsi solo ad esercizio inoltrato con l'articolo 9 bis del decreto legge 78 del 2009. Tale norma, sempre rivolta al fine di favorire la spesa per investimenti, ha permesso agli enti di utilizzare un importo pari al 4% dei residui passivi accumulati fino al 2007 fuori dai vincoli imposti dal Patto di stabilità[71].

Nel complesso la normativa del 2009 ha messo in luce la presenza di notevoli aspetti problematici; a riprova di ciò è il numero consistente di interventi correttivi adottati e la loro disomogeneità di indirizzo. Il legislatore è tornato più volte a stabilire la disciplina derogatoria, riscrivendo le relative disposizioni. La linea di fondo che accomuna alcuni di queste disposizioni è quella di liberare dai vincoli di spesa alcuni interventi che per la loro natura sono da incentivare e di allentare – a determinate condizioni - le limitazioni per i pagamenti di spesa per investimenti da parte degli enti che hanno un'adeguata dotazione di cassa per provvedervi.

---

[69] L'articolo 7 quater del decreto legge n. 5 del 2009, convertito nella legge n. 33 del 2009, rappresenta il primo intervento legislativo in tal senso e dispone l'esclusione dal saldo utile ai fini del Patto di stabilità per il 2009 di alcuni tipi di spesa in conto capitale solo per i Comuni che presentino determinati requisiti e soprattutto per un importo non superiore a quello autorizzato dalla regione di appartenenza. Tale intervento è stato adottato in sole 5 Regioni anche con modalità diverse da quelle prevista dalla norma, come la Lombardia, consentendo lo sblocco di 250 milioni di euro in totale.

[70] Contestualmente alla introduzione di tali misure è stata disposta l'abrogazione del:

a) comma 8 dell'articolo 77-bis del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come sostituito dall'articolo 2, comma 41, lettera c), della legge 22 dicembre 2008, n. 203;
b) comma 48 dell'articolo 2 della legge 22 dicembre 2008, n. 203, come sostituito dall'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14;
c) articolo 2-ter del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

[71] A giudizio dell'Anci tale misura è risultata comunque insufficiente, in quanto in grado di "liberare" solo 1miliardo e 650 milioni a fronte dei 44 miliardi di residui complessivi dei quali la normativa vigente impedirebbe l'erogazione.

3.1.1 Il patto nel 2010, cenni

La legge finanziaria per il 2010, come la precedente, ha avuto un impatto limitato sulla disciplina del patto che era già tracciata dalle norme di perdurante vigenza intervenute in corso d'esercizio. Per l'anno 2010 l'obiettivo da realizzare attraverso il concorso della finanza locale era stimato in 2.900 milioni di euro. Resta ancora confermato il saldo finanziario tra entrate e spese finali (al netto delle riscossioni e concessioni di crediti) calcolato in termini di competenza mista come parametro di riferimento verso il quale indirizzare gli interventi di correzione.

Nella legge delega n. 42 del 2009 è fatto anche riferimento alla disciplina del Patto di stabilità interno per il quale viene configurata l'individuazione di un quadro di riferimento normativo e degli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi di sottosettore definiti nella decisione di finanza pubblica. La procedura è quella prevista per il parere sulla decisione di Finanza Pubblica, nella quale viene delineato il quadro delle regole economiche e finanziarie per le pubbliche amministrazioni.

La decisione di Finanza Pubblica e la legge di stabilità, oltre a definire gli obiettivi di finanza pubblica da perseguire con il Patto di stabilità interno, stabiliscono la quota di indebitamento delle amministrazioni locali. Questa risulta in correlazione diretta con la capacità di spesa in conto capitale e deve essere necessariamente messa in relazione a alle previsioni del patto di stabilità interno. Sarebbe opportuna una programmazione pluriennale di tali grandezze con una condivisione di strumenti ed obiettivi.

Il concorso che ciascun ente deve offrire alla manovra è ancora calcolato con riferimento al risultato del 2007 e avviene attraverso la suddivisione in quattro gruppi per i quali sono previsti diverse e più o meno impegnative modalità di determinazione dell'obiettivo. L'entità della manovra viene quindi quantificata attraverso processi di calcolo distinti a seconda che il saldo medio finanziario risulti positivo o negativo e l'ente abbia o meno rispettato il patto.

Il patto per il 2010 trova quindi essenziale disciplina nelle stesse regole che avevano interessato l'esercizio precedente, mentre si pone il problema di stabilire quali delle misure derogatorie intervenute in corso d'esercizio andavano a regime e quali avessero esaurito la loro efficacia.

Non risultano perduranti le esclusioni delle entrate derivanti da operazioni straordinarie dal saldo preso a base di riferimento (es. 2007), l'esclusione dei pagamenti in conto capitale nel limite del 4% dei residui passivi[72], mentre quella relativa ad alcune tipologie di spesa in conto capitale sulla base dell'autorizzazione delle regione di appartenenza sono state prorogate per il 2010 dall'art. 4, comma 4 sexies della L. n. 42/2010.

---

[72] Il comma 11 dell'art 14 del D.L. n.78/2010 (in corso di conversione) prevede l'ulteriore applicazione nel 2010 di tale esclusione, riducendo l'importo ad una quota dello 0,78% dell'ammontare dei residui passivi.

Non risultano perduranti le esclusioni delle entrate derivanti da operazioni straordinarie dal saldo preso a base di riferimento (es. 2007), l'esclusione dei pagamenti in conto capitale nel limite del 4% dei residui passivi, nonché quella relativa ad alcune tipologie di spesa in conto capitale sulla base dell'autorizzazione delle regione di appartenenza.

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

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

La facoltà da parte delle regioni di cedere parte della propria capacità spesa a vantaggio degli enti locali per effettuare pagamenti in conto capitale è riferita esclusivamente all'esercizio 2009; l'art. 4 comma 4 sexies del decreto legge n. 2 del 2010 (convertito nella legge n. 42 del 2010) ha prorogato per un altro anno le disposizioni per l'esclusione dal patto dei pagamenti compensati dalla regione.

La disposizione del comma 11 dell'articolo 77 ter del decreto legge 112 del 2008 che consente alle regioni di adattare le regole poste dalla disciplina nazionale nei confronti degli enti locali, purché non venga travalicato l'obiettivo per essi complessivamente determinato, ha carattere permanente. Tale facoltà può essere esercitata esclusivamente sulla base dei criteri stabiliti dal Consiglio delle autonomie locali e deve essere preceduta da un'intesa in conferenza unificata nella quale vengano definite linee guida comuni che gli enti devono seguire per evitare soluzioni eterogenee. In tal modo può essere esercitata un'azione di coordinamento della finanza pubblica che deve essere accompagnata dal monitoraggio, onde evitare la possibilità che siano pregiudicati gli obiettivi generali.

La legge delega n. 42 del 2009 all'art. 17 comma 1 lettera c) ha ribadito la facoltà assegnata alle regioni[73] di stabilire discipline del patto derogatorie per gli enti locali di competenza, adattando i vincoli posti dalla legislazione nazionale alle differenti situazioni, purché non venga travalicato l'obiettivo complessivamente assegnato al comparto. Tali

[73] Ai sensi del comma 11 dell'articolo 77-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, la regione, sulla base di criteri stabiliti in sede di consiglio delle autonomie locali, può adattare per gli enti locali del proprio territorio le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle regioni stesse, fermo restando l'obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 77-bis per gli enti della regione e risultante dalla comunicazione effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato alla regione interessata. A tali fini, ogni regione può definire e comunicare agli enti locali il nuovo obiettivo di patto di stabilità interno per ciascuno degli anni 2009/2011, determinato sulla base dei criteri stabiliti in sede di Consiglio delle autonomie locali. La regione comunica altresì al Ministero dell'economia e delle finanze entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

disposizioni, tuttavia, non sembrano di immediata applicabilità in quanto sono indicate come principi e criteri direttivi per l'emanazione dei decreti legislativi.

Dal contesto normativo sopra ricordato si evince come, nella legislazione recente, si vada configurando un ruolo attivo in capo alle regioni come organi che esercitano la funzione di coordinamento finanziario che, come è noto, è annoverata tra quelle di legislazione concorrente. Si coglie quindi un accenno ad un nuovo modello di gestione del patto nel quale è riservato un ruolo alle regioni quali organi di coordinamento finanziario. Si tratta di un primo passo nella direzione che la legge delega sul federalismo fiscale indica nell'ipotizzare un maggiore ruolo delle regioni negli interventi di governo della finanza pubblica territoriale.

Nel nuovo disegno tuttavia il ruolo di coordinamento previsto per le regioni risulta "eventuale"[74] in quanto condizionato alla necessità di ottenere una "concertazione" con gli enti locali. In tal modo il controllo delle finanza locale verrebbe parzialmente attratto nell'orbita regionale incrinandosi, almeno in parte lo stretto legame Stato-enti locali che trovava sostegno nel sistema di finanziamento ordinario in atto, gestito attraverso il Ministero degli interni.

Il meccanismo di definizione degli obiettivi del patto di stabilità interno indicato nella legge di delega resta ancora riferito ai singoli enti con inevitabili "vantaggi" o "penalizzazioni" dovute agli andamenti passati; inoltre il riferimento sia alla cassa che alla competenza potrebbe consentire un ripensamento dell'impostazione attuale fondata sulla competenza mista.

Le misure introdotte con la manovra correttiva attuata con il decreto legge n. 78 del 26 maggio 2010 hanno inciso decisamente sulla disciplina del patto intesa in senso ampio ed hanno operato una riduzione delle risorse messe a disposizione agli enti locali.

Nel complesso si tratta di riduzioni che sono quantificabili in 1,5 miliardi nel 2010 e in 4 miliardi nel biennio. Questa volta l'intervento si articola in un taglio preventivo ai trasferimenti e in ulteriori riduzioni per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi.

Gli interventi sono congegnati come riduzione del saldo finanziario, tuttavia per le ragioni di cui si è detto in precedenza si configurano come tagli alla spesa, che potranno essere ancora più pesanti per gli enti che non riescano a rispettare gli obiettivi del patto, pertanto queste misure rendono particolarmente critica la situazione, paventandosi un esteso blocco della spesa che potrebbe ancora incidere sul livello degli investimenti.

Questi intervenuti attuati in corso d'esercizio hanno anche incidenza sul livello dei trasferimenti a partire dal 2011; la riduzione di fondi viene ad incidere una componente dell'entrata e nello stesso tempo è richiesto il miglioramento del saldo finanziario. L'effetto combinato di tali misure potrà creare difficoltà agli enti sia per il notevole sforzo di correzione richiesto, sia perché le due misure, che pure dovrebbero risultare convergenti, si basano su

[74] Secondo l'articolo 16, comma 1, lettera c) le Regioni "possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse Regioni".

diversi sistemi di calcolo. Infatti, mentre il taglio dei trasferimenti dovrebbe avvenire secondo un criterio proporzionale che dovrebbe svantaggiare gli enti che hanno una maggiore incidenza di trasferimenti, il criterio di riduzione del saldo risponde a tutte altre regole che dipendono da una serie di fattori che riguardano risultati pregressi, il saldo positivo o in disavanzo e il precedente rispetto del patto.

Queste questioni non sembrano di facile soluzione, mentre si segnala la necessità della indicazione da parte del legislatore di criteri di maggiore dettaglio anche al fine di coordinare i due aspetti dell'intervento, rendendo maggiormente compatibili le riduzioni delle risorse assegnate con le più stringenti misure del patto.

3.1.2 I risultati del patto nel 2009

Le regole del patto di anno in anno determinano il contributo alla manovra richiesto agli enti di autonomia territoriale, considerando la situazione della finanza pubblica, in relazione al peso del comparto e all'andamento delle *performance* finanziarie dei vari settori.

I risultati del patto di stabilità interno di seguito esposti si riferiscono ai dati del monitoraggio al 31 dicembre 2009, pertanto le rilevazioni in questa sede prese in esame sono avvenute prima dell'approvazione del rendiconto e, quindi, suscettibili di aggiustamenti in sede di rendicontazione.

Nel 2009 la disciplina è stata oggetto di ripetute modifiche che hanno influito sulla determinazione degli obiettivi, accrescendo la complessità dell'analisi e dell'individuazione delle cause dei comportamenti seguiti.

Tali norme derogatorie hanno comportato questioni applicative connesse ai motivi di esclusione dal calcolo di determinate voci, in quanto la disciplina era estesa tendenzialmente a tutti gli aggregati del conto, ponendo a raffronto entrate e spese finali (escluse concessioni e riscossioni di crediti) e successivamente, attraverso una serie di interventi estemporanei intervenuti in corso di gestione, è stata prevista l'esclusione di alcune voci di spesa per lo più riferite a pagamenti in conto capitale. Le limitazioni del patto, congeniate per ottenere una riduzione significativa del contributo all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, sono state rese meno incisive per non ostacolare lo sviluppo.

Meno agevoli sono i controlli sulla determinazione dell'obiettivo, che per il 2009 si presenta di maggiore complessità, essendo riferito al raffronto di diversi parametri. Il contributo al miglioramento dei saldi richiesto agli enti con saldo finanziario in disavanzo è più impegnativo. In tal modo viene assegnata una connotazione negativa al ricorso all'indebitamento per la realizzazione degli investimenti. Gli enti con saldo finanziario positivo, pur dovendo raggiungere un obiettivo di correzione più blando o nullo, devono

comunque mantenere saldi positivi, incontrando limiti ulteriori a quello dell'equilibrio nell'erogazione della spesa.

Alcune indicazioni relative alla disciplina del patto di stabilità interno si rinvengono nell'art. 8 della legge n. 196 del 2009 che ha introdotto la riforma della contabilità pubblica e ha stabilito in tale contesto alcune regole di fondo sui contenuti che, ovviamente restano sempre rimessi nel dettaglio alle norme che recano la manovra annuale di finanza pubblica. Le indicazioni riguardano la conformità ai parametri europei e il rispetto dell'autonomia gestionale degli enti attraverso una disciplina coerente e meno mutevole nel tempo. L'indicazione è quella di raggiungere la stabilità finanziaria stabilendo un obiettivo condiviso dai vari livelli di governo attraverso regole certe e durature.

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

La problematicità della individuazione di un criterio valido per stabilire la base di riferimento trova conferma nella complessa vicenda che riguarda la sterilizzazione degli effetti delle entrate straordinarie dell'esercizio 2007, che ha conosciuto esiti altalenanti e numerosi interventi del legislatore.

Un criterio di analisi delle risultanze del patto per il 2009 può essere quindi individuato nella valutazione dell'efficacia degli interventi derogatori intervenuti ad ottenere l'effetto desiderato di un rilancio o, quantomeno, di un ridotto contenimento della spesa d'investimento.

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

La manovra per il 2009 si era proposta un obiettivo di correzione che con una serie di successivi interventi è stato ridimensionato specie a vantaggio della spesa in conto capitale.

Nonostante gli ultimi interventi legislativi che hanno elevato la possibilità di erogare spesa in conto capitale, permangono alcune criticità nella gestione del patto rendendosi problematica una programmazione di cassa pluriennale e con essa l'applicazione dell'art. 9 del d.l. n. 78/2009 che impone al funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei pagamenti sia possibile.

Anche se linee di fondo della disciplina non hanno subito modificazioni rilevanti ed anzi attraverso una serie di interventi le limitazioni del patto nei confronti della spesa in conto capitale sono state ridimensionate, nel 2010 la maggiore pressione derivante dall'applicazione del patto viene ancora esercitata sulla spesa di cassa per gli investimenti che, nonostante gli interventi in deroga, non riesce a riprendere un andamento soddisfacente.

3.1.3 Province

L'indagine sulle province nel 2009 è stata effettuata sui risultati di tutti i 100 enti che costituiscono l'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno. Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati aggregati di tutte le province[75] oggetto di indagine e messi a confronto con gli obiettivi programmatici di competenza mista. Si ricorda al riguardo che nel 2009 non era più prevista la facoltà di optare per i due obiettivi separati.

[75] Nell'analoga indagine svolta nella relazione precedente le province esaminate sono state 94, in quanto delle 96 province tenute all'invio 2 risultavano essere commissariate.

Province - Risultati aggregati del Patto 2009

(valori in migliaia di euro)

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
	TOTALE TITOLO 1°	4.668.391
	TOTALE TITOLO 2°	4.304.997
	TOTALE TITOLO 3°	706.238
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	21.283
a detrarre:	Entrate correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n 39/2009, art. 6, comma 1, lettera p).	5.748
a detrarre:	Entrate derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, qualora quotate sui mercati regolamentati, destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77- bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	74
	Totale entrate correnti nette	**9.652.521**
		Riscossioni
	TOTALE TITOLO 4°	1.761.766
a detrarre:	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	396.760
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	17.860
a detrarre:	Entrate in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n.39, articolo 6 comma 1 lettera p).	0
a detrarre:	Entrate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali ed entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77-bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	8.151
	Totale entrate in conto capitale nette	**1.338.995**
	ENTRATE FINALI NETTE	**10.991.516**
SPESE FINALI		
		Impegni
	TOTALE TITOLO 1°	8.856.326
a detrarre:	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. B), legge n. 203/2008).	21.527
a detrarre:	Spese correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n 39, articolo 6 comma 1 lett. o).	5.073
a detrarre	Spese correnti per interventi di carattere sociale di cui all'art.7-quater comma 1, lett. c), della L.33/2009	0
	Totale spese correnti nette	**8.829.726**
		Pagamenti
	TOTALE TITOLO 2°	3.377.252
a detrarre	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	356.806
a detrarre	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	20.260
a detrarre	Spese in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n 39, art. 6, comma 1, lett. o).	55
a detrarre	Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater comma 1 let. a) della L.33/09	25.079
a detrarre:	Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. b) della L.33/09	0
a detrarre:	Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. c) della L.33/09	0
a detrarre:	Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art.9-bis, comma 1 del decreto legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009 (per un importo non superiore al 4% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2007)	542.362
	Totale spese in conto capitale nette	**2.432.690**
	SPESE FINALI NETTE	**11.262.416**
SALDO FINANZIARIO		**-270.900**
EFFETTI FINANZIARI DELLE SANZIONI		**0**
IMPORTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE AL MECCANISMO DELLA PREMIALITÀ'		**0**
SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI E DELLA PREMIALITÀ		**-270.900**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2009		**-550.743**
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		**279.843**

Il rispetto dell'obiettivo del patto da parte dell'insieme delle Province viene ottenuto, come di consueto, con ampio differenziale positivo.

Relativamente alle voci di spesa non contemplate nel saldo, va notato per il titolo II, che, a differenza dei comuni di grandi dimensioni, le province fanno un limitato ricorso alle concessioni di crediti ed anticipazioni il cui importo risulta contenuto in misura fisiologica. D'altra parte la quota sottratta all'entrata risulta superiore a quella esclusa dalla spesa per cui tale esclusione incide sfavorevolmente sul saldo.

Si notano margini ampi di adempimento sostanzialmente coincidenti con quelli degli anni passati durante i quali le province ottenevano il saldo richiesto con differenziali analoghi; lo scorso anno l'insieme delle province conseguiva l'obiettivo con un margine positivo di circa 277 milioni.

Nel 2009 il differenziale positivo ottenuto non risulta sufficiente a coprire i pagamenti effettuati ai sensi dell'art. 9 bis del d.l. n. 78/2009 in base al quale è consentito, a determinate condizioni, di superare il limite di cassa per un importo contenuto nel 4% dei residui. Ciò dimostra che la situazione complessiva delle province risulta meno equilibrata rispetto al precedente esercizio.

Va ribadito, quindi, che il risultato nel 2009 si è ampiamente giovato delle particolari esclusioni introdotte in corso d'anno che sono state essenziali nella determinazione del saldo. Tra le voci escluse dal computo alcune risultano efficacemente compensate dalla correlativa esclusione dalle entrate (es. attuazione di ordinanze di emergenza), mentre quelle introdotte per sostenere i pagamenti in conto capitale hanno avuto un peso determinante nella determinazione del risultato delle province. Tra queste, come si è detto, risulta particolarmente significativa quella per il pagamento di spesa in conto capitale nel limite del 4% dei residui passivi al termine delle'esercizio 2007.

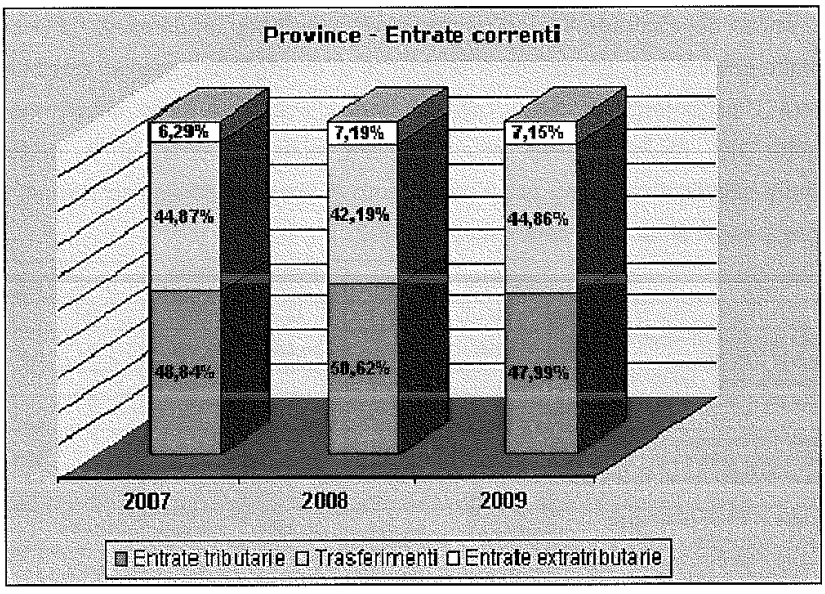
	CENTRO	**ISOLE**	**NORD -EST**	**NORD -OVEST**	**SUD**	**Totale complessivo**
N. Enti	21	17	16	23	23	100
Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater comma 1 let. a) della L.33/09	3.280	0	14.696	7.103	0	25.079
Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. b) e let c) della L.33/09	0	0	0	0	0	0
Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art.9-bis, comma 1 del decreto legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009	91.931	60.524	65.528	146.373	178.006	542.362
Totale voci escluse ai sensi della legge 33/2009 e della l. 102/2009	**95.211**	**60.524**	**80.224**	**153.476**	**178.006**	**567.441**
Spesa in conto capitale rilevante per il patto senza le esclusioni previste dalle leggi n. 33 e n. 102 del 2009	631.983	190.888	620.844	733.633	822.783	3.000.131
Inc. % delle voci escluse sulla spesa in conto capitale complessiva (al netto delle concessioni di credito)	**15,07%**	**31,71%**	**12,92%**	**20,92%**	**21,63%**	**18,91%**

L'efficacia delle esclusioni introdotte per consentire maggiore spesa per investimenti ha avuto maggiore effetto nelle province delle isole dove ha una incidenza significativa rispetto al totale della spesa per investimenti erogata nel 2009. Nel nord ovest, nonostante l'ampio ricorso a tali agevolazioni, si sono verificati i due casi di mancato rispetto.

Va rilevato, inoltre, che nel 2009 non è stata assegnata alle province la quota di "premialità", in quanto nel precedente esercizio l'importo pari al 70 per cento della differenza tra il saldo conseguito dalle province inadempienti e l'obiettivo programmatico assegnato è stata pari a zero. Per tale considerazione il relativo provvedimento ministeriale ha escluso l'assegnazione alle province del meccanismo della premialità.

Nello stesso esercizio non si rinvengono neppure i dati relativi all'applicazione delle sanzioni, in quanto le 2 province inadempienti si sono avvalse della esclusione dell'assoggettamento alle sanzioni prevista dall'art. 77 bis, comma 21 bis della legge n. 133 del 2008 prevista per gli enti che non rispettano il patto per pagamenti concernenti spese di investimento.

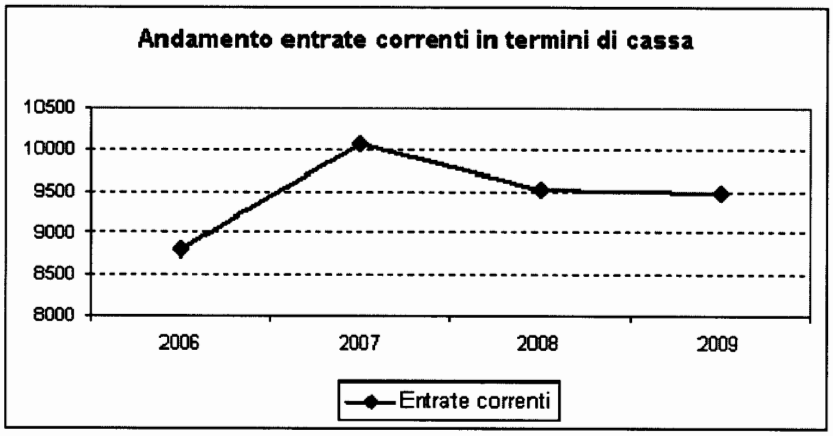
Analizzando la situazione finanziaria complessiva delle province come si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto, emerge che sul fronte delle entrate correnti si verifica una flessione del livello di autonomia, infatti si determina il seguente rapporto di composizione in termini di competenza:



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

Nel periodo precedente si era osservata una situazione di elevato dinamismo sia dell'entrata che della spesa delle province che trovava equilibrio nelle rilevazioni in termini di saldo[76]. Tali enti, contrariamente a quanto avvenuto in passato, nel 2006-07 hanno dimostrato maggiori difficoltà ad adempiere. Il passaggio al criterio della competenza mista nel primo anno di applicazione ha giovato alle amministrazioni provinciali; infatti, nel 2008 solo 2 province sono risultate inadempienti.

Anche nel 2009 la situazione complessiva di adempimento risulta valida, tuttavia l'equilibrio del comparto è stato ottenuto mediante le correzioni relative alla ulteriore spesa in conto capitale che in casi particolari consentivano di superare il limite di spesa.



Esaminando la situazione dei singoli enti, il livello di adempimento risulta simile a quello dell'esercizio precedente, infatti nel 2009 sono solo 2 le Province che non rispettano l'obiettivo. I casi di mancato rispetto sono circoscritti al nord e riguardano due province del nord ovest con saldo obiettivo positivo e che invece al termine dell'esercizio registrano un elevato disavanzo.

Area geografica	Enti esaminati	Enti che non rispettano	%	Enti esaminati e che rispettano
Centro	21			21
Isole	17			17
Sud	23			23
Nord Ovest	23	2	8,70%	21
Nord Est	16			15
Totale complessivo	**100**	**2**	**2,00%**	**98**

[76] Le entrate rilevanti per il patto devolute alle province hanno sempre dimostrato uno sviluppo positivo che ha influito sul rispetto del patto. Tuttavia negli ultimi esercizi la situazione si è andata ad assestare e quindi ha assunto un andamento declinante.

Esaminando i dati delle 2 province che non sono riuscite ad adeguarsi ai limiti del patto, si nota in primo luogo che esse avevano il saldo obiettivo positivo e che tali enti erano considerati virtuosi in quanto nei due precedenti esercizi avevano rispettato il patto.

La provincia di Sondrio ha incontrato difficoltà a contenersi nei parametri sin dalla impostazione del bilancio di previsione 2009, in quanto la gestione dei residui 2008 e precedenti ha imposto un elevato livello di pagamenti, per i quali non è stato possibile adottare interventi correttivi[77]. Anche la provincia di Lodi ha mancato il rispetto dell'obiettivo del patto nella gestione di cassa, in quanto ha dovuto effettuare pagamenti in conseguenza di impegni assunti soprattutto in relazione alle spese di investimento per opere pubbliche.

La necessità di effettuare le spese in conto capitale relative a funzioni di recente conferimento può aver influito sul superamento del limite per cassa; in questi casi una più puntuale programmazione degli interventi, specie per gli investimenti, unitamente ad un monitoraggio degli obiettivi secondo indici di realizzabilità, può consentire l'avvio di azioni tempestive per rientrare nei parametri.

Dall'analisi dei risultati regionali emerge che nella regione Lombardia l'obiettivo non è stato raggiunto a livello aggregato. Nel complesso si nota che nelle altre regioni l'obiettivo viene raggiunto con uno scarto piuttosto ampio.

Tab.2 ter - PROVINCE - Risultati aggregati per Regione

REGIONE	Obiettivo	Saldo	scarto tra obiettivo e risultato
Abruzzo	-9.894	-111	9.783
Basilicata	8.000	11.100	3.100
Calabria	-59.722	-8.864	50.858
Campania	-54.333	-24.971	29.362
Emilia-Romagna	-59.894	-34.917	24.977
Lazio	-84.419	-47.046	37.373
Liguria	-16.771	-2.557	14.214
Lombardia	-50.669	-60.399	-9.730
Marche	-29.611	-23.993	5.618
Molise	-5.880	-4.614	1.266
Piemonte	-35.250	1.131	36.381
Puglia	-6.342	-1.787	4.555
Sardegna	2.074	16.680	14.606
Sicilia	-48.497	-20.069	28.428
Toscana	-4.018	11.984	16.002
Umbria	-1.649	206	1.855
Veneto	-93.868	-82.673	11.195
Totale complessivo	**-550.743**	**-270.900**	**279.843**

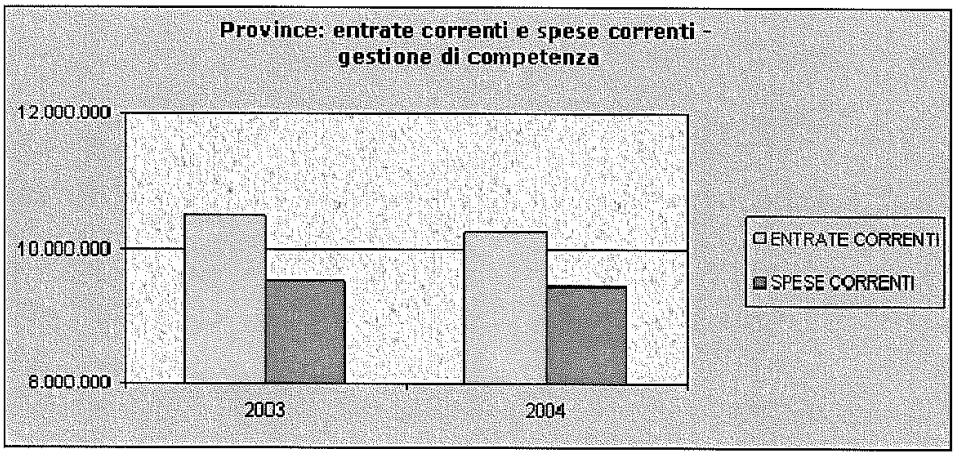
[77] in particolare ciò è dovuto alla modalità di contabilizzazione dei fondi stanziati dalla Regione Lombardia per l'attuazione della legge 2/5/1990 n. 102: disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina, dei fondi relativi alle opere dei mondiali di sci di Bormio e dei fondi del demanio idrico di cui alla legge regionale n. 33 del 28/12/2007. Trattandosi di spese in conto capitale le modalità di contabilizzazione delle riscossioni e dei pagamenti e la loro dislocazione nel tempo hanno influito negativamente sul raggiungimento degli obiettivi del patto.

Per valutare la situazione delle province è necessario considerare che in periodi pregressi la spesa di tali enti, specialmente quella in conto capitale, ha conosciuto un momento di notevole espansione. Il vincolo ai pagamenti della spesa in conto capitale, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, può aver prodotto una pressione nei confronti iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Peraltro le spese in conto capitale potrebbero aver risentito ulteriormente dei limiti, in quanto la ridotta capacità di spesa potrebbe essere stata destinata prioritariamente alla parte corrente.

Nonostante tale situazione nel 2009 l'obiettivo è stato raggiunto con ampi margini, nel biennio precedente la spesa delle province, specialmente quella in conto capitale, ha iniziato la flessione[78].

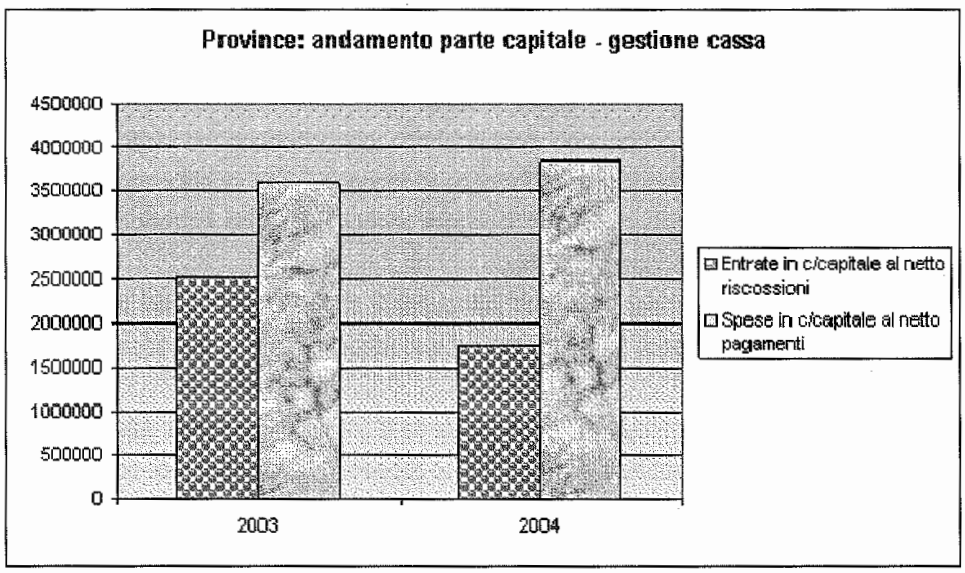
Altro aspetto da tenere in considerazione riguarda la più ampia presenza rispetto ai comuni di enti con saldo obiettivo negativo. Poiché il saldo si determina essenzialmente considerando le entrate e le spese finali al netto delle entrate da indebitamento, ciò dimostrerebbe che le province hanno ancora la possibilità di sostenere investimenti con ricorso al debito avendo una struttura finanziaria che ne assicura la sostenibilità.

Va anche considerato che il 2007 anno base preso a riferimento per stabilire i risultati degli esercizi futuri, era l'esercizio in cui si era completato il percorso di sviluppo delle province e si iniziava l'assestamento. L'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale nel biennio 2008–2009 viene di seguito analizzato con riferimento ai dati tratti dal patto e dai rendiconti[79].



[78] L'inserimento della spesa in conto capitale nel computo, che ha un ciclo di esecuzione più lungo, può aver prodotto un livello più elevato dell'obiettivo di competenza rispetto a quello di cassa, indice questo di iniziative avviate, ma che si realizzano lentamente. Peraltro le spese in conto capitale, potrebbero aver risentito ulteriormente dei limiti, in quanto le ridotte risorse spendibili potrebbero essere state destinate prioritariamente alla parte corrente.

[79] I dati esposti si riferiscono a 90 province delle quali si dispone sia del rendiconto che dei dati sul patto di stabilità.



In conclusione non sembra che la disciplina per il 2009 si sia dimostrata piuttosto impegnativa per le Province, sia per la numerosità degli enti adempienti che per i risultati raggiunti in quasi tutti gli ambiti regionali; si propone una situazione di esteso rispetto che tuttavia si fonda su andamenti finanziari complessivi che mettono in evidenza segni critici specie sul fronte delle entrate correnti.

3.1.4 Comuni

Nel 2009 sono stati esaminati i risultati di 2260 comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti che costituiscono una quota rilevante (99%) dell'universo di quelli tenuti alla normativa nazionale sul patto di stabilità interno. In ordine alla completezza dell'indagine deve essere notato che non sono stati trattati i dati del comune di Roma, in quanto, per via delle particolare disciplina che lo riguarda, è stato assimilato agli enti di nuova istituzione e pertanto verrà sottoposto alle regole del patto a decorre dal 2011. Gli altri grandi comuni capoluogo sono presenti nell'indagine.

L'esame che segue viene quindi condotto sull'insieme complessivo dei comuni assoggettati al patto, anche se deve essere considerato che i comuni di maggiori dimensioni con popolazione oltre i 20.000 abitanti (489 enti) per una serie di aspetti della gestione finanziaria mostrano diversi andamenti e incontrano difficoltà diverse nei confronti delle regole del patto rispetto a quelli più piccoli (sono 1.771 gli enti compresi tra i 5.000 e i 20.000 abitanti).

Sul piano generale va notato, come si vedrà meglio in prosieguo, che la situazione dei comuni si presenta piuttosto omogenea; infatti nei comuni di maggiori dimensioni la spesa corrente (in termini di competenza) risulta sostanzialmente stabile e in quelli più piccoli, inferiori a 20.000 abitanti, la crescita della spesa corrente risulta limitata.

Solo per i comuni con popolazione compresa tra 60.000 e 250.000 abitanti, l'andamento della spesa corrente è più vivace, mostrando una crescita intorno al 2%.

Nonostante la tendenza alla moderazione della spesa corrente osservata nei comuni medio-piccoli, emergono maggiori difficoltà a mantenere la linea imposta per il controllo del saldo.

Nella tabella di seguito riportata sono esposti i risultati complessivi dei comuni.

Patto di stabilità interno 2009 – Risultati dei comuni

ENTRATE FINALI		
		Accertamenti
	TOTALE TITOLO 1°	15.875.642
	TOTALE TITOLO 2°	15.359.817
	TOTALE TITOLO 3°	8.317.208
a detrarre:	Entrate correnti provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	15.668
a detrarre:	Entrate correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n 39/2009, art. 6, comma 1, lettera p).	117.439
a detrarre:	Entrate derivanti dalla distribuzione dei dividendi determinati da operazioni straordinarie poste in essere dalle società operanti nel settore dei servizi pubblici locali, qualora quotate sui mercati regolamentati, destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77- bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	24
	Totale entrate correnti nette	**39.419.536**
		Riscossioni
	TOTALE TITOLO 4°	9.788.752
a detrarre:	Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	2.471.546
a detrarre:	Entrate in conto capitale provenienti dallo Stato destinate all'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	241.405
a detrarre:	Entrate in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n.39, articolo 6 comma 1 lettera p).	21.963
a detrarre:	Entrate derivanti dalla cessione di azioni o quote di società operanti nel settore dei servizi pubblici locali ed entrate relative alla vendita del patrimonio immobiliare destinate alla realizzazione degli investimenti o alla riduzione del debito di cui all'art.77-bis, comma 8, legge n. 133/2008, come sostituito dall'art. 2, comma 41 lett. c), legge n. 203/2008.	129.737
	Totale entrate in conto capitale nette	**6.924.101**
	ENTRATE FINALI NETTE	**46.356.021**
	SPESE FINALI	
		Impegni
	TOTALE TITOLO 1°	37.717.162
a detrarre:	Spese correnti sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41 lett. b), legge n. 203/2008).	15.242
a detrarre:	Spese correnti per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n 39, articolo 6 comma 1 lett. o).	119.399
a detrarre	Spese correnti per interventi di carattere sociale di cui all'art.7-quater comma 1, lett. c), della L.33/2009	1.805
	Totale spese correnti nette	**37.580.716**
		Pagamenti
	TOTALE TITOLO 2°	12.111.631
a detrarre	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 77-bis, comma 5, legge n. 133/2008)	1.752.424
a detrarre	Spese in conto capitale sostenute per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza (art. 77-bis, comma 7-bis - introdotto dall'art. 2, comma 41, lett. b), legge n. 203/2008).	245.270
a detrarre	Spese in conto capitale per fronteggiare gli eccezionali eventi sismici che hanno colpito la regione Abruzzo il 6 aprile 2009 (decreto legge n 39, art. 6, comma 1, lett. o).	16.320
a detrarre	Pagamenti in conto residui di cui all'art.7-quater comma 1 let. a) della L.33/09	213.250
a detrarre:	Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. B) della L.33/09	47
a detrarre:	Pagamenti per spese in conto capitale di cui all'art.7-quater comma 1 let. C) della L.33/09	577
a detrarre:	Pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati ai sensi dell'art.9-bis, comma 1 del decreto legge n. 78/2009 convertito in legge n. 102/2009 (per un importo non superiore al 4% dell'ammontare dei residui passivi in c/capitale risultanti al 31 dicembre 2007)	1.480.286
	Totale spese in conto capitale nette	**8.403.457**
	SPESE FINALI NETTE	**45.984.172**
SALDO FINANZIARIO		**371.849**
EFFETTI FINANZIARI DELLE SANZIONI		**19.950**
IMPORTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE AL MECCANISMO DELLA PREMIALITÀ		**172.829**
SALDO FINANZIARIO AL NETTO DEGLI EFFETTI DELLE SANZIONI E DELLA PREMIALITÀ		**524.728**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE 2009		**-573.513**
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO		**1.098.241**

I risultati aggregati dell'insieme dei comuni esaminati anche per quest'anno risultano largamente superiori all'obiettivo assegnato, infatti lo scarto positivo supera il miliardo di euro.

Come già detto in precedenza, va rilevato che nel corso dell'esercizio sono intervenute una serie di modifiche alla normativa tutte nel segno di introdurre interventi di alleggerimento dell'obiettivo riferito ai pagamenti di spesa in conto capitale. Infatti ove tali misure non fossero state assunte e in particolare quelle contenute nell'art. 9 bis comma 1 e nelle diverse lettere del comma 1 dell'art. 7 *quater* della legge n. 33 del 2009 il risultato aggregato sarebbe stato peggiore dell'obiettivo assegnato.

Zona geografica	n. enti	Art. 7 quater, c. 1, l.33/09			art. 9bis l. 102/09	Totale pagamenti in c/capitale esclusi dal patto	misure premianti	spesa in conto capitale al netto delle concessioni di crediti		
		lett. a,	lett. b,	lett. c,					inc %	inc %
		a	*b*	*c*	*d*	*e (a+b+c+d)*	*F*	*G*	*h (e/g)*	*i (f/g)*
Nord Ovest	633	93.772	46	79	397.958	491.855	58.402	2.935.289	16,8	2,0
Nord Est	448	15.636	0	0	223.151	238.787	39.318	1.924.371	12,4	2,0
Centro	375	92.382	0	316	213.702	306.400	29.238	1.877.105	16,3	1,6
Sud	549	8.570	1	182	443.622	452.375	33.529	2.569.625	17,6	1,3
Isole	255	2.890	0	0	201.853	204.743	12.342	1.052.817	19,4	1,2
Totale complessivo	**2260**	**213.250**	**47**	**577**	**1.480.286**	**1.694.160**	**172.829**	**10.359.207**	**16,4**	**1,7**

Da tali dati si rileva da un lato come l'effetto inizialmente stabilito per la disciplina del patto abbia perso via via pregnanza al fine di attuare misure di sostegno all'economia e dall'altra che, nonostante tali misure, l'impatto sugli andamenti della spesa per investimento degli enti locali sia rimasto ancora limitato essendosi osservata (vedi flussi di cassa) una crescita ancora tiepida.

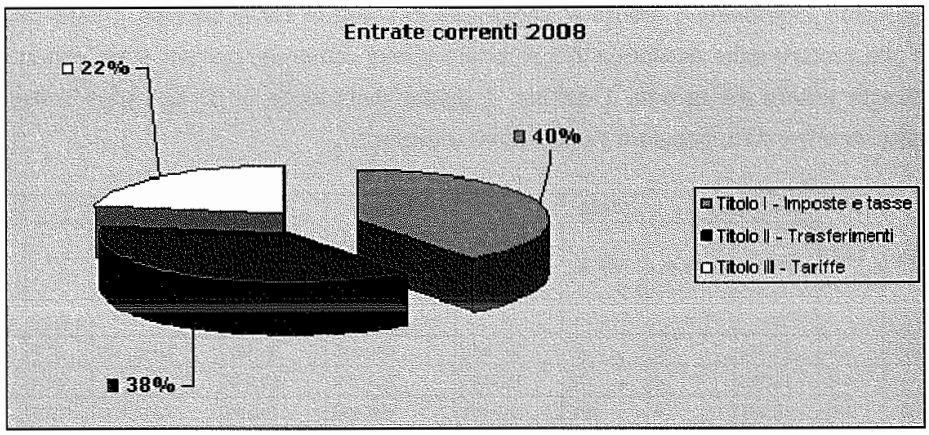
Nel confronto con l'esercizio precedente (effettuato con i limiti di cui si è detto), non considerando le detrazioni per consentire maggiori pagamenti di spesa d'investimenti introdotte nel 2009, si nota che mentre il saldo complessivo 2008 era positivo per 1.400 milioni di euro, nel 2009 ove non si considerassero le detrazioni introdotte (che non interessavano il precedente esercizio) sarebbe risultato largamente in disavanzo.

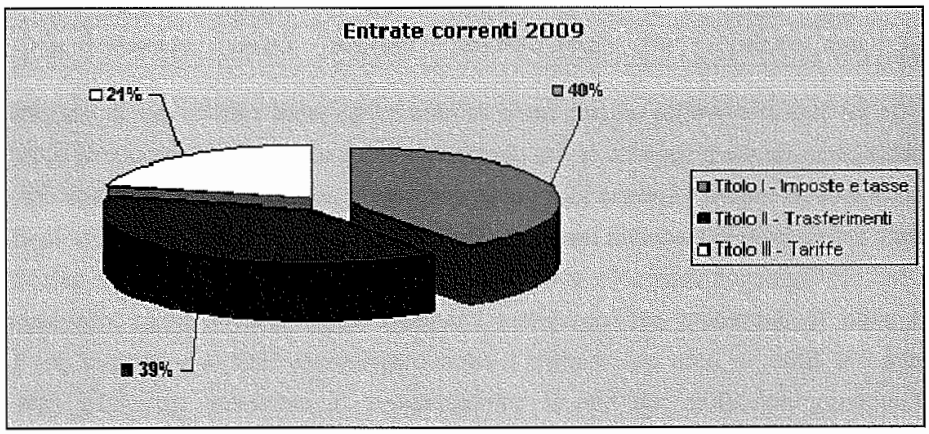
Tra le altre esclusioni si nota che non assumono particolare rilevanza quelle relative all'attuazione di ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza e neppure quelle particolari per gli eventi sismici in Abruzzo.

Osservando ancora gli andamenti rilevanti per la formazione del saldo si rileva che tra le entrate e spese in conto capitale le riscossioni di crediti detratte sono maggiori delle correlative spese per concessioni, per cui la sterilizzazione di queste poste ha nell'insieme un effetto negativo sul saldo di circa 720 milioni.

Dall'esame dei dati complessivi dell'insieme di comuni esaminato emerge sul fronte delle entrate correnti di competenza che le entrate trasferite hanno guadagnato ulteriore terreno portandosi a ridosso di quelle tributarie. Tale dato conferma quanto osservato sul

fronte della cassa e cioè un andamento che non si orienta verso la conquista di una maggiore autonomia di entrata, ma muove nella direzione opposta.





Nel 2009 si nota che l'obiettivo del saldo ha richiesto un impegno particolarmente gravoso per i comuni in quanto il risultato è stato ottenuto con ampio margine attraverso le ulteriori esclusioni dalla spesa in assenza delle quali la situazione si sarebbe ribaltata e l'obiettivo non sarebbe stato raggiunto. L'equilibrio del comparto è stato quindi raggiunto piuttosto che attraverso una correzione degli andamenti tendenziali di spesa, mediante le modifiche suddette, che comunque dovrebbero indirizzare l'espansione della spesa verso quella a carattere produttivo.

L'impiego di queste agevolazioni, che pesa decisamente sul dato complessivo, non è stato ottimale in quanto non ha impedito il verificarsi di un numero elevato di inadempienze che una distribuzione più accorta dei benefici avrebbe potuto evitare.

Il livello dei pagamenti di spesa conto capitale eseguiti è rimasto ampiamente inferiore a quello teorico dei pagamenti che si sarebbero potuti effettuare restando all'interno della linea di rispetto dell'obiettivo

A differenza delle province, ai comuni è stato assegnato il meccanismo di premialità rivolto ad assegnare un margine ulteriore di spesa agli enti che avevano rispettato il patto nel 2008 e che ottenevano risultati migliori della media della classe demografica di appartenenza negli indicatori di rigidità strutturale e autonomia finanziaria. Attraverso questo meccanismo sono stati ripartiti 173 milioni in base ad una quota fissa da distribuire in base alla popolazione ed una variabile connessa al livello di virtuosità. La redistribuzione delle risorse così effettuata ha favorito i comuni di grandi dimensioni del nord ai quali sono state assegnate risorse provenienti dai comuni più piccoli del sud e delle isole.

Zona	Fascia demografica	Enti	Importi derivanti dall'applicazione del meccanismo della premialità	% enti sul totale	% premio sul totale
NORD	tra 5000 e 10000	597	22.989	26,42	13,30
	tra 10000 e 20000	308	22.058	13,63	12,76
	tra 20000 e 60000	140	21.644	6,19	12,52
	tra 60000 e 250000	30	16.302	1,33	9,43
	> 250000	6	14.727	0,27	8,52
	Totale	1.081	97.720	47,83	56,54
CENTRO	tra 5000 e 10000	165	5.929	7,30	3,43
	tra 10000 e 20000	107	7.288	4,73	4,22
	tra 20000 e 60000	82	9.945	3,63	5,75
	tra 60000 e 250000	20	6.076	0,88	3,52
	> 250000	1		0,04	0,00
	Totale	375	29.238	16,59	16,92
SUD	tra 5000 e 10000	254	4.509	11,24	2,61
	tra 10000 e 20000	157	6.057	6,95	3,50
	tra 20000 e 60000	111	10.909	4,91	6,31
	tra 60000 e 250000	25	8.157	1,11	4,72
	> 250000	2	3.897	0,09	2,25
	Totale	549	33.529	24,29	19,40
ISOLE	tra 5000 e 10000	120	1.681	5,31	0,97
	tra 10000 e 20000	65	1.432	2,88	0,83
	tra 20000 e 60000	57	3.142	2,52	1,82
	tra 60000 e 250000	11	3.541	0,49	2,05
	> 250000	2	2.546	0,09	1,47
	Totale	255	12.342	11,28	7,14
Totale complessivo		**2.260**	**172.829**	**100,00**	**100,00**

L'applicazione delle sanzioni relative alle precedenti inadempienze risulta per i comuni particolarmente limitata, infatti nel complesso le relative quote risultano di poco inferiori a 20 milioni. Si tratta di un importo che può risultare significativo nei confronti del singolo ente che deve rendere maggiormente gravoso il proprio obiettivo, ma che considerato nell'insieme ha ridotta significatività. Peraltro la limitata misura delle somme aggiunte all'obiettivo potrebbe lasciare intravedere che non tutti i comuni tenuti a tale adempimento vi abbiano provveduto.

Guardando la situazione per singolo ente si nota un livello di adempimento meno elevato rispetto al 2008 con i casi di superamento del limite che si addensano nelle fasce demografiche inferiori. Tali enti dimostrano quindi maggiori difficoltà ad adempiere; infatti

per i comuni più piccoli i margini di manovra risultano più angusti e le serie sono suscettibili di essere maggiormente influenzate da fattori non ricorrenti. Per i comuni di minore dimensione demografica si notano comunque particolari difficoltà ed emerge una maggiore tensione verso l'adeguamento alle linee programmatiche della manovra, evidenza che lascia intravedere una situazione non confortante nella quale, ad un ridimensionamento della spesa in conto capitale, fa riscontro una espansione oltre i limiti di quella corrente, in un periodo nel quale non dovrebbero risentirsi gli effetti dei rinnovi contrattuali.

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

Comuni – distribuzione degli enti inadempienti per area e per classe

Area_Geografica	> 5.000 <10.000	> 10.000 <20.000	> 20.000 <60.000	> 60.000 <250.000	> 250.000	Totale complessivo
Centro	**9**	**4**	**5**	**0**	**0**	**18**
	165	107	82	20	1	375
	5,45%	*3,74%*	*6,10%*	*0,00%*	*0,00%*	*4,80%*
Isole	**8**	**5**	**7**	**0**	**0**	**20**
	120	65	57	11	2	255
	6,67%	*7,69%*	*12,28%*	*0,00%*	*0,00%*	*7,84%*
Nord Est	**36**	**16**	**3**	**0**	**0**	**55**
	234	146	51	14	3	448
	15,38%	*10,96%*	*5,88%*	*0,00%*	*0,00%*	*12,28%*
Nord Ovest	**56**	**22**	**8**	**2**	**0**	**88**
	363	162	89	16	3	633
	15,43%	*13,58%*	*8,99%*	*12,50%*	*0,00%*	*13,90%*
Sud	**26**	**12**	**5**	**1**	**0**	**44**
	254	157	111	25	2	549
	8,65%	*7,64%*	*4,50%*	*4,00%*	*0,00%*	*8,01%*
Totale complessivo	**135**	**59**	**28**	**3**	**0**	**225**
	1136	**637**	**390**	**86**	**11**	**2260**
	6,50%	***9,26%***	***7,18%***	***3,49%***	***0,00%***	***9,96%***

Emergono due linee fondamentali: per quanto attiene alle dimensioni i casi più frequenti riguardano gli enti più piccoli e in particolare quelli compresi nella fascia tra i 10.000 e i 20.000 abitanti, mentre tutte le grandi città risultano adempienti.

Quanto alla collocazione geografica degli enti inadempienti emerge decisamente la prevalenza dei casi al nord ed in particolare al nord ovest con casi che si addensano nella classe demografica più piccola.

Queste rilevazioni dovrebbero fornire qualche indicazione sui motivi di inadempienza, specie se collegate alla situazione di avanzo o disavanzo degli enti.

In particolare, come per le province, le inadempienze sono maggiori nei comuni con saldo obiettivo in avanzo.

Onerosità del patto in base al saldo obiettivo:
comuni con saldo obiettivo negativo

fascia demo	Enti complessivi	Enti con saldo obiettivo negativo	Enti con saldo obiettivo negativo che non hanno rispettato il patto	% comuni che non hanno rispettato il patto sul totale degli enti esaminati
tra 5000 e 10000	1136	650	50	4,40%
tra 10000 e 20000	637	364	15	2,35%
tra 20000 e 60000	390	247	8	2,05%
tra 60000 e 250000	86	53	1	1,16%
> 250000	11	8		0,00%
Totale complessivo	**2260**	**1322**	**74**	**3,27%**

comuni con saldo obiettivo positivo

fascia demo	Enti complessivi	Enti con saldo obiettivo positivo	Enti con saldo obiettivo positivo che non hanno rispettato il patto	% comuni che non hanno rispettato il patto sul totale degli enti esaminati
tra 5000 e 10000	1136	486	85	7,48%
tra 10000 e 20000	637	273	44	6,91%
tra 20000 e 60000	390	143	20	5,13%
tra 60000 e 250000	86	33	2	2,33%
> 250000	11	3		0,00%
Totale complessivo	**2260**	**938**	**151**	**6,68%**

Nell'analisi del raggiungimento dell'obiettivo cumulato per regione si rileva che solo la Lombardia, nonostante un ampio ricorso alle misure che consentono maggiore erogazione di spesa, non riesce a ottenere il livello del saldo previsto.

Tab. - Comuni - Risultati aggregati per Regione

REGIONE	obiettivo	Saldo	Saldo finanziario al netto del premio e al lordo delle misure sulla spesa	Differenza	Differenza
	(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)
ABRUZZO	-30.191	-14.259	-37.543	15.932	-7.352
BASILICATA	-3.723	18.800	-5.840	22.523	-2.117
CALABRIA	1.542	42.048	-947	40.506	-2.489
CAMPANIA	-80.821	132.042	-108.264	212.863	-27.443
EMILIA-ROMAGNA	-120.064	-37.299	-177.181	82.765	-57.117
LAZIO	-66.015	80.906	22.623	146.921	88.638
LIGURIA	-10.833	17.593	-36.159	28.426	-25.326
LOMBARDIA	-44.025	-85.682	-399.766	-41.657	-355.741
MARCHE	-20.483	10.874	-26.624	31.357	-6.141
MOLISE	9.263	17.304	7.096	8.041	-2.167
PIEMONTE	-176.706	-53.334	-230.062	123.372	-53.356
PUGLIA	25.630	107.861	-32.350	82.231	-57.980
SARDEGNA	53.361	101.404	22.456	48.043	-30.905
SICILIA	-66.012	99.891	-36.008	165.903	30.004
TOSCANA	14.508	99.472	-92.884	84.964	-107.392
UMBRIA	10.846	24.477	-16.767	13.631	-27.613
VENETO	-69.790	-37.370	-174.091	32.420	-104.301
Totale complessivo	**-573.513**	**524.728**	**-1.322.311**	**1.098.241**	**-748.798**

Le percentuali più elevate di inadempimento si rilevano nella Lombardia e nel Veneto:

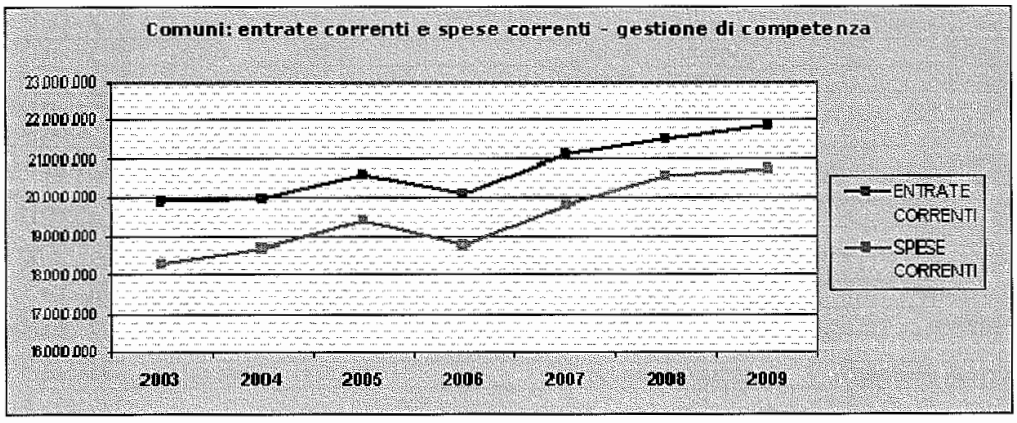
Regione	Enti che non hanno rispettato il patto	% enti inadempienti sul totale complessivo
ABRUZZO	3	1,33
BASILICATA	3	1,33
CALABRIA	9	4,00
CAMPANIA	9	4,00
EMILIA-ROMAGNA	8	3,56
LAZIO	2	0,89
LIGURIA	6	2,67
LOMBARDIA	68	30,22
MARCHE	10	4,44
MOLISE		0,00
PIEMONTE	14	6,22
PUGLIA	20	8,89
SARDEGNA	3	1,33
SICILIA	17	7,56
TOSCANA	5	2,22
UMBRIA	1	0,44
VENETO	47	20,89
Totale complessivo	**225**	**100,00**

Le voci che potevano essere escluse dalla spesa coprono poco meno dell'8 per cento della spesa complessiva. Le esclusioni più significative riguardano la spesa di investimento e sono in particolare che consentono maggiori pagamenti in conto residui.

Impatto delle detrazioni sulla spesa

voci di spesa	% spesa esclusa dal calcolo
Spese finali (Titolo I + Titolo II)	7,72%
Spesa corrente (Titolo I)	0,36%
Spesa di investimento (Titolo II) al netto della concessione di crediti	18,88%

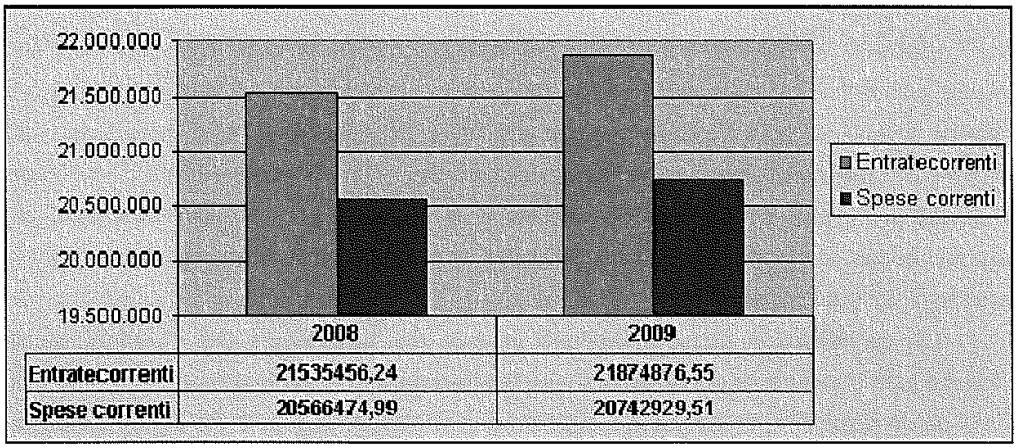
Analizzando la situazione finanziaria complessiva dei comuni come si può desumere dai dati utilizzati per il monitoraggio del patto emerge che sul fronte delle entrate correnti si verifica una ulteriore flessione del livello di autonomia, infatti nel rapporto di composizione in termini di competenza perdono terreno le entrate proprie.



L'andamento della spesa corrente e di quella in conto capitale nel periodo 2003 – 2009, viene di seguito analizzato con riferimento ai dati tratti dai modelli del patto 2008 e 2009 e dai rendiconti nei precedenti esercizi[80].

Nell'ultimo esercizio l'andamento della spesa corrente è risultato in termini di competenza in moderato aumento (0,9%) a fronte di una crescita superiore delle correlative entrate sospinta dai trasferimenti (1,5%). I dati di cassa dimostrano una situazione analoga in termini di andamento, ma con sensibili differenze nella misura (+5,30% per le entrate; +1,87% per le spese).

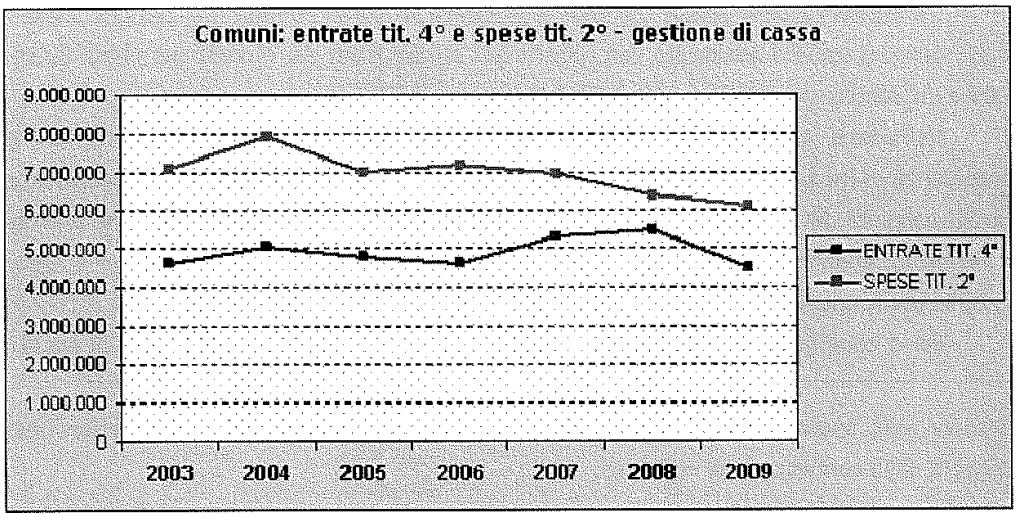
Per il comparto corrente si nota, quindi, un certo allineamento tra il dato di cassa e quello di competenza cui si connette una qualche efficacia delle misure del patto per il controllo della spesa che nel 2009 è stato reso più agevole dall'assenza di maggiori oneri derivanti dalla contrattazione collettiva.



	2008	2009
Entratecorrenti	21535456,24	21874876,55
Spese correnti	20566474,99	20742929,51

Anche il saldo tra le entrate e le spese correnti di competenza rilevato dai dati del patto dimostra un lieve miglioramento, tuttavia è da considerare che il saldo qui esposto non si allinea con quello previsto nella contabilità degli enti locali nel quale viene portato in detrazione anche l'importo delle quote interessi dei mutui in ammortamento. Per cui, considerando tale detrazione e non tenendo conto di entrate correnti straordinarie che sono incluse nel saldo, si otterrebbe probabilmente un disavanzo (cfr. Liotta).

[80] I dati esposti si riferiscono a 953 comuni dei quali si dispone sia del rendiconto che dei dati sul patto di stabilità; in questa analisi non è presente il comune di Roma.



Passando al versante della spesa per investimenti per la quale è disponibile il solo dato di cassa, non essendo più previste rilevazioni di competenza nell'ambito del patto di stabilità interno, si nota dall'osservazione del titolo IV dell'entrata e II della spesa una flessione che è ben più spinta sul versante della entrate (−18,7% per le entrate e −3,8% per le spese). L'importo dal titolo II considerato è al netto delle concessioni di crediti, che risultano escluse dal patto, ove si considerassero anche tali partite finanziarie, la flessione si sarebbe dimostrata meno spinta.

Dal complesso di questi andamenti emerge che la strategia che i comuni ancora adottano più diffusamente per adeguarsi alle regole del patto è quella del contenimento della spesa per investimenti, mentre ai fini suddetti una situazione non brillante di parte corrente viene compensata con l'apporto di entrate straordinarie e mantenendo basso il profilo dei pagamenti in conto capitale.

Emerge anche che non sempre la ridotta erogazione di spesa per investimenti è una conseguenza diretta delle misure del patto, infatti, nell'attuale versione non sono previsti vincoli agli impegni di conto capitale allo scopo di non creare ostacoli alla programmazione di nuove iniziative che può essere effettuata nei limiti derivanti dalla capacità di sostenere gli oneri per il finanziamento, senza incontrare limiti diretti derivanti dalla disciplina del patto. La situazione suddetta che si protrae da tre anni avrebbe dovuto consentire una ripresa in termini di competenza degli impegni in conto capitale ben più robusta di quella alla quale si è assistito.

Difficoltà crescenti riguardano la finanza dei comuni che ha visto ridursi i margini di autonomia finanziaria a fronte di un indebolimento del contesto economico interno. È vero che il quadro attuale delle entrate comunali risulta poco sensibile agli effetti della crisi, anche

a fronte di un ruolo ancora molto significativo dei trasferimenti dello Stato, tuttavia, le tensioni sulla spesa per le funzioni di competenza comunale che invece risultano coinvolte negli effetti della crisi, come la spesa sociale possono aver generato fattori di stress anche per quel che concerne il rispetto del patto.

Nel 2009 quindi si ripropongono i fattori di criticità indotti dalla disciplina del patto, in quanto il sistema non è riuscito a produrre l'effetto di una riqualificazione della spesa a favore degli investimenti e dello sviluppo locale.

La difficoltà di prevedere un meccanismo che, tenendo conto delle caratteristiche di un variegato universo di enti, riesca ad assicurare il contributo ai saldi di finanza pubblica senza provocare un più spinto rallentamento della spesa in conto capitale, potrebbe in parte essere superata attraverso un ruolo di governo delle regole affidato alle regioni che, tenendo fermi i saldi assegnati a ciascun ambito, riesca meglio ad adattare le regole ai casi particolari.

È da notare che la presenza del saldo del patto in avanzo fa registrare un andamento direttamente proporzionale alle dimensioni degli enti, infatti al diminuire degli abitanti aumentano i casi percentuali di saldo in disavanzo.

	Fascia demografica	n. enti	Obiettivo 2009	Saldo finanziario 2009	Saldo finanziario al netto degli effetti delle misure correttive migliorative	Differenza	Differenza
			(a)	(b)	(c)	(b-a)	(c-a)
tutti i comuni	tra 5000 e 10000	1136	11.167	167.256	-96.359	156.089	-107.527
	tra 10000 e 20000	637	1.269	150.222	-127.652	148.953	-128.921
	tra 20000 e 60000	390	-138.208	204.754	-246.260	342.962	-108.053
	tra 60000 e 250000	86	-76.189	147.298	-212.964	223.487	-136.775
	> 250000	11	-371.553	-144.802	-639.076	226.751	-267.523
	Totale complessivo	**2260**	**-573.513**	**524.728**	**-1.322.311**	**1.098.241**	**-748.798**
comuni che avrebbero rispettato il patto anche in assenza delle misure correttive	tra 5000 e 10000	525	-71.367	202.651	130.054	274.018	201.420
	tra 10000 e 20000	254	-67.572	162.573	92.345	230.145	159.917
	tra 20000 e 60000	165	-188.692	199.993	75.168	388.685	263.860
	tra 60000 e 250000	32	-103.160	121.163	24.489	224.323	127.649
	> 250000	4	-182.296	-38.244	-148.861	144.052	33.435
	Totale complessivo	**980**	**-613.087**	**648.136**	**173.195**	**1.261.223**	**786.281**
comuni che non hanno rispettato il patto	tra 5000 e 10000	135	35.065	-137.918	-162.610	-172.983	-197.675
	tra 10000 e 20000	59	52.976	-86.235	-107.946	-139.211	-160.922
	tra 20000 e 60000	28	37.391	-110.638	-129.817	-148.029	-167.208
	tra 60000 e 250000	3	56.209	-24.362	-38.828	-80.571	-95.037
	> 250000						
	Totale complessivo	**225**	**181.641**	**-359.153**	**-439.201**	**-540.794**	**-620.842**
comuni che hanno rispettato il patto grazie all'applicazione delle misure correttive	tra 5000 e 10000	476	47.469	102.523	-63.803	55.054	-111.272
	tra 10000 e 20000	325	16.825	74.051	-111.058	57.226	-127.883
	tra 20000 e 60000	197	13.094	115.399	-191.611	102.306	-204.705
	tra 60000 e 250000	51	-29.238	50.497	-198.625	79.735	-169.387
	> 250000	7	-189.257	-106.558	-490.215	82.699	-300.958
	Totale complessivo	**1056**	**-141.108**	**235.912**	**-1.055.312**	**377.020**	**-914.205**

L'effetto tendenziale provocato dal patto a legislazione vigente è quello di portare progressivamente il saldo dei Comuni inteso come entrata finale-spesa finale al netto riscossioni e concessioni di crediti e entrate del titolo V in avanzo. Dei comuni assoggettati all'analisi 1.322 hanno un saldo obiettivo negativo e 938 un avanzo. Per gli enti soggetti a

patto che già hanno realizzato una situazione di avanzo, anche in assenza di correzioni imposte, risulta difficile mantenere per il triennio un consistente avanzo di bilancio che, come è noto, viene calcolato escludendo le entrate del titolo V. Tale impostazione che tende alla riduzione dell'indebitamento, rende ardua la possibilità di effettuare investimenti, che devono, a questi fini, trovare sostegno nell'avanzo di parte corrente e entrate per alienazioni e trasferimenti di capitali.

Risulta che l'indebitamento si è ridotto, ma con percentuali decrescenti rispetto ai due esercizi precedenti.

Nel complesso i comuni più grandi riescono meglio ad adattarsi alla disciplina del patto dando prova di affrontare minori difficoltà, la loro situazione finanziaria si dimostra piuttosto stabile e le entrate in moderato sviluppo.

Al raggiungimento dell'obiettivo concorre la spesa in conto capitale che se considerata al netto delle concessioni di crediti flette rispetto all'anno 2008 (-3,8%). Determinante è l'azione delle detrazioni previste per quest'anno per ottenere il rispetto del patto, ma che non riescono a dare una spinta determinante alla crescita.

In ordine al comportamento di questa classe di comuni va anche osservato che una facilitazione al rispetto dei limiti può discendere dalle maggiori possibilità di manovra di cui i comuni più grandi dispongono che consente loro di indirizzare la gestione su linee compatibili con il rispetto del patto, anche se i comportamenti sottostanti non sempre comportano effettive economie di spesa, ma piuttosto una diversa qualificazione della spesa tale da sottrarne una quota alle limitazioni imposte dal patto.

Dall'andamento della spesa corrente emerge, nell'ambito di una linea generale di moderazione, per i comuni più piccoli un comportamento diverso da quello osservato nei comuni di maggiori dimensioni; infatti si nota una maggiore contenimento della crescita della spesa corrente di competenza da parte delle grandi città, nelle quali il livello di espansione è quasi nullo.

Tuttavia osservando l'andamento della spesa finale risulta che, pur nell'ambito di una moderazione complessiva, quella per investimenti presenta ancora una andamento decrescente, specialmente nei comuni piccoli, risultato questo che non può essere considerato auspicabile.

3.1.5 Il patto di stabilità nelle Regioni a statuto speciale

Gli enti locali di alcune regioni a statuto speciale, nonché delle province autonome di Trento e Bolzano non sono stati considerati nell'analisi che precede in quanto per essi la disciplina del patto di stabilità interno è stata regolata, sulla base di accordi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, secondo disposizioni particolari in deroga alla normativa nazionale[81].

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

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

Nel Friuli Venezia Giulia[82], dall'esercizio 2007–con valenza sul triennio 2007-2009–sono stati stabiliti due obiettivi che non sono affatto contemplati nella normativa nazionale, ritenuti più in linea con quelli previsti a livello europeo. Si tratta del conseguimento dell'equilibrio economico di parte corrente e della riduzione del rapporto tra il debito dell'ente e il prodotto interno lordo nazionale. In tale regione vengono assoggettati obbligatoriamente al patto i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti e le province, mentre è stata data facoltà di aderire ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e alle comunità montane[83].

La Valle d'Aosta, secondo un disegno di continuità con la normativa precedente, ha provveduto a disciplinare il Patto di stabilità con il Protocollo d'Intesa (approvato da apposite

---

[81] 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. Per la Sardegna una particolare disciplina del patto nel 2009 è stata stabilita dall'art. 1 comma 28 della legge finanziaria regionale, n. 1 2009; con tale norma è stata prevista una deroga a quella nazionale con particolare riferimento ad una ulteriore ipotesi di esclusione dal saldo di spese in conto capitale, riguardante quelle effettuate a seguito di trasferimenti regionali. Tuttavia la successiva legge regionale n. 3 all'art. 21 co. 10 ha abrogato tali disposizioni per cui le deroghe al Patto non hanno avuto operatività.

[82] 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 2007, è stato approvato con decreto del Presidente della Giunta n. 064/2007 (coordinato con le modifiche apportate nel 2008 con decreti del Presidente della Regione n.82/2008 e n.102/2008). Con all'articolo 12 della legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17 le regole che, definiscono il concorso delle autonomie locali della Regione al raggiungimento degli obiettivi posti a livello comunitario, sulla base dei principi di coordinamento della finanza pubblica, sono state inserite nel contesto della legge finanziaria regionale per l'anno 2009.

[83] Nel 2008 hanno optato per tale scelta 26 comuni e 3 comunità montane. Per quanto attiene il secondo obiettivo (riduzione del rapporto debito/Prodotto interno lordo nazionale), dovrà essere conseguito annualmente dalle province e dai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; dovrà essere raggiunto per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti alla fine del triennio (quindi il 31/12/2009 rispetto al rapporto esistente al 31/12/2006); é solo consigliato - infine - per gli enti che hanno facoltativamente aderito al patto di stabilità.

deliberazioni della Giunta regionale) che prevede come obiettivo il miglioramento del saldo finanziario per i comuni, un semplice monitoraggio finanziario per le comunità montane e la riduzione del debito per ambedue le tipologie di enti[84].

Per la Provincia Autonoma di Trento, anche per il biennio di riferimento la Legge finanziaria provinciale 2009 (L.P. 12 settembre 2008, n. 16) ha confermato le disposizioni già in vigore negli esercizi precedenti[85].

La provincia autonoma di Bolzano, con l'accordo sulla finanza locale per l'anno 2009, stipulato in data 12 dicembre 2008, ha confermato-sulla base dell'accordo precedente[86]- l'assetto e le modalità di calcolo del patto di stabilità, fondato sul criterio del saldo per tutti i Comuni senza distinzione di popolazione.

Le risultanze relative al Patto di stabilità interno di seguito riportate sono state comunicate dagli Uffici regionali o provinciali deputati al monitoraggio degli enti locali con dati definitivi per il 2008, insieme a qualche prima risultanza relativamente all'esercizio 2009 resa sulla base dei dati previsionali o di consuntivo non ancora approvati. Tali risultanze dimostrano nel complesso come nell'esercizio 2008 la situazione di adempienza da parte degli enti assoggettati a discipline particolari si presenti diversificata, ma nell'insieme dia conto di un positivo livello di adeguamento alle regole.

Tutti gli enti locali del Friuli soggetti al vincolo del patto di stabilità nell'esercizio 2008 hanno rispettato l'obiettivo relativo al raggiungimento dell'equilibrio economico, esclusivamente per la parte riguardante la gestione di cassa. Gli enti tenuti alla riduzione del debito hanno conseguito tale obiettivo; tuttavia per i comuni con popolazione compresa tra

---

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

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

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

5.001 e 15.000 abitanti, detto obiettivo potrà essere valutato solo alla fine del triennio di riferimento (ovvero quando si saranno consolidati i risultati dell'anno 2009). Per l'esercizio 2009, nel quale la rilevazione deve essere ancora completata, tutti gli enti che hanno comunicato i dati hanno rispettato il Patto, ad eccezione di uno, inadempiente per quanto riguarda il primo obiettivo (equilibrio economico).

Per la Valle d'Aosta, nella quale il Patto è applicato a tutti i comuni, compresi quelli di ridotte dimensioni demografiche, il dato finanziario aggregato risulta coerente con l'obiettivo del saldo programmatico. Per il 2008, i singoli enti che non hanno rispettato l'obiettivo del saldo finanziario raggiungono una percentuale del 6,75%, dato questo in leggero aumento rispetto all'esercizio precedente, nel quale il peso percentuale degli enti inadempienti si fermava a circa il 4%. Non sono disponibili i dati relativi al 2009 in quanto la verifica dei saldi inizierà solo successivamente al 30 giugno 2010, data finale di approvazione dei consuntivi.

Nella provincia autonoma di Trento nel 2008 l'obiettivo di miglioramento tendenziale del saldo finanziario è stato conseguito a livello aggregato. Inoltre il 96,7%, dei 214 Enti sottoposti alla disciplina del Patto di stabilità provinciale ha raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del saldo finanziario 2008 entro il limite previsto. Per quel che concerne il contenimento del livello di indebitamento - obiettivo, definito sulla base del rapporto tra debito residuo in quota capitale a fine anno e valore aggiunto provinciale, l'esame dei dati riferiti agli enti sottoposti a monitoraggio evidenzia una complessiva riduzione del debito residuo nel corso del 2008. Nonostante che tale obiettivo fosse solamente consigliato e non vincolante gli enti vi si sono adeguati essendo osservato un miglioramento del rapporto tra debito residuo e valore aggiunto provinciale[87].

Gli enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità provinciale hanno raggiunto l'obiettivo di contenimento tendenziale del proprio saldo finanziario 2009, sotto il profilo del miglioramento del saldo finanziario, nella percentuale del 90,7%. Tale risultato per l'anno 2009, è stato calcolato sui dati di previsione, che risultano contenuti entro il limite del saldo-obiettivo conseguendo così nell'aggregato l'obiettivo di miglioramento tendenziale del saldo finanziario[88].

Nella provincia autonoma di Bolzano tra i 18 comuni con più di 5.000 abitanti, uno solo non ha raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2008; tale ente ha, comunque, presentato un piano di risanamento ai sensi dell'accordo sulla finanza locale per l'anno 2008. Bolzano, capoluogo della Provincia ed unico Comune con più di 60.000 abitanti, ha raggiunto

---

[87] Limitando l'analisi agli Enti con oltre 20 mila abitanti, che in Provincia di Trento sono solo 2, si evidenzia – per il 2008 - come entrambi abbiano rispettato l'obiettivo, registrando un miglioramento del saldo. Per il contenimento del livello del debito, invece, uno solo ha ridotto il proprio debito residuo. Nel 2009, per il miglioramento tendenziale del saldo finanziario, uno solo ha rispettato l'obiettivo. Si registra tuttavia un miglioramento complessivo del saldo rispetto all'obiettivo.

[88] I dati definitivi relativi all'esercizio 2009 sono parziali, infatti solo il 60% circa degli Enti sottoposti alla disciplina del Patto di stabilità provinciale ha provveduto alla trasmissione delle risultanze.

gli obiettivi fissati dal patto di stabilità provinciale 2008, con un significativo miglioramento del saldo. Dei 98 Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, 93 hanno raggiunto gli obiettivi del patto di stabilità 2008, mentre quelli che non sono riusciti a rientrare nei parametri hanno presentato un piano di risanamento, ai sensi dell'accordo per la finanza locale[89]. Per l'esercizio 2009 è emersa, sulla base dei dati provvisori, una situazione complessiva di adempimento sovrapponibile a quella rilevata nel precedente esercizio, che riguarda specificamente i comuni di minime dimensioni e fa registrare un lieve peggioramento tendenziale[90].

3.1.6 Conclusioni

Il livello di adeguamento agli obiettivi del patto resta sempre elevato se si considerano gli aggregati di enti nel loro insieme, inoltre vengono realizzati considerevoli scarti positivi rispetto alla correzione richiesta. Nell'analisi regionale emerge che in una sola regione, la Lombardia sia le province che i comuni considerati cumulativamente non riescono a rispettare l'obiettivo.

I risultati del patto nella prospettiva del numero degli enti inadempienti, dimostrano, invece una situazione di continuità per le province (due soli enti inadempienti) ed numero pressoché raddoppiato di comuni che non rispettano l'obiettivo.

La situazione così descritta deve essere valutata tenendo conto che le regole del patto che avevano inizialmente un certa pregnanza sono state oggetto di interventi in corso d'esercizio che le hanno rese molto più morbide.

La portata di questo intervento appare in modo evidente nei risultati aggregati e consente il raggiungimento complessivo dell'obiettivo e di realizzare notevoli scarti positivi, tuttavia nell'analisi delle inadempienze emerge come queste risorse non siano state distribuite in modo ottimale, non riuscendo ad impedire l'inadempimento da parte di un numero elevato di comuni.

Nel 2009 la disciplina del patto non è apparsa idonea a risolvere i problemi di fondo che da sempre vi si connettono, anche se i vincoli sono stati congegnati in modo maggiormente calibrato e sono state operate correzioni per favorire la ripresa degli investimenti.

Il rispetto dei vincoli del patto in alcune situazioni si è dimostrato difficilmente sostenibile e ha inciso sulla governabilità degli enti, rendendo difficoltosa la programmazione e la

---

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

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

gestione dei bilanci in presenza delle difficoltà di effettuare pagamenti in conto capitale e del blocco leva fiscale.

Permangono situazioni nelle quali gli enti vengono costretti da incisive limitazioni nella gestione, a volte anche quando dispongono di risorse spendibili, in quanto nonostante la previsione di obiettivi di correzione diversificati a volte i comportamenti imposti non sempre riescono a rendersi compatibili con le esigenze della gestione.

Dalle analisi effettuate negli ultimi anni è risultato costantemente che il sistema non è in grado di tenere conto delle differenti caratteristiche di un universo molto ampio (oltre 2.200 enti) con caratteristiche gestionali e strutturali molto differenziate. Nonostante che nel tempo i vincoli del patto siano stati impostati in maniera diversa è risultato problematico perseguire efficacemente gli obiettivi di finanza pubblica senza produrre contestualmente un rallentamento della spesa in conto capitale.

Il patto limita in qualche modo le possibilità di spesa produttiva e agisce a volte con criteri casuali, distribuendo i sacrifici in modo irragionevole. Per questi motivi, pur mantenendo il rigore delle misure, è necessario compiere uno sforzo di razionalizzazione per individuare meccanismi che possano distribuire in modo più ragionato le limitazioni di spesa. Le regole del patto di stabilità dovrebbero individuare l'obiettivo di fondo da perseguire a regime in base a direttive stabili tali da assicurare l'equilibrio di parte corrente e ammettere una quota di debito in base a parametri di sostenibilità. Le misure, ferma restando l'imprescindibile necessità di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero avere un carattere di maggiore flessibilità per adattarsi al singolo ente in modo da consentire la programmazione degli investimenti e un livello di spesa adeguato per le funzioni assegnate.

Come si è detto, nel 2009 l'impatto complessivo della manovra è stato lenito da una serie di disposizioni che hanno sbloccato quote significative di pagamenti per investimenti. Circa la metà dei comuni si sono avvantaggiati di queste misure e sono riusciti a portare il loro saldo nel limite dell'obiettivo previsto proprio grazie alle correzioni consentite.

Non sembra tuttavia che il ricorso alle misure incentivanti abbia risposto pienamente agli obiettivi che si proponeva e ciò consentire ad un elevato numero di enti il rispetto del patto e la ripresa della spesa per investimenti. I margini maggiori di spesa consentiti non sempre sono stati ben utilizzati, infatti molti enti che vi hanno fatto ricorso non sono riusciti comunque a rispettare il patto (si tratta di 220 comuni e delle due province inadempienti). Altri enti avrebbero comunque conseguito il rispetto del patto pur non avvalendosi di tali facilitazioni. Da ciò si desume che, se le quote di spesa aggiuntiva fossero state stabilite secondo criteri di massima razionalità, avrebbero potuto consentire ad un maggior numero di enti il rispetto del patto.

Anche l'obiettivo di fondo delle predette misure non pare sia stato centrato, infatti pur osservandosi un calo meno accentuato della spesa d'investimento, non sembra si tratti di un risultato adeguato rispetto a quanto ci si sarebbe dovuto attendere. Peraltro a seguito dell'esclusione dalle misure restrittive degli impegni di competenza, già da tempo intervenuto, lo sviluppo delle nuove iniziative si sarebbe dovuto dimostrare ben più significativo.

Lo scenario nel quale dovranno operare le regole fiscali nei confronti degli enti locali non si presenta agevole, infatti il livello raggiunto dalla pressione fiscale non sembra consentire significativi aumenti delle entrate proprie e la crisi della finanza nazionale costringe alla continua riduzione dell'intervento pubblico. Sul fronte della spesa invece permangono fattori di possibile sviluppo il ritardo infrastrutturale e la situazione demografica e sociale sostengono la domanda di servizi alla persona che rendono necessari interventi anche da parte degli enti locali.

Le misure del patto non sempre risultano sostenibili per gli enti che sono chiamate ad applicarle. Potrebbe riproporsi l'esigenza di individuare una soglia limite di miglioramento per categoria di ente, stabilendo un obiettivo limite di virtuosità.

Le regole attuali, non sono riuscite a risolvere alcuni problemi come il computo delle entrate straordinarie per il calcolo dell'obiettivo, la difficoltà di smaltire grandi quantità di residui passivi in conto capitale e l'impossibilità di utilizzare fondi disponibili che non possono essere spesi.

La situazione complessiva della finanza locale, pur a prescindere dall'entità della manovra per il 2011, permane problematica e la crisi in atto della finanza pubblica non lascia intravedere segnali positivi; le azioni degli enti dovranno ancora rivolgersi essenzialmente alla riduzione di spesa, rimanendo ancora bloccata la manovra sulle entrate tributarie.

Il concorso della regione alla gestione del patto potrebbe rappresentare un valido strumento per attenuare, attraverso interventi correttivi mirati, gli effetti distorsivi delle regole generali fissate a livello nazionale.

L'attuazione del "federalismo fiscale" apre nuovi scenari che necessariamente dovranno rapportarsi con le regole del patto, infatti si attueranno meccanismi che andranno ad incidere sulla composizione delle entrate e la spesa sarà governata secondo nuovi criteri specie con riguardo alle funzioni fondamentali.

Le limitazioni del patto non potranno ignorare questo nuovo sistema di vincoli che verrà a modificare aspetti determinanti della gestione degli enti locali.

La legge di riforma della contabilità pubblica (n. 196 del 2009) ha rivisto la procedura attraverso la quale nell'ambito della sessione di bilancio vengono stabilite le regole di finanza pubblica nei confronti delle autonomie territoriali, assegnando un ruolo attivo e propositivo

alla Conferenza permanente. La decisione di finanza pubblica stabilisce il quadro generale degli interventi per la definizione degli obiettivi per ciascun livello di governo. Nella fase dell'individuazione degli obiettivi per il singolo ente è previsto che per la spesa in conto capitale venga individuata la quota di indebitamento relativa agli enti locali e che essa sia articolata per regioni.

Nell'ambito del coordinamento di finanza pubblica è inoltre previsto il nuovo strumento del patto di convergenza che può essere stabilito nella legge di stabilità o in un collegato alla manovra annuale ed è rivolto ad avvicinare i costi standard dei diversi livelli di governo, nonché gli obiettivi di servizio che devono convergere verso i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali.

4 Analisi particolari

4.1 L'attività delle Sezioni regionali di controllo

Cons. Maria Teresa Polito

Nell'anno 2009 di notevole entità e di particolare rilievo è stata l'attività delle Sezioni regionali di controllo. I profili quantitativi evidenziano una produzione sull'intero territorio nazionale, con riguardo a tutte le forme di controllo previste, che supera le 6.400 deliberazioni[91].

Come può evincersi dall'allegato prospetto, nel periodo 2003/2009 si è registrato un consistente incremento di provvedimenti pari a circa 39 volte rispetto al 2003, di più di 27 rispetto al 2004, di circa 21 rispetto al 2005. Dal 2006 in poi, anno nel quale è entrato a regime il nuovo controllo di regolarità contabile, l'incremento è stato pari al 144%, infine la comparazione con l'ultimo anno di riferimento (2008) è pari al 47%.

Il periodo preso in esame è stato caratterizzato dall'entrata in vigore della legge 131/2003, che, nel dare attuazione al nuovo assetto di 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.

Il segnalato rilevante incremento è attribuibile, in misura prevalente, alla funzione di controllo di regolarità contabile (controllo-segnalazione) sui bilanci e rendiconti degli enti locali (per più del 65% della produzione complessiva delle sezioni per il 2009), al controllo sulla gestione degli enti territoriali (per il 6,6%), in misura minore ai controlli sui bilanci delle ASL (per lo 0,8%), all'esercizio dell'attività consultiva (per più del 10%), quest'ultima attività in forte ascesa e finalizzata anch'essa a migliorare la gestione finanziaria e le collegate performance degli enti locali alle deliberazioni riguardanti i regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione (per il 16,3%).

Le Sezioni hanno indirizzato la loro attività sulle seguenti tipologie:

- Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, co. 166 e segg, l. n. 266/2005;
- Controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003;
- Controlli di legittimità su atti delle amministrazioni decentrate dello Stato[92];
- Attività consultiva;
- Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione.

La verifica della veridicità relativa alle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI

---

[91] Il dato costituisce l'aggregazione sintetica degli elementi forniti dalle Sezioni regionali di controllo con specifiche mails in risposta alle richieste formulate. Il numero esatto di deliberazioni emesse è di 6.428.

[92] Si richiama l'attenzione sulla circostanza che i dati relativi al controllo preventivo sugli atti delle amministrazioni decentrate dallo Stato non sono contenuti nella presente relazione.

DELIBERAZIONI EMESSE DALLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO 2003-2009

Sezioni regionali	2003		2004		2005		2006				2007				2008					2009				
	Deliberazioni	Pareri	Delibb.	Pareri	Deliberazioni	Pareri	Deliberazioni	Pronunce ee.ll.	Pronunce asl	Pareri	Deliberazioni	Pronunce ee.ll.	Pronunce asl	Pareri	Deliberazioni	Pronunce ee.ll.	Pronunce asl	Pareri	Esame regolam. collab.	Deliberazioni	Pronunce ee.ll.	Pronunce asl	Pareri	Esame regolam. collab.
Abruzzo	10		12	1	17		28	57		6	59	614	1	6	34	466	6	5		9	603		16	
Basilicata	6		7		7	5	9	22		4	3	266		21	8	163		31		7	112	7	17	
Bolzano	3		2		6		3				4				7					4				
Calabria	14		10	2	6	9	24	66	5	6	13	342	8	9	25	353	9	25	14	43	602	8	26	167
Campania	8		11	2	5	10	8	44		23	5	64	8	18	229	18	3	31	3	116	13	3	45	
E.Romagna	8		7		8	4	5	34		7	6	57	2	14	6	83	1	16	9	7	707	1	23	6
Friuli.V.G.	8		22	3	11	2	18	67		1	13	127	1	2	43	157	1	7	255	37	182	1	4	65
Lazio	3		7	5	6	9	11	51		15	12	91	13	5	9	58		7		20	49		15	
Liguria	7	1	26	2	7	13	8	32		9	6	197	1	12	14	106	1	8		3	98		24	
Lombardia	7		5	1	8	10	13	215		27	25	622		60	20	222	1	104		62	159	(*) 1	159	761
Marche	7		8		8	6	7	11		4	8	78	1	9	4	144	1	21		9	286	1	16	
Molise	4		1			3	14	138			6	47	4	6	23	32	1	7		17	31		22	
Piemonte	5		9	1	5	19	7	39		7	9	332	30	21	5	288	30	41		6	241	30	48	2
Puglia	3		4		6	4	7	117		5	5	65	1	18	4	93	2	34		4	83	1	35	
Sardegna	21		15	2	14	6	40	47		16	28	481		19	25	146	9	26		15	72		40	
Sicilia (**)	13		21	1	21	11	17	118		28	25	131	22	33	33	171	2	40		4	231		55	
Toscana	10		12	1	9	5	19	166		8	14	362	1	21	27	100		31	214	25	594	2	35	2
Trento	10		9		6		7				10			1	6			1		5			2	1
Umbria	8		5		5		4	20		4	3	24		12	14	35	12	11		16	28		12	38
Veneto	6		8	1	13	7	6	98		20	3	107	1	21	12	124	1	48		18	137	1	74	7
Totale	**161**	**1**	**201**	**22**	**168**	**123**	**255**	**1.342**	**5**	**190**	**257**	**4.007**	**94**	**308**	**548**	**2.795**	**80**	**494**	**495**	**427**	**4.228**	**56**	**667**	**1.049**
Totale compl. per anno	**162**		**223**		**291**		**1.792**				**4.666**				**4.376**					**6.428**				

FONTE: Sezioni regionali di controllo - Aggregazione sintetica ed elaborazione: Sezione delle Autonomie - Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo

(*) Le valutazioni effettuate in ordine agli enti sanitari regionali ex art.1 c. 170 L. 266/2005 sono contenute nella deliberazione n. 435/2009/SSR, emessa ai sensi degli artt. 3 L.20/94 e 7 L. 131/2003.

(**) In Sicilia i pareri sono resi dalle Sezioni riunite in sede consultiva. Con riguardo al controllo di cui all'art.1 c.166 L.266/2005, la Sezione per la Sicilia, ha emesso complessivamente n.231 deliberazioni di cui n.229 sui singoli enti con la segnalazione di irregolarità e n.2 deliberazioni di "non luogo a provvedere" con riguardo alla situazione di n.279 enti (199+80)

.

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

Uno dei punti di forza di questa 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.

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.

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della modalità collaborativa della funzione di controllo, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

La verifica di competenza della Corte dei conti, a seguito della previsione contenuta nel comma 168 dell'art. 1, della legge n. 266 del 2005 deve avere riguardo alle previsioni contenute nel bilancio preventivo, anche se l'effettivo scostamento è accertabile solo al termine dell'esercizio. Infatti, compito della Magistratura contabile è quello di segnalare il possibile scostamento all'ente in modo che possa intervenire in tempo utile per porre rimedio[93].

L'art. 1, comma 168, legge n 266 citata, attribuisce alla Corte un compito di vigilanza 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.

Va però osservato che tale funzione svolta anche nelle regioni a statuto speciale non è attivata dalle Sezioni di controllo per la regione Trentino Alto Adige con sede in Trento e

[93] Sez. Lombardia deliberazioni nn. 944 e 947 del 2009.

Bolzano, in virtù dell'art. 79, terzo comma dello Statuto di autonomia (DPR n.620/1972), come sostituito dall'art. 2, comma 107 della L. 23 dicembre 2009 n. 191[94].

Nel 2009 le Sezioni regionali hanno emesso complessivamente 4.228 deliberazioni riguardanti questa forma di controllo; l'entità di questi atti ha subito un incremento percentuale del 51%, rispetto al 2008.

Fra le irregolarità rilevate aventi riflessi contabili di non scarso rilievo vanno segnalate distintamente quelle individuate per i rendiconti di gestione relativamente all'esercizio 2007 e quelle per i bilanci di previsione dell'esercizio 2009.

a) Rendiconti di gestione per l'esercizio 2007[95]

Le deliberazioni complessivamente emesse dalle Sezioni regionali su tale controllo sono state più di 2100.

È stato ribadito, come per i precedenti esercizi, l'obbligo di una tempestiva approvazione del rendiconto ritenendo tale omissione sintomo della difficoltà dell'Ente di applicare correttamente la normativa e i principi contabili, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e controllo sul quale si articola l'intera gestione[96].

È stato poi segnalato in alcuni casi disordine nella tenuta dei documenti contabili, si da far ritenere che i saldi ivi risultanti non sembrino idonei a fornire rappresentazioni certe ed affidabili[97].

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

la mancata differenziazione delle sanzioni in relazione all'obiettivo non osservato ha fatto si che l'ente non in grado di raggiungere anche un solo obiettivo fosse indotto a superare tutti gli altri;

per quanto riguarda la spesa per investimenti, gli obiettivi del patto, nella forma della competenza mista stabilita nella finanziaria 2007, non hanno tenuto conto della necessità di

---

[94] Tale normativa stabilisce che "al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le Province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le Province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti".

[95] Le linee guida sono state approvate dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 4 luglio 2008 con delib n. 4/2008.

[96] Sez.Puglia deliberazione n. 79/PRSP/2009 del 18/06/2009; Sez. Molise deliberazione n.14/2009/PRSP del 2009.

[97] Se. Basilicata deliberazioni nn. 50, 63, 69, 71, 98 e 140 del 2009.

procedere ai pagamenti dei corrispettivi per opere pubbliche legittimamente commissionate, in coerenza con la normativa delle leggi finanziarie dell'epoca. Il fatto ha messo alcuni enti nella condizione di non rispettare il patto[98] o di subire le conseguenze del ritardo di pagamenti dovuti. Si segnala al riguardo che nell'anno 2009 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in ordine all'art.1 cc. 681 e 683 della L. 296/2006 (finanziaria per il 2007)[99].

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[100].

L'irregolarità di gran lunga più diffusa presso gli enti ed anch'essa reiteratamente richiamata già per diversi esercizi finanziari, è quella relativa al mancato aggiornamento annuale degli inventari dei beni mobili ed immobili e la incompleta o errata compilazione dei conti patrimoniali, documenti fondamentali per la corretta rilevazione della consistenza patrimoniale[101] ed in cui la scarsa affidabilità delle scritture contabili crea pregiudizio per gli equilibri di bilancio.

Si è poi richiamata l'attenzione sull'elevato grado di vetustà dei residui e sulla loro considerevole mole[102] senza che, per molti anni, si sia proceduto ad una attenta verifica ("riaccertamento") del permanere delle ragioni del credito o del debito; infatti la mancanza di procedure di riaccertamento e, in alcuni casi, la confusione tra i ruoli ordinari e quelli relativi a partite "una tantum", ha reso difficoltoso il controllo ed il monitoraggio delle procedure relative al recupero crediti ed alla lotta alla evasione e ha reso inaffidabili i bilanci con entrate inesigibili che continuano fittiziamente a costituire risorse attive[103]. La Corte non ha 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 dando luogo, in molti casi, a situazioni di reale disavanzo con rischi di compromissione dei futuri equilibri di bilancio. È stato, quindi, ritenuto comportamento difforme da una sana e prudente gestione finanziaria il mantenimento nel rendiconto di residui attivi riferiti a

---

[98] Fra gli altri Sez. Basilicata nn. 35, 85 e 93 del 2009; Sez. Sardegna delibb. 53 e 117 del 2009, Sez. Molise deliberazione n. 14 del 2009.

[99] Si fa riferimento all'ordinanza n. 125/2009 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

[100] Fra le tante si segnalano Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 100, 108, 113, 119, 233 del 2009.

[101] Sez. Umbria deliberazione n. 3 del 2009; Sez. Calabria deliberazione n. 62 del 2009; Sez. Abruzzo fra le altre deliberazioni nn. 54, 56, 97, 104, 107, 109, 168, 178, 182, 251 del 2009, Sez. Lombardia deliberazione n. 235 del 2009.

[102] Sez. Campania deliberazione n. 16 del 2009; Sez. Marche deliberazioni nn. 18, 23 e 42 del 2009.

[103] Sez. Lazio delib. 67/2009; Sez. Sicilia deliberazione n. 61 e 65 del 2009; Sez. Calabria deliberazioni nn. 62, 63, 64 del 2009, Sez. Lombardia deliberazioni nn. 77, 248-250 del 2009, nn. 22-24, 28-30 del 2010.

crediti di dubbia o difficile esigibilità, in violazione dell'art. 228, comma 3, del D. Lgs. n. 267/2000[104].

Con riguardo alle entrate, da diverse Sezioni[105] è stato riscontrato il mancato rispetto della percentuale di destinazione vincolata, sull'utilizzo dei proventi derivanti da sanzioni del Codice della strada, ai sensi dell'art. 208 d.lgs 285/92[106] e la mancata osservanza del disposto dell'art. 1, comma 713, della L. 27/12/2006 n. 296 che prevede, per i proventi delle concessioni e delle sanzioni edilizie, la destinazione al finanziamento della spesa corrente di una quota non superiore al 50% e la destinazione al finanziamento delle spese di manutenzione ordinaria del patrimonio comunale di una quota non superiore al 25%[107].

La Corte ha sottolineato l'esigenza che gli enti prestino una particolare attenzione alle componenti per le entrate aventi carattere straordinario, al fine di evitare rischi per gli equilibri futuri di bilancio. Il carattere di straordinarietà deve riconoscersi ad ogni provento privo di continuità nel tempo, giacché è regola evidente di buona amministrazione che entrate di tal tipo non possano essere chiamate a coprire "spese continuative". Sono considerate entrate straordinarie aventi natura strategica per l'ente i proventi da permessi di costruire, le sanzioni amministrative per violazione al codice della strada e le entrate da recupero evasione tributaria e l'avanzo di amministrazione. L'avanzo di amministrazione costituisce una risorsa straordinaria dell'ente alla cui utilizzazione deve essere posta particolare attenzione. L'avanzo accertato con l'ultimo rendiconto approvato può essere applicato al bilancio di previsione senza alcuna condizione per le spese d'investimento e per le "spese di funzionamento non ripetitive" e, trattandosi di una risorsa straordinaria, può essere usata per le altre spese correnti (quelle ripetitive) solo in "sede di assestamento"[108].

È stato altresì evidenziato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria per l'intero esercizio finanziario, con oneri a carico delle finanze degli enti[109] e la grave violazione delle norme sulla tenuta dei conti di tesoreria per la gestione dei fondi trasferiti per la ricostruzione post terremoto[110].

Con riguardo ai servizi conto terzi "la prassi di inscrivere provvisoriamente tra di essi poste pervenute in prossimità della chiusura dell'esercizio costituisce comportamento contabile poco corretto, in quanto pone a rischio i principi di veridicità, annualità ed attendibilità del bilancio"[111]; costituisce altresì grave irregolarità contabile e finanziaria

---

[104] Sez.Puglia deliberazione n. 63/PRSP/2009 del 18/06/2009; Sez. Sardegna deliberazioni nn. 53 e 117 del 2009.
[105] Sezione di controllo per la Toscana delibb. 184, 155, 170, 282, 284 del 2009.
[106] Sez. Veneto delib. 123/2009.
[107] Sez.Puglia deliberazione n. 72/PRSP/2009 del 1/07/2009.
[108] Sez. Marche deliberazione n. 47 del 2009.
[109] Sez. Puglia delibb. 16, 18, 28, 37, 50 del 2009; Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 92, 99, 101, 156, 228 del 2009, Sez. Lombardia deliberazioni nn. 203-207, 226-228, 250, 686 del 2009.
[110] Sez.Basilicata deliberazione n. 68/2009.
[111] Sez.Puglia deliberazioni n. 20/PRSP/2009 del 18/03/2009 e n. 88/PRSP/2009 del 22/07/2009.

l'appostazione contabile tra i servizi per conto terzi di contributi per funzioni delegate dalla Regione in violazione dell'art. 165, comma 12, del TUEL"[112].

Con riguardo alle spese, va segnalato, da parte di diverse Sezioni, il frequente ricorso a debiti fuori bilancio o a procedure di riconoscimento non rispettose della normativa in materia[113]. Essi hanno reso i rendiconti di alcuni enti scarsamente rappresentativi della gestione contabile degli esercizi di riferimento.[114] Al riguardo è stata altresì segnalata la mancata osservanza dei procedimenti per assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese previsti dall'art. 191 del TUEL ed il conseguente notevole incremento di debiti fuori bilancio[115].

A tale proposito i principi di prudenza e buona amministrazione devono suggerire l'opportunità di apprestare idonee misure cautelative, quali ad esempio, la previsione in bilancio di un apposito fondo per la copertura di spese impreviste per le ipotesi di soccombenza in giudizio, al fine di evitare, o neutralizzare al massimo, gli effetti dell'obbligazione derivante da sentenza di condanna sugli equilibri di bilancio. Inoltre si osserva che la presenza di debiti fuori bilancio, in percentuale stimata, in via prudenziale, superiore all'1% rispetto al totale degli impegni, suggerisce un attento monitoraggio delle relative cause[116].

Risultano altresì segnalati diversi casi di errata allocazione di poste contabili relative agli *upfront* delle operazioni in strumenti di finanza derivata e di errata 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 e, 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 (e non al titolo III). È stato infatti più volte osservato che gli enti hanno utilizzato tale modalità comportamentale per ottenere liquidità immediata per spese correnti, lasciando forme di indebitamento sempre più onerose alle amministrazioni successive e alle generazioni future[117]. Quantunque nell'ottica di perseguire

---

[112] Sez.Puglia deliberazione n. 95/PRSP/2009 del 22/07/2009.
[113] Sez. Veneto delibb. 156 e 183 del 2009 e Sez. Basilicata delibb. 34, 83, 130, 143 del 2009, Sez.Friuli Venezia Giulia deliberazioni nn. 29, 33, 38 e 163 del 2010; Sez. Marche deliberazioni nn. 18, 29 e 38 del 2009; Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 103, 106, 112, 241, 246, 659 del 2009, Sez. Lombardia deliberazioni nn. 56, 140-141, 189, 225 e 229 del 2009.
[114] Sez.Sicilia deliberazione n. 98 del 2009.
[115] Sez.Puglia deliberazione n. 94/PRSP/2009 del 01/07/2009.
[116] Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 353 /2009/PRSP del 2009.
[117] Sez. Puglia delib. 98/2009.

una gestione attiva delle passività finanziarie, finalizzata all'ottimizzazione del costo dell'indebitamento, non può non rilevarsi l'assoluta assenza di qualsivoglia ricostruzione[118] della ipotetica convenienza dello strumento utilizzato. Infatti, il contratto stipulato ha per effetto quello di sostituire gli oneri originari del debito con un tasso variabile e indeterminato (in quanto legato all'andamento dell'EURIBOR a 6 mesi). Nel momento in cui si è ritenuto di stipulare un contratto sostanzialmente aleatorio, in quanto legato all'andamento di una variabile finanziaria, esigenze di buon andamento avrebbero preteso che l'ente avesse provveduto ad un calcolo rigoroso dei prevedibili oneri futuri, effettuato sulla scorta di adeguate previsioni dell'andamento del tasso di riferimento (EURIBOR). Previsioni e calcoli che sembrano del tutto assenti (non inviati né richiamati dagli atti comunali trasmessi) e anzi "affidati" addirittura ad un'attività di consulenza della controparte contrattuale[119].

È stato segnalato poi da alcune Sezioni che il ricorso a strumenti di finanza derivata ha mostrato una evidente inversione di tendenza ed è stato possibile prendere atto di diverse operazioni di chiusura da parte degli enti locali[120].

Per quanto riguarda gli organismi partecipati, la presenza di perdite rappresenta un importante sintomo di non sana gestione finanziaria, quando legato ad attività scarsamente operative o non in linea con le competenze istituzionali proprie dell'ente locale partecipante, in quanto dette perdite, se protratte nel tempo, dovranno essere ripianate con l'apporto di nuovo capitale da parte degli enti locali partecipanti. La presenza di rilevanti trasferimenti, anche in conto esercizio, rappresenta un altro sintomo di non sana gestione finanziaria, in quanto testimonia che l'ente partecipato non ha margini per raggiungere autonomamente il necessario equilibrio tra costi e ricavi. La presenza di società in liquidazione è un ulteriore elemento di non sana gestione finanziaria, sia sotto il profilo della svalutazione della partecipazione iscritta nel conto del patrimonio dell'ente (con un sostanziale svilimento di risorse pubbliche), sia sotto il profilo del prolungarsi delle procedure di liquidazione con il mantenimento di inutili costi d'esercizio e l'aggravarsi di situazioni di perdita e di indebitamento. Appare, inoltre, sintomatica di non sana gestione finanziaria la presenza di organismi partecipati che svolgono attività non ricomprese nelle competenze istituzionali dell'ente locale partecipante[121].

Sono state altresì individuate come gravi irregolarità che incidono in modo rilevante sugli equilibri di bilancio, quelle relative all'imputazione della spesa in conto capitale finalizzate a coprire le perdite delle società partecipate[122]; in tema di perdita di società

---

[118] Essa avrebbe dovuto esser effettuata sulla scorta delle previsioni dell'andamento dell'EURIBOR e l'utilizzo di strumenti di matematica finanziaria.

[119] Sez.Calabria deliberazione n. 296/2009.

[120] Sez. Basilicata deliberazioni nn. 57, 83, 89, 97 del 2009, Sez. Lombardia deliberazione n. 83 del 2009.

[121] Sez. Piemonte deliberazione n. SRCPIE/26/2009/PRSP del 2009; Sez. Molise deliberazione n. 13 del 2009.

[122] Sez. Lazio, delibera n.67/2009; Sez. Puglia delib. 74/2009, Sez. Veneto delib. 83/2009, Sez. Lombardia delibb. 436 e 877 del 2009, Sez. Liguria deliberazione n. 19 del 2009; Sez. Sardegna delibb. 53 e 117 del 2009; Sez. Abruzzo deliberazione n. 20 del 2009.

partecipate, l'aumento della spesa corrente, determinato dall'avere iscritto in bilancio una perdita riferita agli anni precedenti, crea notevoli problemi agli equilibri dell'anno di riferimento[123].

Sempre in materia di esternalizzazioni e di organismi partecipati, ha suscitato notevole interesse, in relazione alle fondazioni, la problematica relativa alle perdite generate dalla gestione corrente ed al ripiano di queste tramite ricapitalizzazione attuata, nella pratica, con l'incremento del fondo di dotazione iniziale. È stato evidenziato che la fondazione, che deve assicurare il perseguimento dei fini sociali nell'ambito delle risorse disponibili del fondo di gestione, per sua natura non può essere ritenuta uno strumento idoneo alla gestione di servizi pubblici a rilevanza economica.[124]

b) Bilanci di previsione dell'esercizio 2009[125]

Le deliberazioni emesse dalle Sezioni regionali su tale controllo sono state circa 2000.

L'esame dei bilanci di previsione ha evidenziato alcune significative irregolarità, che di seguito si espongono.

È stata ritenuta grave irregolarità di ordine contabile-finanziario la mancata approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2009 da parte di una nuova provincia, rilevando che il principio di annualità del bilancio di cui all'art. 151, D. Lgs. n. 267/2000, avendo come scopo quello di individuare nel 31 dicembre di ogni anno la data convenzionale di chiusura del periodo di gestione di ogni Ente locale, non costituisce impedimento all'adozione di un bilancio di previsione a partire dalla data di insediamento degli organi elettivi sino al termine dell'anno solare e che la gestione economico-finanziaria della nuova Provincia, essendo ripartita in capo alle province madri e ricompresa nei bilanci di previsione delle stesse, rischia di ingenerare confusione nel documento previsionale e comprometterne la veridicità e attendibilità[126].

Il ruolo della Corte dei conti e, in particolare delle Sezioni regionali di controllo, nell'ambito del controllo successivo sulla sana gestione finanziaria, consiste non solo, e non tanto, nel verificare il formale rispetto della normativa in materia, attività già svolta da altri soggetti istituzionali (Ministero dell'economia) con maggiore tempestività, ma nel verificare che, al mancato rispetto della normativa, corrisponda l'attivazione di pratiche amministrative tali da consentire all'ente un effettivo contenimento delle spese e di sostanziare, in tal modo, il principio di gestione efficace ed economica della cosa pubblica (art.1 legge n.241/1990). La

---

[123] Sez. Sicilia deliberazione n. 98 del 2009.

[124] Sez. Lombardia, deliberazioni n.. 539-545. In materia si segnala anche il parere n. 195/2009, emesso ex art. 7, co.8, legge n.131/2003

[125] La Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 23 aprile 2009 ha approvato le linee guida con la deliberazione n. 6/AUT/2009/INPR.

[126] Sez. Puglia Deliberazione n. 113/PRSP/2009 del 10/12/2009.

ratio delle norme in materia di patto di stabilità è infatti quella di orientare la programmazione economica e finanziaria degli enti infrastatali entro limiti prestabiliti, al fine di perseguire il raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal legislatore nazionale, a sua volta vincolato al tendenziale perseguimento di obiettivi derivanti dalla adesione dell'Italia alla Comunità Europea[127].

Il bilancio di previsione, sia quello annuale che quello pluriennale, degli enti sottoposti al patto di stabilità interno deve essere impostato in modo tale da garantire il rispetto delle regole del patto stesso[128], il vincolo del rispetto degli obiettivi previsti dal Patto di stabilità deve essere stabilito sin dal documento di previsione. Il legislatore impone agli enti territoriali di predisporre il bilancio preventivo rispettando il parametro del Patto di stabilità che assurge a condizione di legittimità dello stesso, con la conseguenza che l'adozione di un bilancio difforme configura non una semplice irregolarità, ma una grave irregolarità finanziaria alla quale l'ente è tenuto a porre rimedio con immediatezza.

La previsione del legislatore è coerente con la natura dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli degli enti territoriali, che, se anche sono predisposti in termini finanziari, debbono essere formulati in relazione ai programmi che l'ente intende perseguire. Tant'è che significativamente le norme in materia di bilancio sono inserite nel Testo Unico sugli enti locali nel Titolo II, riferito alla "Programmazione e bilanci", al capo I diretto a disciplinare la "Programmazione"[129].

Così, se anche è vero che l'effettiva violazione può essere accertata solo al termine dell'esercizio, dopo che è terminata l'ordinaria gestione, non può essere trascurato che, se in sede di previsione triennale l'ente non tiene conto dei limiti finanziari entro i quali può spingersi, in base ai programmi ed alle iniziative che intende effettuare, non potrà programmare in modo coerente la sua attività[130].

Con riguardo alle spese in conto capitale, il legislatore è intervenuto in materia, disponendo, con l'art. 9-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, che "le province e i comuni con più di 5.000 abitanti possono escludere dal saldo rilevante ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, relativo all'anno 2009, i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009 per un importo non superiore al 4 per cento dell'ammontare dei residui passivi in conto capitale risultanti dal rendiconto dell'esercizio 2007, a condizione che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno relativo all'anno 2008, ovvero, qualora non lo abbiano rispettato, si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 77-bis, comma 21-bis, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112,

---

[127] Sez. Piemonte deliberazione n. 51 del 2009.
[128] Sez. Liguria Deliberazioni n. 78 e 104 del 2009 Sez. Veneto deliberazioni nn. 185, 186, 194 e 224 del 2009.
[129] Sez. Lombardia deliberazione n. 10 del 13 ottobre 2006 della Sezione Lombardia.
[130] Sez. Lombardia deliberazioni nn. 944, 1044, 1060, 1061 del 2009.

convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133." A tale riguardo sembra importante sottolineare che un notevole numero di enti ha, negli ultimi anni, evidenziato difficoltà nel rispettare l'obiettivo di cassa relativo alle opere di investimento, in proposito è stata proposta dalla Sezione di controllo per la Lombardia, relativamente alla norma inserita nella legge finanziaria 2007, giudizio di costituzionalità[131]. Ma, fino all'eventuale modificazione delle norme sul patto concernenti le spese di investimento, gli enti sono tenuti ad osservare i vincoli posti dalla legislazione, assumendo, quindi, le iniziative necessarie per variare gli stanziamenti contenuti nel bilancio 2009, in modo da ricondurlo al rispetto del patto di stabilità interno[132].

Una parte rilevante delle Sezioni si è pronunciata nelle previsioni di bilancio[133] sul superamento del tetto imposto dalla legge finanziaria per le spese di personale ed è stata rilevata l'inosservanza del patto di stabilità interno e la violazione del disposto dell'art. 1, comma 557, della L. 27/12/2006 n. 296 per effetto dell'incremento della spesa del personale impegnata nell'esercizio 2009, rispetto a quella del 2008[134].

In tale materia sono da evidenziare alcuni casi nei quali si è verificato il mancato rispetto dei limiti imposti dall'articolo 1, comma 562 della legge 27 dicembre 2006, n.296, per gli enti locali non soggetti alle regole del patto di stabilità[135].

Relativamente alla Regione Siciliana, per quanto concerne il computo degli oneri relativi alla stabilizzazione e dei connessi contributi regionali, "l'art. 77 ter del decreto legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, analogamente a quanto disposto dall'art. 1, comma 148, della legge 23 dicembre 2006, n. 266, ha previsto espressamente, nelle Regioni ad autonomia differenziata, la possibilità di provvedere, per gli enti locali dei rispettivi territori, alle finalità correlate al patto di stabilità interno, esercitando le competenze alle stesse attribuite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, stabilendo, ad un tempo, che "qualora le predette regioni e province autonome non provvedano entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, si applicano, per gli enti locali dei rispettivi territori, le disposizioni previste per gli altri enti locali in materia di patto di stabilità interno". Il Legislatore regionale con la legge n.6 del 14 maggio 2009, invece di ridisciplinare l'intera materia, si è limitato ad incidere su un solo elemento di calcolo, senza prevedere misure compensative idonee a evitare, o quanto meno a mitigare, gli inevitabili riflessi negativi della crisi economica sull'occupazione e sulle condizioni di vita dei cittadini residenti "in Sicilia". Ha osservato la Sezione che, le predette deroghe al patto di stabilità e

---

[131] In tale senso si veda l'Ordinanza di remissione alla Corte costituzionale n.125/2009 del 1° giugno 2009.
[132] Sez. Lombardia deliberazione n. 947 del 2009.
[133] fra le altre Sez. Basilicata deliberazioni nn. 123, 125, 121, 128 del 2009 Sez. Sardegna deliberazioni nn. 117, 125 del 2009.
[134] Sez. Puglia deliberazione n. 116 del 27/11/2009.
[135] Sez. Sardegna deliberazioni nn. 58, 97 e del 2009; Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 420, 436, 444, 462 del 2009, Sez. Lombardia deliberazioni nn. 985, 1019 del 2009.

alle modalità di calcolo delle spese per il personale sono state operate solo con la citata legge regionale 14 maggio 2009, n. 6, quando cioè era già ampiamente decorso il termine del 31 dicembre previsto dall'art. 77 ter del decreto legge n. 112/2008, con la conseguenza che risultano applicabili per l'esercizio 2009 le disposizioni in materia di patto di stabilità per gli enti locali, dettate a livello nazionale, in base alle quali nel novero delle spese da prendere in esame ai fini del patto di stabilità in materia di personale vanno incluse anche quelle connesse alla stabilizzazione del personale precario[136].

Alcuni enti non hanno indicato, in sede di bilancio previsionale, il limite massimo annuale di spesa per incarichi di collaborazione autonoma a soggetti esterni in violazione del dettato dell'art. 3, comma 56, della L. n. 244/2007 come modificato dall'art. 46 del D. L. n. 112/2008 convertito nella L. n. 133/2008[137].

Con riguardo agli equilibri di bilancio, nei casi di elevato saldo negativo della situazione corrente, è stata richiamata l'attenzione sulla rigorosa osservanza dell'art. 162, comma 6, del D. Lgs. n.267/2000 che prevede che "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo". È stata altresì richiamata l'attenzione sulla circostanza che le previsioni di competenza relative alle spese correnti, sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge"[138].

Numerosi sono i casi in cui è stato segnalato l'utilizzo di risorse straordinarie a copertura di spese correnti, ciò ha dato luogo a molte pronunce con richiamo al principio della prudenza[139]; va evidenziata l'incapienza delle entrate correnti a farvi fronte, da un lato e la rigidità delle corrispondenti spese, dall'altro[140].

In numerosi casi si è verificato che entrate a destinazione vincolata, quali quelle dei proventi da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, ai sensi dell'art. 280 del d.lgs 285/92, siano state utilizzate in percentuali superiori a quelle consentite[141], o anche con riguardo ai contributi per permesso a costruire[142].

Ancora sotto il profilo delle entrate, è stato evidenziato l'incremento delle aliquote ICI in violazione dell'art. 1, co.7, del d.l. n. 93/2009 convertito nella legge n.126/2008[143]; la

---

[136] Sez. Sicilia deliberazione n. 203 del 2009.
[137] Sez. Puglia deliberazione n. 8/PRSP/2010 del 17/02/2010; Sez. Liguria deliberazioni nn. 86 e 97 del 2009 Sez.Molise deliberazione n. 48 del 2009; Sez. Marche deliberazioni nn. 171 e 202 del 2009.
[138] Sez. Puglia deliberazione n. 110/PRSP/2009 del 27/11/2009.
[139] Sez. Liguria Deliberazione n. 77, 80, 82, 83 e 91 del 2009.
[140] Sez. Basilicata nn. 106, 110, 117, 124 del 2009.
[141] Sez. Toscana, delibb. nn. 329, 473, 474, 475, 476, 477, 586 e 633 del 2009.
[142] Sez. Liguria deliberazione n. 84 del 2009, Sez. Lombardia deliberazioni nn. 794-798, 1003, 1049-1059 del 2009.
[143] Sez. Puglia, delib. n. 121/2009.

menzionata violazione della norma succitata prevede la sospensione della potestà di Regioni ed Enti locali di incrementare i propri tributi rilevando che tale normativa non pone alcuna distinzione tra diverse fattispecie impositive e pertanto appare violata per effetto dell'incremento dell'aliquota ICI per gli immobili di categoria D 1 e D 2 dal cinque al sette per mille deliberato[144]. Si è altresì rilavata l'errata quantificazione del minore gettito ICI nel 2008 per esenzione sulla prima casa e i relativi effetti generati da una maggiore somma erogata a titolo di trasferimenti compensativi nel 2008 sul patto di stabilità 2008 e dei conseguenti effetti sul patto di stabilità 2009 derivanti dalla spesa iscritta nel bilancio di previsione dell'ente locale a titolo di restituzione allo Stato della somma non dovuta per trasferimenti compensativi[145].

È stato altresì segnalato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria in misura superiore al limite consentito[146].

Sotto il profilo delle spese, in più occasioni, è stata sottolineata la seria minaccia per gli equilibri di bilancio, costituita dall'ingente presenza di debiti fuori bilancio, dall'assenza di procedure di verifica, dalla mancata esposizione di passività latenti già maturate e prive di copertura finanziaria[147], dalla mancata indicazione dei mezzi di copertura degli stessi per la quota parte 2009 e 2010[148].

Per quanto riguarda l'utilizzo di strumenti di finanza derivata sono state considerate gravi irregolarità la mancanza dell'allegato informativo previsto dall'art. 62 del d.l. n.112/2008 e successive modifiche ed integrazioni e l'impropria allocazione degli importi relativi all'*upfront*[149]. Poiché le operazioni di gestione del debito tramite l'utilizzo di strumenti derivati devono essere improntate alla riduzione del costo finale del debito e dell'esposizione ai rischi di mercato, gli Enti sono stati invitati ad un attento e costante monitoraggio dell'operazione di finanza innovativa sottoscritta atteso che nel caso di tasso euribor 6 mesi (uguale o superiore a determinate soglie prefissate) l'Ente potrebbe essere tenuto al versamento del tasso sino al 6% maggiorato della percentuale dell'1,20% a titolo di *spread*; negativa valutazione era stata rivolta alla situazione per la quale al medesimo istituto di credito con cui erano stati stipulati i contratti di *interest rate swap*, era stato affidato, in precedenza, un incarico di consulenza a titolo gratuito relativo all'elaborazione di proposte finalizzate alla ristrutturazione del debito[150]. Al riguardo è stata rilevata la perdurante assenza di previsioni autonomamente effettuate dall'ente e il ricorso sistematico alle consulenze della controparte contrattuale che evidenziano una situazione di asimmetria informativa, potenzialmente foriera di detrimento a carico dell'ente. Considerato che nell'ente non sembrano esservi professionalità tali da consentire di definire il soggetto operatore

[144] Sez. Puglia Deliberazione n. 121/PRSP/2009 del 10/12/2009
[145] Sez. Liguria Deliberazione n. 109-2009 Sez. Lazio deliberazione n. 59 del 2009.
[146] Sez. Lazio n.50 e 58 del 2009.
[147] Sez. Lazio, nn. 55 e 56/2009.
[148] Sez.Molise deliberazione n. 54 del 2009.
[149] Sez. Lazio, delibb. n.55, 56 del 2009.
[150] Sez. Puglia deliberazione n. 122/PRSP/2009 del 10/12/2009.

qualificato, appare peraltro di dubbia validità la clausola contrattuale sottoscritta dall'ente che riporta tale auto definizione[151].

La mancata costituzione di apposito stanziamento a titolo di accantonamento in uno specifico fondo, per coprire eventuali differenziali negativi connessi alla presenza di contratti derivati, contrasta con il principio di prudenza che deve indurre l'ente a predisporre adeguati accantonamenti mediante costituzione di un fondo rischi, per la copertura dei futuri eventuali debiti.

In merito alle nuove modalità di finanziamento delle opere pubbliche, si segnala l'improprio ricorso al leasing in costruendo, spesso utilizzato senza la preventiva, necessaria ponderazione in ordine all'onerosità di tale strumento, rispetto ad altre forme di finanziamento e con il rischio della violazione delle disposizioni in materia di ricorso all'indebitamento[152].

La possibilità di ricorrere allo strumento societario è per legge correlata ai fini dell'ente pubblico ed è inerente allo svolgimento di attività di competenza dell'ente medesimo, anche al fine di evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica ed in materia di patto di stabilità interno, nonché strumento abusivo per aggirare le procedure ad evidenza pubblica che presiedono all'attività contrattuale delle amministrazioni locali.

La legge finanziaria per il 2008 (art. 3 commi da 27 a 33 della legge 244/2007) ha posto una disciplina vincolistica di tipo formale e sostanziale in tema di costituzione di società e di partecipazioni pubbliche, nel senso che una volta accertata la sussistenza dei requisiti di legge, ostativi alla costituzione di nuove società o al mantenimento di partecipazioni, le pubbliche amministrazioni devono cedere a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le società e le partecipazioni vietate entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008 (art.3 comma 29 legge 244/2007) [153].

È stata quindi sottolineata la necessità di un costante ed attento monitoraggio rivolto alla valutazione dell'opportunità di dismissione o di riduzione delle quote di partecipazione nell'ipotesi di risultati di gestione negativi, soprattutto se essi si riferiscono ad una rilevante serie storica di esercizi finanziari. Le Regioni, le Province e gli enti locali, ai sensi dall'art.3, comma 29, della legge finanziaria per il 2008, devono cedere, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, le partecipazioni nelle società produttrici di beni e servizi non strettamente necessari al perseguimento dei propri fini istituzionali. Il termine, entro il quale adempiere all'incombenza, era stato, dalla legge finanziaria 2008, inizialmente stabilito in diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge e, cioè, entro il 30 giugno 2009, poi, dall'articolo 71 della legge 18 giugno 2009, n 69, prorogato al 31 dicembre 2010. La mancata osservanza del termine per l'avvio delle

[151] Sez. Calabria deliberazione n. 296 del 2009.
[152] Sez. Lombardia, delibb. n.812, 1108, 1109 e 1139/2009.
[153] Sez. Lombardia deliberazioni n. 436, 877 del 2009.

procedure finalizzate alla cessione delle società e delle partecipazioni determina responsabilità erariale per espressa previsione del Decreto-legge 1 luglio 2009, n.78[154].

La scelta dell'intervento pubblico nell'economia locale, è elettivamente demandata all'organo consiliare che detiene i compiti di amministrazione e di programmazione dell'attività dell'ente comunale e che deve effettuare le opportune verifiche di compatibilità e di inerenza alle finalità istituzionali ancor prima di decidere la costituzione di nuove società, ovvero la sorte delle partecipazioni pubbliche in società già esistenti ed operanti nel mercato. In assenza di tali valutazioni l'ente non risponde ai parametri normativi previsti dall'art.3 commi da 27 a 33 della L. 24 dicembre 2007 n. 244 ed è chiamato ad attivare processi di autocorrezione, utilizzando i poteri di direzione e di coordinamento sulla gestione della società[155].

In alcuni casi, in merito alle reiterate perdite fatte registrare da società partecipate non sono state indicate nè le ragioni delle stesse, né i mezzi per ripianarle, né sono state adottate le deliberazioni motivate sul mantenimento delle partecipazioni (ai sensi dell'art.3, co.28, della legge n. 244/2007, come integrato dall'art.19, comma 2, lett.a del decreto legge 1/07/2009, n.78, successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n.112)[156].

È stata, altresì, rilevata, fra le irregolarità, la mancata redazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di cui all'articolo 58 D.L. n. 112/2008 convertito. in legge n. 133/2008, da allegare al bilancio preventivo; tale violazione di legge può denotare una insufficiente attenzione alla piena valorizzazione delle risorse patrimoniali[157].

Presso diversi enti è stata segnalata la mancata adozione del piano triennale finalizzato alla razionalizzazione delle risorse ed alla conseguente violazione dell'art. 2, co.594, della legge 244/2007, secondo il quale "ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottano piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo: delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio; delle autovetture di servizio, attraverso il ricorso, previa verifica di fattibilità, a mezzi alternativi di trasporto, anche cumulativo e dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali."[158].

---

[154] L'art.19, 2° comma, ha aggiunto alla fine del comma 29 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n.244 citata il seguente periodo: "Il mancato avvio delle procedure finalizzate alla cessione determina responsabilità erariale". In tal senso, Sez. Molise deliberazioni n. 42, 57 del 2009.

[155] Sez. Lombardia deliberazioni n. 436, 877 del 2009.

[156] Sez. Molise deliberazioni nn. 49, 50 del 2009; Sez. Abruzzo deliberazione n. 367 del 2009; Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 666 del 2009.

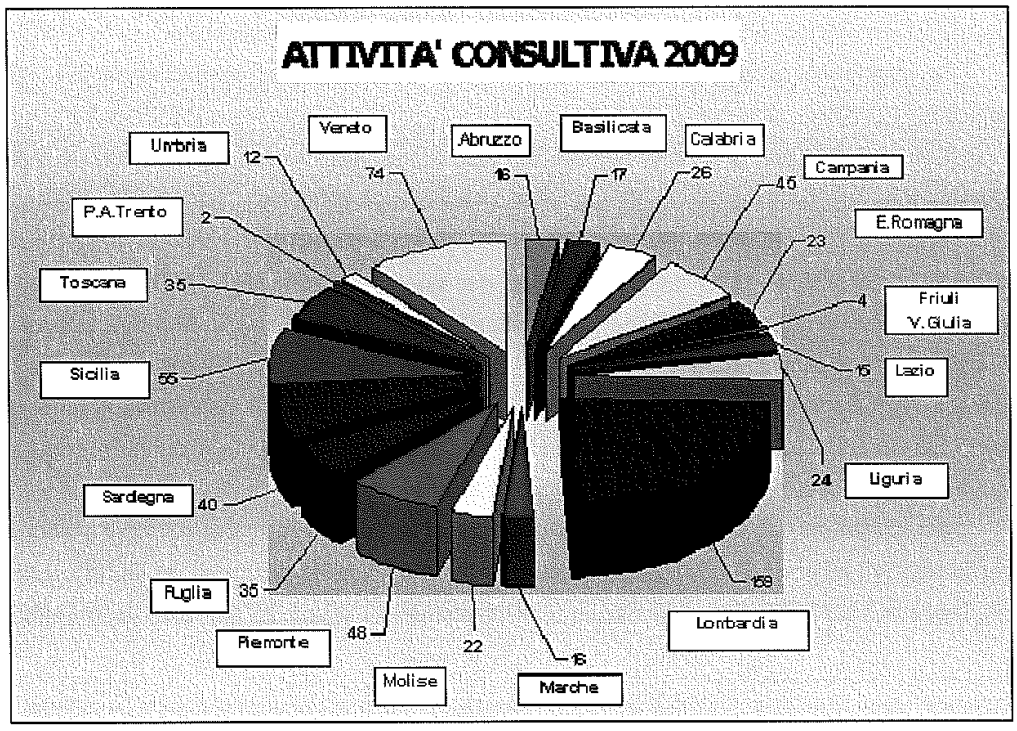
[157] Sez. Emilia deliberazioni nn. 568, 571 del 2009; Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 416, 418, 467, 483, 573 del 2009.

[158] Sez. Campania Deliberazione n. 42 del 2010; Sez. Marche deliberazioni nn. 170 e 189 del 2009; *Sez. Emilia deliberazione n. 38, 55, 560, 566, 568 del 2009; Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 408, 410, 415, 427 del 2009.*

4.3 Attività consultiva

Nell'anno 2009 sono stati resi 668 pareri, con un rilevante incremento rispetto all'attività svolta nel 2008 (n. 493), circa il 35%.[159].

Dopo una prima fase caratterizzata –soprattutto in passato- da richieste a tutto campo, spesso determinate dall'esigenza di risolvere problemi pratici, si è passati a quella 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, all'utilizzo di nuovi strumenti di finanziamento, 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.



[159] Si segnala che per il primo semestre dell'anno 2009 è stata predisposta apposita rassegna (n. 1/2009) dell'attività consultiva delle Sezioni Regionali di controllo, Anno 2009, I semestre, consultabile sul sito internet istituzionale all'indirizzo:
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_autonomie/rassegna_attivita_consultiva/rassegna_attivita_consultiva_2009.pdf;

Nel corso dell'anno 2009, relativamente alle modalità di esercizio dell'attività consultiva, sono intervenute modifiche normative che hanno inciso soprattutto sui rapporti tra le Sezioni Regionali di Controllo e la Sezione delle Autonomie. L'art.17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n.78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n.102 [160] ha previsto -per le funzioni spettanti nella materia di coordinamento della finanza pubblica- in caso di difformità di orientamenti delle Sezioni Regionali sulla medesima questione ovvero su questioni di massima di particolare rilevanza, un ruolo "dirimente" delle Sezioni Riunite intestando a queste ultime una funzione assimilabile a quella nomofilattica[161] vincolante per tutte le Sezioni Regionali. Nella pratica, già dall'autunno del 2009 alcuni collegi, laddove hanno ritenuto che ai pareri sottoposti al loro esame fosse sottesa una c.d. "questione di massima" ovvero in presenza di contrasti interpretativi fra le diverse Sezioni Regionali, hanno disposto la sospensione dell'esame del parere e la contestuale remissione dello stesso alla Sezione delle Autonomie per il seguito di competenza così come delineato dalla novella legislativa. La norma, quindi, non fa esplicito riferimento all'attività consultiva e, pertanto, potrebbe anche essere oggetto di differenti interpretazioni, visto che di tale funzione di armonizzazione si era sempre occupata la Sezione delle autonomie.

Si segnalano, di seguito, anche se in modo non esaustivo, le problematiche più importanti.

Con riguardo alla disciplina relativa al Patto di stabilità interno per il 2009, in base a quanto previsto dall'art. 2, co. 48 agli enti che abbiano rispettato il Patto nel triennio 2005 – 2007 e che nel 2008 abbiano registrato impegni per spesa corrente, al netto di alcune voci individuate da detta disposizione, per un ammontare non superiore a quello medio del triennio 2005 – 2007, non si applicano le limitazioni amministrative previste dai commi 20 e 21 dell'art. 77 bis del d.l. n. 112, conv. in l. n. 133 del 2008, ove il mancato rispetto del vincolo, nel triennio 2009 – 2011, dipenda dall'effettuazione di nuovi interventi infrastrutturali, autorizzati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, a seguito della procedura disciplinata dalla stessa norma[162].

Relativamente al calcolo del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno relativo all'anno 2009, il Legislatore è intervenuto con la norma di cui all'art. 9 bis della legge n.102/2009, fissando i limiti e le condizioni in presenza dei quali le province

---

[160] Si riporta il testo della norma : *"Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite."*

[161] In tal senso, cfr.: Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, adunanza del 26 marzo 2010, delibera n.8/CONTR/2010

[162] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n. 26/2009/Par.

ed i comuni con più di 5.000 abitanti possono escludere i pagamenti in conto capitale effettuati entro il 31 dicembre 2009.

Altre Sezioni hanno osservato che le disposizioni in materia di patto di stabilità, riguardanti i vincoli di cassa, obbligano gli amministratori comunali che intendano dare corso ad appalti di lavori pubblici, anche se finanziati con entrate proprie, ad una attenta programmazione degli interventi, in modo tale che siano avviate solo quelle opere le cui procedure contabili risulteranno compatibili con i limiti stabiliti dalla legge, quando scadranno le date di pagamento. Una diversa programmazione di tali interventi, in base alla quale risulti evidente l'impossibilità di portare a termine la fase relativa ai pagamenti, se non violando il patto, appare quindi inammissibile, sulla base del vigente quadro normativo[163]. La materia ha suscitato notevole interesse e, sulle problematiche legate al rispetto degli obiettivi di cassa in relazione alle spese di investimento ed agli strumenti finanziari utilizzabili per evitare la corresponsione di interessi da ritardato pagamento ai sensi del decreto legislativo n.231/2002, si sono pronunciate, ex art.17, co.31, della legge n.102/2009 anche le Sezioni Riunite.[164]

Con riguardo all'individuazione dell'esercizio di riferimento per calcolare la riduzione della spesa del personale ed alle modalità di computo della predetta spesa, se debba avvenire al netto o al lordo degli oneri contrattuali, le Sezioni hanno prevalentemente ritenuto che deve porsi come parametro di riferimento la spesa del personale dell'esercizio precedente, in modo tale da garantirne una diminuzione in termini costanti e progressivi, di anno in anno, coerentemente con il vigente quadro normativo che impone la programmazione dei fabbisogni e l'ottimizzazione delle risorse disponibili e che deve ritenersi consentito agli Enti soggetti al patto di stabilità interno di considerare le spese del personale di competenza degli anni 2006, 2007 e 2008 al netto degli oneri derivanti dagli intervenuti contratti collettivi nazionali.[165]

L'art. 76, comma 4 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, il quale pone uno specifico ed autonomo divieto di assunzione, quale sanzione per la violazione delle regole del patto di stabilità, che si applica in ogni caso e per qualsiasi tipo di assunzione (incluso quelle di cui all'art. 208, comma 4-*bis*,) e ciò anche nell'ipotesi in cui lo stesso Ente raggiunga l'ulteriore e diverso obiettivo di contenimento delle dinamiche di spesa del personale. Inoltre, la Sezione ha rilevato che la spesa del personale assunto con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del codice della strada debba essere esclusa dalla base di calcolo utile ai fini del rispetto degli obiettivi di contenimento delle dinamiche di spesa

---

[163] Sez. Reg. di Controllo per l'Emilia Romagna, delib. n.5/2009/Par.
[164] SS.RR. in sede di Controllo, delib. n.9/CONTR./2010.
[165] Sez. Reg. di Controllo per la Puglia deliberazione n. 3/PAR/2010; Sezione delle Autonomie, delib. n.2/SEZAUT/2010/QMIG

del personale di cui al comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007.[166] Tra le fattispecie ricadenti nel divieto di assunzione conseguente al mancato rispetto del patto di stabilità sono state individuate: quella relativa all'utilizzo di personale in virtù di "convenzione" che preveda il rimborso degli oneri all'Amministrazione di appartenenza [167], la trasformazione da *part-time* a "tempo pieno" dei rapporti di lavoro[168], i trasferimenti per mobilità.[169] È stato inoltre evidenziato che l'osservanza dei vincoli di spesa o finanziari imposti dal Patto di stabilità interno deve avvenire sin dalle previsioni contenute nel bilancio preventivo e, pertanto, al mancato rispetto del Patto di stabilità interno per il 2009, consegue l'impossibilità di effettuare nuove assunzioni[170].

In merito al quesito se all'obiettivo 2009 di riduzione della spesa di personale possano applicarsi le disposizioni che, nell'imporre alle amministrazioni locali la riduzione della medesima spesa per ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, consentiva di non conteggiare le spese derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali intervenuti successivamente al 2004, alcune Sezioni si sono espresse ritenendo che negli aggregati di spesa da ritenersi rilevanti per il conseguimento degli obiettivi di riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, non devono essere considerati gli esborsi riguardanti gli istituti della contrattazione collettiva aventi carattere vincolato ed automatico, mentre non potranno essere scomputate le spese discrezionali relative a quegli istituti economici, soprattutto scaturenti dalla contrattazione integrativa, per i quali l'ente ha possibilità di incidere nell'*an* e nel *quantum*.[171]

Ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in materia di spesa di personale e, in particolare, della previsione contenuta nell'art.1, co. 557 della legge finanziaria per il 2007, l'ente pubblico che decida di porre in liquidazione e di sciogliere una società *in house,* nella base di calcolo presa a riferimento per la determinazione dei limiti di spesa futuri, deve conteggiare anche la spesa sostenuta da quest'ultima negli anni precedenti in relazione alle attività svolte per conto dell'ente.[172]

Circa le procedure per la copertura di posti vacanti quali stabilizzazioni o progressioni verticali, la forma generale, ordinaria e conforme ai principi costituzionali di reclutamento per il pubblico impiego è il concorso pubblico. Pertanto, qualora l'Ente intenda procedere alla copertura di posti vacanti quali stabilizzazioni o progressioni verticali (che sono da considerarsi forme di reclutamento aventi natura eccezionale), deve destinare almeno il 50% di posti da coprire al concorso pubblico aperto a partecipanti esterni. L'accesso minimo a

[166] Sez. Reg. di Controllo per la Puglia delib. n. 14/PAR/2010
[167] Sez. Reg. di Controllo per il Veneto, delib. n.37/2010/Par.
[168] Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte, delib. n.19/2010/Par.
[169] Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte, delib. n.22/2010/Par.
[170] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delibb. nn. 66, 427 e 605/2009/Par.
[171] Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, delib. n.90/2009, parere n. 13.
[172] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delibb. nn. 193 e 195/2009/Par.

candidati esterni, pari al 50%, deve essere assicurato, per i posti disponibili per ciascuna tipologia (qualifiche o categorie e profili), alla procedura di reclutamento anche nel caso in cui sia disponibile un solo posto.[173]

Sulla corretta interpretazione della valutazione della spesa per il personale in caso di reintegro dei dipendenti della società *in house* posta in liquidazione, la disciplina vincolistica in materia di spese del personale obbligherà l'ente a computare nella dotazione dei dipendenti in servizio, tutti i soggetti a vario titolo utilizzati in strutture e organismi variamente denominati e partecipati, o comunque facenti capo all'ente, utilizzando criteri di calcolo omogenei tanto per il 2008 che per il 2009, e avrà cura di mantenere le spese di personale in linea con i parametri normativi specificati dagli artt. 1 comma 557 della legge 296/2006, 3 commi 120 e 121 della legge 244/2007 e 76 della legge 133/2008.[174] Sulla materia, in seguito alla remissione della questione da parte di una Sezione Regionale di Controllo , si sono pronunciate sia la Sezione delle Autonomie[175] sia le Sezioni Riunite in sede di Controllo[176].

L'attività consultiva ha interessato anche le entrate tributarie laddove è stato evidenziato che la definizione agevolata dei tributi propri delle Regioni e degli Enti locali può avvenire soltanto con riferimento a periodi d'imposta antecedenti all'1.1.2003, data di entrata in vigore della legge n.289/2002, non potendosi introdurre una fattispecie di *"condono"* per un arco temporale indefinito e che, pur spettando all'autonomia e discrezionalità dell'Ente locale determinare per i propri tributi sia le modalità attuative che i requisiti di tale forma di *"condono"* fissando l'ammontare delle riduzioni di imposte e tasse e l'ammontare delle esclusioni o riduzioni di interessi e sanzioni, i regolamenti per la definizione agevolata dei tributi locali devono fornire adeguata motivazione delle scelte operate dalle Amministrazioni, rilevato che, per effetto di essi, potrebbe determinarsi una riduzione del gettito fiscale.[177]

La problematica relativa alle tariffe idriche e, nello specifico, al rimborso del canone di depurazione corrisposto dagli utenti in assenza dell'effettiva resa del servizio: in merito, la pronuncia della Consulta (n.335/2008) e le disposizioni emanate con decretazione d'urgenza (decreto legge n.208/2009 convertito nella legge n.13/2009) hanno impegnato notevolmente le Sezioni Regionali di Controllo[178]. L'Amministrazione competente è

---

[173] Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, delib. n. 100/2009, parere n. 15
[174] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n. 41/2009/Par.
[175] Sezione delle Autonomie, delib. n.5/SEZAUT/2010/QMIG
[176] SS.RR., delib. n.8/CONTR./2010
[177] Sez. Reg. di Controllo per la Puglia delib. n. 4/PAR/2010.
[178] Sez. Reg. di Controllo per la Calabria, delibb. nn.49, 53, 56 e 57/2009; Sez. Reg. di Controllo per il Molise, delib. n.3/2009; SS.RR. per la Regione Siciliana in Sede Consultiva, delibb. nn.2,11,18, 19,20 e 40/2009; Sez. Reg. di Controllo per il Veneto, delibb. nn.17,32/2009/Par. e 36/2010/Par.; Sez. Reg. di Controllo per la Campania, delibb. nn.19, 28, 42,/2009 e 9, 25,37/2010; Sez. Reg. di Controllo per la Sardegna, delib. n.8/2009).

intervenuta sulla materia emanando il decreto ministeriale di cui all'art. 8 *sexies*, co.4, legge n.13/2009 sottoscritto in data 30/09/2009 e pubblicato sulla G.U. n.31 dell'8 febbraio 2010.

Numerosi sono stati i pareri relativi all'ICI, con riguardo alle problematiche afferenti la verifica sull'attendibilità delle certificazioni del mancato gettito[179], e varie Sezioni Regionali si sono espresse in ordine alle problematiche afferenti la potestà regolamentare degli enti locali e l'estensione delle agevolazioni tributarie;[180] particolare attenzione è stata riservata alla definizione di "abitazione principale", al fine di dare interpretazione alle previsioni dell'art.1 del decreto legge n. 93/2008, convertito nella legge n.126/2008.[181] È stato tuttavia chiarito che i rimborsi dallo Stato ai Comuni per mancato gettito ICI - come previsto dall'art. 1, commi 4 e ss., del decreto legge n. 93/2008, convertito nella legge n. 126/2008 - devono essere limitati alle fattispecie previste legislativamente, ossia: l'art. 3, comma 56, della legge n. 662/1996; l'art. 59, comma 1, lett. e), del decreto legislativo n. 446/1997; l'art. 1, comma 1ter, del decreto legge n. 16/1993, convertito nella legge n. 75/1993[182].

L'esercizio di funzioni di vigilanza e controllo nei confronti "anche" di società per azioni a totale partecipazione provinciale, non può dar luogo all'applicazione della maggiorazione prevista dal comma 3 dell'art. 241 del TUEL. Il testuale riferimento normativo alle "istituzioni" dell'ente, deve essere infatti interpretato in senso tecnico e cioè quale "organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale". Ulteriore ragione ostativa all'assimilazione tra istituzione e società per azioni a totale partecipazione provinciale è soprattutto il fatto che l'istituzione, in quanto unità organizzativa priva di personalità giuridica ed autonomia gestionale, è legata all'ente da un rapporto di strumentalità e dipendenza così stretto da limitarne l'autonomia alla pura gestione dei compiti affidati. In tale contesto, l'organo di controllo interno dell'istituzione è il medesimo organo di revisione amministrativo-contabile dell'ente locale mentre, per le società per azioni, si è in presenza di un autonomo collegio sindacale e di autonome forme di verifica della gestione. Tale circostanza chiarisce l'intrinseca diversità tra le funzioni esercitate dal revisore dell'ente locale nei confronti dell'istituzione provinciale e quelle attinenti al controllo di gestione sulle società per azioni partecipate da quest'ultimo. In conclusione, le funzioni di collaborazione con il Consiglio

---

[179] Si rammenta che la Sezione delle Autonomie ha espresso il proprio orientamento con le deliberazioni nn. 8/SEZAUT/2009/QMIG e 1/SEZAUT/2010QMIG

[180] Sez. Reg. di Controllo per l' Emilia Romagna, n.4/2009; Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, nn.208, 1004 e 1128/2009/Par., Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte, nn. 9 e 15/2009; Sez. Reg. di Controllo per la Toscana, n.142/2009

[181] Sez. reg. di Controllo per le Marche, parere n. 1/2009 e Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte parere n. 9/2009; Sez. Reg. di Controllo per il Veneto, delib. n.149/2009/Par.

[182] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delibb. nn.208 e 1128/ 2009/Par.

provinciale non integrano la fattispecie di cui al comma 3° dell'art. 241 TUEL bensì sono inquadrabili tra le "ulteriori funzioni" del comma precedente[183].

È altresì stato richiamato il divieto, per l'ente locale, di ripianare le perdite della gestione ordinaria delle fondazioni di diritto privato[184]. Sulle modalità di ripiano delle perdite societarie e sulla necessità del rispetto del divieto di indebitamento per spese correnti di cui all'art. 119 Cost. si è espressa anche la Sezione Piemonte.[185] Va altresì segnalata, in materia di *"governance"* delle esternalizzazioni, una pronuncia in materia di *"in house providing"* resa dalla Sezione Regionale di Controllo per il Friuli Venezia Giulia che si è soffermata in particolar modo sui rapporti tra Giunta regionale e Consiglio di amministrazione della partecipata, sulle modalità di finanziamento della società nonchè in ordine alla compatibilità delle attività societarie rispetto alla normativa sugli aiuti di Stato. [186]

Sulle modalità di valorizzazione dei beni appartenenti al patrimonio comunale, è stato ribadito che, nel caso l'Ente intenda ricorrere allo strumento societario, onde evitare un possibile depauperamento dell'ente pubblico, l'eventuale alienazione dei beni conferiti nella società mista debba essere correlata e funzionale alla loro valorizzazione e che l'impiego non comporti l'elusione delle norme dettate in materia di finanza pubblica o di attività contrattuale degli enti pubblici. In particolare, è stata evidenziata la necessità che la società si doti di procedure di tipo competitivo dirette a realizzare sul mercato il più elevato valore di cessione. È inoltre opportuno che le corrispondenti entrate siano utilizzate per investimenti finalizzati alla suddetta valorizzazione[187].

La modifica relativa all'indennità da corrispondere a titolo di incentivo alla progettazione introdotta con la norma di cui all'art. 18, comma 4 *sexies* della legge n. 2/2009 è stata oggetto di numerose deliberazioni[188] ed anche di specifica deliberazione adottata dalla Sezione delle Autonomie (n.7/SEZAUT/2009QMIG). Relativamente alle attività remunerabili con gli incentivi in questione, sono stati esclusi i c.d. "studi di fattibilità", in quanto rientranti nell'ambito delle attività di programmazione e, quindi, in una fase prodromica e necessaria rispetto a quella di progettazione, possano beneficiare di compensi incentivanti che risultano riservati, invece, a soggetti e tipologie di attività puntualmente individuati *ex lege.* [189]

---

[183] Sez. Reg. di Controllo per la Campania, delib. 18/2009/Par.
[184] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n.1138/2009/Par.
[185] Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte, delibb. n.5,6,7 e 10/2010/Par.
[186] Sezione Reg. di Controllo per il Friuli Venezia Giulia, delib. n.188/2010/Par.
[187] Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte, delib. n.33/2010.
[188] *ex pluribus*: Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, delib. n. 21/2009; Sez. Reg. di Controllo per le Marche, delib. n. 87/2009; Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delibb. nn. 5, 9,40,50,199,200 e 210/2009; Sez. Reg. di Controllo per la Liguria, delib. nn. 8 e 9/2009; Sez. Reg. di Controllo per l'Emilia Romagna, delibb nn. 242 e 350/2009; Sez. Reg. di Controllo per la Puglia, delibb. nn. 39, 40 e 60/2009; Campania, pareri n.31, 32 e 44/2009, Sez. Reg. di Controllo per l'Umbria, n.73/2009/Par., Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n.604/2009/Par.)
[189] Sez. Reg. di Controllo per il Veneto, delib. n.209/2009/Par.

Nel caso in cui l'iscrizione ad un albo professionale sia il presupposto per l'assunzione ad un pubblico impiego è onere del dipendente far sì che tale requisito sia mantenuto per tutta la durata del rapporto di lavoro, costituendo esso *condicio sine qua non* della sua assunzione o dello svolgimento della relativa professione. Ad identica conclusione deve pervenirsi nell'ipotesi in cui l'iscrizione divenga obbligatoria per lo svolgimento della funzione nel corso del rapporto lavorativo già iniziato, configurandosi in tal caso, quale requisito necessario, non per l'instaurazione, bensì per la prosecuzione del rapporto stesso.[190] Ad analoga conclusione si è giunti in ordine alla "carta di qualificazione del conducente", stabilendo che il relativo onere –sia per l'acquisizione che per il mantenimento della stessa– gravi sui diretti interessati.[191]

Relativamente agli emolumenti spettanti agli amministratori degli enti locali, la Sezione delle Autonomie è intervenuta sulla materia dell'indennità degli amministratori, stabilendo che, relativamente alla corretta modalità di calcolo di tale emolumento, non è più vigente la norma di cui all'art.1, co.54 della legge n.266/2005[192]. Per quanto concerne, invece, il riferimento demografico da prendere a riferimento per l'adeguamento di indennità e gettoni di presenza, la Sezione ha stabilito che il criterio della popolazione residente, calcolata alla fine del penultimo anno precedente, di cui all'art. 156, 2° comma del Tuel, rappresenta la normativa di riferimento.[193]

Numerose pronunce hanno inoltre riguardato il conferimento del mandato *ad litem*.

Nel caso di affidamento di incarico defensionale a professionista esterno all'Ente per la difesa giudiziale, il contratto di patrocinio legale, quale fonte di un rapporto di lavoro autonomo, ove non inserito in un contesto strutturato e organizzato più ampio, soggiace ai soli principi del diritto comunitario richiamati dall'art. 27 del Codice dei contratti pubblici, che impone, tra l'altro, una procedura selettiva se compatibile con l'oggetto del contratto. L'appalto di servizi legali è, invece, configurabile allorquando l'oggetto del servizio non si esaurisca nel patrocinio legale a favore dell'Ente, ma si configuri quale modalità organizzativa di un servizio, affidato a professionisti esterni, più complesso e articolato, che può anche comprendere la difesa giudiziale ma in essa non si esaurisce. Ciò comporta che, in quanto modalità organizzativa, essa sia strutturata e organizzata dal professionista, con mezzi propri, per far fronte alle utilità indicate dall'ente conferente in un determinato arco temporale e per un corrispettivo determinato.[194]

---

[190] Sez. Reg. di Controllo per l'Emilia Romagna, delib. n.10/2009, Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, parere n.14; Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n.655/2009/Par.
[191] Sez. Reg. di Controllo per il Veneto delib. n.133/2009/Par.
[192] Sezione delle Autonomie, delib. n.6/SEZAUT/2010/QMIG
[193] Sezione delle Autonomie, delib. n.7/SEZAUT/2010/QMIG
[194] Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, delib. n.19/2009, parere n. 8.

Qualora l'incarico professionale preveda un'attività da esplicarsi su più annualità, la remunerazione del legale non può che assumere la natura di spesa pluriennale con un impegno contabile da ripartire su più esercizi.[195]

Anche nel periodo in esame alcune richieste di parere hanno avuto ad oggetto il ricorso agli strumenti finanziari. Quanto all'estinzione anticipata dei contratti di IRS, c.d. *swap,* le somme da corrispondere in caso di *mark to market* negativo, devono essere imputate alla spesa corrente e concorrono alla determinazione del saldo finanziario ai fini del patto di stabilità interno.[196] Tra le novità si segnala il *warrant*, che – in quanto ricompreso nella nozione di "strumento finanziario derivato" di cui all'art.1, co.2 del TUF - rientra nel divieto temporaneo stabilito dall'art.62 del decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008.[197]

Sia nel 2009 che nel 2010 è proseguito l'interesse dell'attività consultiva relativamente ai nuovi strumenti di finanziamento delle opere pubbliche tra i quali il contratto di *leasing.* Il *leasing* "operativo" [198]è stato oggetto di esame e – relativamente alle varie tipologie di tale contratto, è stato sottolineato[199] che *il leasing immobiliare in costruendo* rientra nella nozione di indebitamento e, pertanto, non può essere utilizzato per eludere vincoli o limiti che le regole di finanza pubblica pongono all'operato dell'ente locale. Il contratto non può essere utilizzato da enti che non possono ricorrere al debito sia per precedenti violazioni del patto di stabilità che per mancato rispetto dei parametri ex 204 TUEL (delibera della Sezione Controllo per la Lombardia della Corte dei conti n. 1139/2009). Ciò perché "oggetto del contratto non è il semplice *leasing*, bensì il *leasing* immobiliare, un *leasing* finalizzato cioè non alla mera acquisizione della disponibilità di un bene per un determinato periodo avvalendosi di un "finanziamento" da parte di una società finanziaria ma anche alla realizzazione dell'opera a carico della stessa società finanziaria" (TAR Lazio, sez. I – quater, n. 5993 del 4.07.2007).

4.4 Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione.

Nell'esercizio 2009 sono state emesse dalle Sezioni regionali di controllo 1.050 deliberazioni, in tale annualità l'attività ha registrato un rilevante incremento rispetto a quella svolta nel 2008 (n. 494), pari a circa il 112%.

---

[195] Sez. Reg. di Controllo per la Toscana, delib. n.7/2010.
[196] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n.669/2009/Par.
[197] Sez. Reg. di Controllo per il Veneto, delib. n.152/2009/Par.
[198] Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, delib. n.52/2009/Par.
[199] Sez. Reg. di Controllo per il Piemonte, delib. n.40/2010/Par.

Le Sezioni presso le quali il fenomeno ha assunto una più ampia rilevanza sono state la Lombardia, la Calabria, il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria, le Marche ed in misura minore il Veneto, l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Toscana e la Provincia autonoma di Trento.

In taluni casi il controllo è stato preceduto dall' individuazione preventiva di criteri e modalità per l'analisi dei regolamenti[200] e presso qualche Sezione è stata approvata una relazione sul controllo effettuato[201].

L'irregolarità maggiormente segnalata è rappresentata dalla mancata previsione, nell'individuazione dei destinatari degli incarichi, di procedure comparative[202]. In proposito è stata ribadita l'esigenza di tale modalità, ferma restando la possibilità di prevedere forme semplificative nel caso di incarichi al di sotto di una determinata soglia[203]. Molte Sezioni hanno osservato che la menzionata carenza condiziona la corretta determinazione dell'affidamento. In qualche caso, inoltre, pur in presenza di una disciplina sul punto, i relativi regolamenti hanno previsto espressamente la possibilità di affidamenti diretti.

L'affidamento di incarichi "in via diretta", senza l'esperimento di procedure comparative, non risulta contemplato dalle norme introdotte dal legislatore nella specifica materia, anzi il comma 6-bis dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, prevede esplicitamente che ogni amministrazione disciplini e renda pubbliche, secondo i propri ordinamenti, le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione. Eventuali deroghe a tale principio di carattere generale devono considerarsi eccezioni da motivarsi di volta in volta e potrebbero essere consentite soltanto per prestazioni meramente occasionali che si esauriscano in una prestazione episodica non riconducibile a fasi di piani o programmi dell'ente, con un esborso equiparabile ad un rimborso spese[204].

Con riguardo al criterio dell'accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane proprie, sono state formulate osservazioni allo scopo di richiamare l'attenzione sulla verifica dell'esistenza del presupposto voluto dalla norma, al fine di

---

[200] Si fa riferimento alla Sez. di controllo per la Toscana che ha emesso due deliberazioni nn 301 e 426/2009 per la definizione delle Linee guida rispettivamente per gli incarichi di collaborazione, ricerca,studio e consulenza quelli relativi ad attività di relazioni pubbliche, convegni mostre, pubblicità e rappresentanza. Inoltre la Sezione regionale di controllo per il Veneto, con deliberazione n. 14/2008/Ind. Pr. del 14/4/2008, modificata con deliberazione n. 72/2008/Ind. Pr. dell'11/9/2008 a seguito delle novità introdotte dal D.L. n. 112/2008, ha definito le modalità attuative di tale controllo, Sez. Lombardia deliberazioni nn. 37e 224 del 2008 e 37 del 2009.

[201] Sez Friuli Venezia Giulia delib 63/2009; Sez. Marche deliberazione n. 315 del 2009;.Sez Piemonte n. 23/2009; Sez Toscana delib 10/2009. Si segnala, altresì, la Sezione Liguria che con deliberazioni nn. 20 e 22 ha effettuato un'attività di controllo con particolari approfondimenti sui criteri e modalità di analisi del fenomeno.

[202] Sez. Lombardia deliberazioni nn. 169, 172, del 2009 e Sez. Calabria deliberazioni n. 165, 169 del 2009, Sez. Toscana deliberazione n. 10 del 2009, Sez. Umbria deliberazioni n. 18, 44 del 2009, Sez. Veneto n. 18 del 2009.

[203] Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 683 del 2009 e n. 2 del 2010; Sez Piemonte delib. 23/2009; Sez Lombardia delibb nn.169,172 del 2009,Sez Calabria delibb nn 165, 169 del 2009; Sez Toscana delib n10/2009.

[204] In tal senso si è espressa la circolare n2 dell'11 marzo 2008 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

evitare che determinate terminologie riportate nei regolamenti[205] siano utilizzate in modo discrezionale per eludere gli stessi principi della norma. Questi ultimi impongono all'ente di riscontrare in concreto la carenza, sia sotto l'aspetto qualitativo che quantitativo, della figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico[206]. In alcuni casi è stata rilevata la previsione della possibilità di conferire incarichi anche per attività di carattere ordinario; in tali circostanze le Sezioni hanno sottolineato che l'eventuale ricorso a collaborazioni finalizzate a soddisfare esigenze ordinarie proprie del funzionamento della struttura amministrativa comunale è in evidente contrasto con i principi generali introdotti dalla legge finanziaria che disciplina la materia degli incarichi[207].

Si è poi osservato che l'incarico deve corrispondere ai compiti istituzionali dell'Ente e alla programmazione approvata dal Consiglio, ai sensi dell'art. 42, c. 2, lett. b d.lgs. 267 del 2000, oltre che ad una reale ed indifferibile esigenza dell'Amministrazione[208].

Sono state formulate osservazioni in relazione all'esigenza di prevedere espressamente nel regolamento il requisito della natura temporanea della prestazione al fine di rimarcare la necessità che l'incarico non sia conferito per attività cui l'ente deve far fronte ordinariamente.

La disciplina vigente in materia richiede che le professionalità esterne alle quali si decida di ricorrere debbano essere individuate attraverso criteri predeterminati, certi e trasparenti.

La procedura deve necessariamente consistere nella pubblicazione di un bando o avviso di selezione, con la menzione di termini e modalità di presentazione delle domande, il loro esame contestuale e la redazione di verbali di selezione, motivando i relativi giudizi, con pubblicazione degli esiti della selezione stessa (Sez. Toscana deliberazione n. 10 del 2009).

Relativamente al "contenuto dell'incarico esso è costituito da attività altamente qualificate, connotate dall'esigenza di comprovata e particolare specializzazione anche universitaria, ad eccezione dei casi di cui all'art. 46 D.L. 112/08, convertito nella L. 133/08. In tutti gli altri casi è stata segnalata l'opportunità di riportare nel regolamento il requisito in esame poiché espressamente previsto dalla legge quale presupposto indispensabile, tenendo conto che, in base alle ipotesi derogatorie introdotte, si può prescindere dal requisito della specializzazione universitaria, nel solo caso di attività che devono essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell'arte, dello spettacolo o dei mestieri artigianali, fermo restando l'accertamento del requisito della maturata esperienza nel settore di riferimento[209]

---

[205] Si riportano le seguenti dizioni: per indifferibilità o coincidenza di altri carichi di lavoro; per esigenze di natura organizzativa o gestionale; perché la propria struttura è assorbita dall'attività che le compete; perché l'ente non ritiene conveniente istituire stabilmente un posto in organico; per particolari compiti esercitati dal personale.

[206] Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 2 del 2010.

[207] Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 683 del 2009 e 2 del 2010).

[208] Sez. Liguria deliberazione n. 2/2010.

[209] Sez. Toscana delib. 9/2009.

A tal proposito alcune Sezioni hanno richiamato gli incarichi esclusi da tali disciplina riguardanti le seguenti principali tipologie: gli incarichi ai componenti degli organismi di controllo interno e dei nuclei di valutazione, nonché degli organismi operanti per le finalità di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 17 maggio 1999, n. 144; gli incarichi di patrocinio o rappresentanza legale; i servizi di architettura ed ingegneria di cui agli articoli 90 e 91 del D. Lgs. 163/06, nonché in generale l'appalto di lavori, di beni o di servizi di cui al D.Lgs. 163/06 sul presupposto della distinzione tra prestazione d'opera, ex art. 2222-2238 c.c., rispetto alla quale assume rilevanza la personalità della prestazione resa dall'esecutore, e l'appalto di servizi, che ha ad oggetto l'attività imprenditoriale, resa senza caratterizzazione personale, che culmina in un risultato[210].

Le Sezioni hanno altresì evidenziato la mancanza o carenza della disciplina regolamentare in ordine alla corrispondenza tra prestazione affidata e competenze attribuite all'ente dall'ordinamento con riferimento a obiettivi e progetti specifici determinati preventivamente dall'amministrazione.

È stata altresì segnalata la mancata previsione della pubblicazione sul sito web istituzionale dell'ente dell'avviso di avvio della procedura di selezione[211],né degli incarichi conferiti, né dei relativi compensi.

Sono state formulate osservazioni circa l'assenza di preventiva determinazione di alcuni requisiti quali: la durata, il luogo, l'oggetto e il compenso della collaborazione.

4.5 La verifica della veridicità relativa alle certificazioni sul mancato gettito dell'ICI

L'art. 1, comma 1, del D.L. 27.5.2008, n.93 (convertito dalla legge 24.7.2008, n.126), dispone l'esclusione dall'imposta comunale sugli immobili, prevista dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, specificando, nei successivi commi 2 e 3, in quali casi l'unità immobiliare deve essere considerata adibita ad abitazione principale ai fini dell'esclusione dall'imposta. Il comma 4 dell'art. 1 del citato decreto legge, stabilisce che la minore imposta che deriva dall'applicazione di suddetti commi, "pari a 1700 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008, è rimborsata ai singoli comuni, in aggiunta a quella prevista ..." in conseguenza dell'applicazione dell'ulteriore detrazione dell'1,33 per mille della base imponibile, introdotta dall'art.1 – comma 5 – della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Ai fini del rimborso della minore imposta per l'anno 2008, l'art. 77bis – comma 32 - della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto legge 25 giugno 2008, n.

---

[210]Si veda in tal senso Sez. delle Autonomie delib 6/2008 del 14 marzo 2008.
[211] Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 683 del 2009 e n. 2 del 2010 e Sez. Toscana

112, dispone che, entro il 30 aprile 2009, i comuni trasmettono al Ministero dell'Interno la certificazione del mancato gettito accertato, secondo modalità stabilite con decreto del medesimo Ministero. Detta certificazione, secondo quanto successivamente statuito dall'art. 2 – comma 7 – del decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, deve essere trasmessa alla Corte dei Conti per "la verifica della veridicità".

La Sezione delle autonomie con le deliberazioni n. 8/SEZAUT/2009/QMIG nell'adunanza del 4 giugno 2009, integrata dalla n. 1/SEZAUT/2010/QMIG nell'adunanza del 21 dicembre 2009 ha stabilito come interpretare l'art. 2, comma 7 del d.l. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, in merito alla verifica della veridicità della certificazione trasmessa dai Comuni al Ministero dell'Interno attestante il mancato gettito ICI, ritenendo di dover ricondurre ad una valutazione di "attendibilità" del dato certificato. In tal modo risulta attendibile "la certificazione che espone un dato contabile, relativo al mancato gettito ICI accertato, che alla luce di dati consolidati relativi al gettito e/o di altri parametri riferiti agli elementi strutturali del rapporto d'imposta ICI (es: stima della consistenza delle unità abitative, stima della consistenza della base imponibile) e tenuto conto della dinamica del tributo, confermi una sostanziale concordanza con l'andamento del gettito d'imposta". Ha altresì dato interpretazione all'art. 1, comma 2, del d.l. 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, con riguardo all'estendibilità dell'esonero fiscale con regolamenti o delibere comunali

Nel corso del 2009 si sono espresse su tale tematica diverse Sezioni regionali di controllo (Campania, Toscana, Molise, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte e Umbria) e altre nel 2010 (Puglia, Sicilia, Basilicata e Emilia Romagna, Abruzzo, Trentino Alto Adige – Sede di Bolzano, Trentino Alto Adige – Sede di Trento)[212].

Nella Sezione Piemonte[213] si è proceduto ad una verifica dell'attendibilità dei dati delle certificazioni inserendo tale controllo nell'ambito dell'analisi dei questionari sul preventivo 2009: in caso di andamento lineare e con scostamenti poco significativi (5-10%) si è ritenuto di valutare attendibile il dato della certificazione ICI; in caso contrario, a meno di specifiche motivazioni, si è proceduto ex art. 1, co. 168 Legge n. 266/2005, invitando l'ente medesimo a rivalutare i dati esposti in bilancio. Sono stati rilevati 22 enti (16 inferiori a 5.000 abitanti e 6 superiori a 5.000 abitanti) che presentano anomalie in ordine agli accertamenti ICI.

Nella Sezione Campania[214] la verifica dell'attendibilità, riferita ai dati comunicati dagli enti, è stata eseguita raffrontandoli con quelli relativi al gettito ICI per le abitazioni principali,

---

[212] Non è stato possibile, sulla base delle deliberazioni pubblicate sul sito della Corte, né in base ad altri elementi informativi, assumere dati e notizie relativamente alle restanti 4 Regioni.
[213] Sez.Piemonte deliberazione n. 51/2009.
[214] Sez. Campania deliberazione n. 71/2009.

accertati per gli anni 2006 e 2007 contenuti nelle certificazioni relative ai corrispondenti rendiconti, trasmesse dai comuni al Ministero dell'interno ex art. 161, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000 n° 267, e verificando "la congruità e la ragionevole coerenza degli elementi che compongono la serie storica dei dati stessi, con riserva di individuare ulteriori criteri di congruità in presenza di eventuali discostamenti che, apprezzati in base alle peculiarità di ciascuna realtà territoriale, rendano necessaria l'utilizzazione di parametri di valutazione e di indicatori aggiuntivi da individuare e da applicare in ragione della specificità delle singole fattispecie".

La Sezione Toscana[215], sulla base dei dati finanziari/contabili riferiti alla serie storica 2006-2008, desunti dalla certificazione di cui all'art. 77bis, comma 32 in argomento e dai certificati di bilancio pubblicati sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno ha stabilito, dopo approfondita istruttoria e attraverso criteri di scostamento fra il 2008 ed il 2007, il livello di attendibilità delle certificazioni, ritenendo attendibili quelle fino al 10% ed invece necessarie di ulteriore approfondimento istruttorio, quelle fra il 10% ed il 20% e non attendibili le certificazioni di quei Comuni per i quali venga attestato uno scostamento di oltre il 20%.

Per effettuare il controllo la Sezione ha altresì ritenuto necessario l'invio, da parte dei comuni, della seguente documentazione: il numero delle abitazioni principali e assimilate per il 2006, 2007, 2008, l'aliquota dell'abitazione principale e di quelle ad essa assimilate per il 2006, 2007, 2008, l'importo detrazione prima casa e assimilate per il 2006, 2007, 2008, la quantificazione del gettito *de quo* indicato al netto delle detrazioni consentite.

A seguito dell'istruttoria alcuni comuni hanno riconosciuto gli errori che la Sezione aveva riscontrato; essi hanno rettificato ufficialmente la certificazione: la Sezione in tali casi ha dichiarato attendibile quest'ultima certificazione rettificata. Per tutte le situazioni è stata data comunicazione al Ministero dell' Interno, ed alla Sezione delle Autonomie, oltre che all'ente interessato[216].

La Sezione Veneto[217] ha stabilito i criteri e i metodi di seguito indicati, per la verifica dell'attendibilità delle certificazioni in oggetto: laddove la sommatoria del gettito ICI e del mancato gettito riferito alla prima casa, relativi all'anno 2008, siano in linea con quelli degli anni precedenti è stato reso un giudizio positivo di attendibilità, con la formula di

---

[215] Sez. Toscana deliberazione n. 306 del 2009.

[216] L'esito dell'istruttoria effettuata dalla Sezione Toscana può essere così schematizzato: per n. 106 comuni lo scostamento è stato inferiore al ±10% e la sezione ha considerato i dati attendibili (delibera n. 09/2010/VSGO dell'11/02/2010), per 68 comuni lo scostamento è stato tra il ±10% e il 20% e la sezione ha considerato i dati attendibili (delibera n. 15/2010/VSGO del 05/03/2010), per 110 comuni scostamento superiore al ±20% e la sezione ha considerato i dati attendibili (delibera n. 65/2010/VSGO del 19/05/2010), per 1 comune la certificazione è stata considerata attendibile (delibera n. 50/2010/VSGO del 21/04/2010), per due comuni la certificazione non è stata considerata attendibile deliberazioni n. 49/2010/VSGO del 21/04/2010 e n. 66/2010/VSGO del 19/05/2010).

[217] Sez. Veneto deliberazione n. 210 del 2009.

salvaguardia che non ricorrano specifiche circostante ostative. Qualora, invece, si siano verificati scostamenti significativi, si è proceduto ad apposita istruttoria, basata sia su documenti forniti dall'ente, sia da notizie o documenti acquisiti presso altri enti pubblici e ciò al fine di verificare quali eventi abbiano cagionato l'anomalia della serie storica. In particolare se la media dell'importo dell'Ici riferita agli anni 2006-2007 coincide con quello del 2008 o presenti uno scostamento non significativo può ritenersi che vi sia attendibilità del dato contenuto nella certificazione presentata dal comune; il dato in questione è stato ritenuto significativo quando in relazione ai comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sia superiore al 10%, mentre in relazione ai comuni con popolazione inferire ai 5.000 abitanti, considerate le particolarità che li contraddistinguono, lo scostamento è stato considerato significativo quando sia superiore al 15% dell'importo medio dei due anni precedenti. In caso di scostamento superiore, al preliminare giudizio di non congruità, è seguito un approfondimento istruttorio inteso ad acquisire elementi di valutazione utili a verificare se il rilevato scostamento sia o meno giustificato. Finita l'istruttoria, ove gli elementi di valutazione acquisiti siano stati idonei a giustificare lo scostamento, la Sezione si è pronunciata positivamente in ordine all'attendibilità, con una specifica deliberazione, Ove, invece, i dati acquisiti no risultino idonei a giustificare lo scostamento, è intervenuta un'apposita pronuncia di non attendibilità.

La Sezione regionale di controllo per il Molise[218] ha stabilito i criteri e metodi per la verifica dell'attendibilità delle certificazioni in oggetto e si è espressa sulla attendibilità delle relative certificazioni dei comuni presenti sul territorio della regione.

La Sezione ha ritenuto attendibile la certificazione che espone un dato contabile che confermi una sostanziale concordanza con l'andamento del gettito d'imposta. Pertanto, tenuto conto che i questionari sul bilancio preventivo 2009 degli enti locali di cui all'art.1 commi 166 e 167 della legge 23 dicembre 2005, n.266 (finanziaria per il 2006) contengono specifiche richieste in ordine agli accertamenti ICI ed alla quantificazione della minore imposta che deriva dall'applicazione dei commi 1, 2 e 3 dell'art.1 del D.L. n. 93/2008, la Sezione ha ritenuto di sviluppare l'istruttoria contestualmente all'esame del documento di programmazione finanziaria dei singoli enti, richiedendo ai revisori contabili degli enti locali di trasmettere - qualora i Comuni non avessero già provveduto spontaneamente - anche la certificazione concernente i minori introiti ICI e, nell'ipotesi di eventuale risposta positiva relativa alla voce "*Variazione aliquote tributi locali*", la copia della delibera di Giunta o di Consiglio con cui si è proceduto, rispettivamente, a proporre e ad approvare detto aumento d'aliquota. Tali dati sono stati raffrontati con la banca dati del Ministero dell'Interno inerente i

[218] Sez. Molise deliberazioni nn. 44, 55 e 56 del 2009.

certificati di conto del bilancio relativi agli anni 2006 e 2007 degli enti controllati[219] e con i dati finanziari a disposizione delle locali Prefetture-Uffici Territoriali del Governo relativi alle "*riscossioni*" ICI 2007, riguardanti unità abitative adibite ad abitazione principale raccolti dal Ministero dell'Interno attraverso la compilazione da parte dei comuni del modello di cui al ricordato Decreto 15 febbraio 2008. L'istruttoria ha riguardato n.136 comuni insistenti sul territorio regionale[220]. Relativamente a n. 127 di questi, l'esame cartolare dei dati riportati nei questionari sul bilancio di previsione dell'anno 2009 inviati dagli organi di revisione, ha consentito di rilevare la sostanziale concordanza tra le relative serie storiche degli aggregati finanziari dell'imposta o l'evidenziazione di lievi scostamenti o discrasie, successivamente superati a seguito della valutazione di ulteriori dati e chiarimenti acquisiti durante l'ulteriore fase di approfondimento istruttorio. Per 9 comuni non è stato possibile esprimere un giudizio di veridicità dei valori di minore gettito relativo all'ICI per vari motivi, tra i quali l'esposizione di dati non coerenti, veridici ovvero ingiustificati e privi di adeguata motivazione[221].

La Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia[222] si è espressa sulla attendibilità delle relative certificazioni di 212 (dei 219 totali) comuni presenti sul territorio della Regione, attestando che i succitati enti hanno rispettato le disposizioni normative dell'art. 1 c. 7 del dl 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni della legge 24 luglio 2008, n. 126 e all'art. 77-bis c. 30 dl 25 giugno 2008 n. 112 inserito dalla legge di conversione 6 agosto 2008 n. 133.

Successivamente la Sezione ha adottato una deliberazione[223] con la quale sono stati fissati i criteri per la verifica delle certificazioni sul minor gettito ICI fatte pervenire dai comuni ai sensi dell'art. 2 comma 7 del D.L. 154/2008 convertito nella legge 189/2008.

Sono in corso le attività istruttorie per l'esame delle certificazioni stesse alla luce dei criteri come sopra definiti.

La Sezione regionale di controllo per il Lombardia[224] ha predefinito le modalità di controllo e verifica di attendibilità del mancato gettito ICI prima casa, previsto dall'art. 2, co. 7 del d.l 7 ottobre 2008, n. 154, convertito in legge n. 189 del 4 dicembre 2008. Ha infatti ritenuto che, qualora la sommatoria del gettito ICI e del mancato gettito riferito alla prima casa, relativi all'anno 2008, siano in linea con quelli degli anni precedenti, potrà essere reso un giudizio positivo di attendibilità. Al contrario, laddove vi siano scostamenti occorrerà

---

[219] Si rammenta che tenuto conto che a cominciare dall'esercizio 2006 i Comuni, nella trasmissione dei detti certificati, sono stati tenuti ad esporre la composizione del gettito ICI, distinta tra abitazione principale ed altre tipologie di immobili.

[220] Tali comuni risultano suddivisi, rispettivamente, in n. 85 comuni della provincia di Campobasso e n. 51 della provincia di Isernia.

[221] Sez Molise deliberazione n. 55 del 2009.

[222] Sez. Friuli Venezia Giulia deliberazioni nn. 53, 54, 80 e 81 del 2009.

[223] Sez. Friuli Venezia Giulia deliberazione n. 183 del 28 aprile 2010.

[224] Sez. Lombardia deliberazione n. 1045 in data 19 novembre 2009.

procedere a specifici accertamenti istruttori basati su documenti forniti dal Comune o acquisiti presso altri enti pubblici, al fine di verificare quali eventi abbiano cagionato l'anomalia della serie storica che, se giustificata, porterà ad un giudizio positivo di attendibilità. Dal confronto fra la media dell'importo dell'ICI riferita agli anni 2006 e 2007 con quella riferita al 2008, maggiorata dell'importo contenuto nella certificazione presentata dal Comune al fine del rimborso della quota prima casa, ove l'importo della media coincida con quello della sommatoria riferita al 2008 o presenti uno scostamento non significativo, la Sezione ha ritenuto che vi sia attendibilità del dato contenuto nella certificazione presentata dal Comune.

In assenza di altri parametri, lo scostamento, in via provvisoria ed a valere unicamente ed esclusivamente in sede di prima applicazione della norma, può ritenersi significativo quando in relazione ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sia superiore al 10%, mentre in relazione ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, considerate le particolarità che li contraddistinguono, lo scostamento può considerarsi significativo quando sia superiore al 15% dell'importo medio dei due anni precedenti.

Ove risulti che nel 2008 si è verificato uno scostamento di ammontare superiore al 10% quanto ai Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti o superiore al 15% quanto ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, dell'importo medio dei due anni precedenti, al giudizio preliminare di " non coerenza" seguirà una specifica attività istruttoria finalizzata ad acquisire elementi diretti a verificare se lo scostamento sia o meno giustificato.

All'esito dell'istruttoria, ove gli elementi acquisiti siano idonei a giustificare lo scostamento, la Sezione si pronuncia positivamente in ordine all'attendibilità con una delibera specifica. Analogamente, si pronuncia in ordine all'accertata mancata attendibilità ove gli elementi acquisiti non siano idonei a giustificare lo scostamento.

Nel 2009, con 22 deliberazioni[225] la Sezione per la Lombardia ha dichiarato attendibile la certificazione inerente il mancato gettito ICI prima casa relativa a 679 comuni.

La Sezione regionale di controllo per la le Marche[226], ha proceduto a verificare la ricezione della certificazione per tutti i Comuni della Regione, verifica che ha dato esito positivo, ed ha elaborato un tabulato che contiene i valori di riferimento, in particolare raffrontando anche in termini percentuali i valori dell'Ici abitazione principale contenuti nel certificato al conto di bilancio per gli anni 2006 e 2007, rispetto all'importo inserito nella certificazione. Le risultanze di tali verifiche, riportate in un allagato della deliberazione ,

---

[225] Sez. Lombardia deliberazioni sono: 1080, 1081, 1082, 1083, 1093, 1094, 1095, 1096, 1097, 1098, 1099, 1100, 1110, 1112, 1113, 1114, 1120, 1121, 1122, 1131, 1132, 1133 del 2009.

[226] Sez. Marche deliberazione n. 310/2009.

evidenziano la diffusa esistenza di differenze, anche notevoli, tra Ici abitazione principale 2006, 2007 e importo della certificazione.

I dati raccolti mostrano inoltre alcune incongruenze, derivanti con probabilità dalla incoerenza dei valori Ici abitazione principale comunicate dalle amministrazioni per essere inserite nel certificato al conto di bilancio e dovute presumibilmente al non elevato grado di attenzione assegnato a questo valore dai Comuni ed anche – in talune posizioni – alla mancata valutazione, all'interno dell'Ici abitazione principale, dell'Ici per le abitazioni "assimilate" alla prima casa, per le pertinenze e del recupero coattivo o volontario dell'evasione tributaria Ici. La Sezione ha ritenuto quindi necessario aprire una apposita fase istruttoria, che consenta alla Corte – nell'esercizio della funzione di controllo attribuita dall'art. 2, comma 7, del decreto-legge 154/2008 – di disporre di una serie di dati omogenea ed esplicitamente asseverata dai Comuni, così da mettere in condizioni la Corte stessa per poter esprimere valutazioni più coerenti con l'obiettivo del controllo. Da questa attività è scaturita l'adozione di 239 deliberazioni (intero campione dei Comuni delle Marche) nelle adunanze del 18 e 28 maggio 2010, in corso di pubblicazione.

La Sezione Umbria [227] ha segnalato, per 4 comuni, la mancata coincidenza del dato certificato dall'amministrazione comunale con quello emergente dalle risultanze istruttorie e comunicato anche dall'amministrazione dell'interno con la certificazione ex art. 77 bis, comma 32 L. 6 agosto 2008 n. 133.

Nel 2010 la Sezione di controllo per la Puglia[228] ha rilevato che la verifica effettuata sulla base della certificazione trasmessa e dei dati rilevati dalla relazione del Collegio dei revisori, allegata al questionario del bilancio di previsione 2009, non consente di esprimere un giudizio di attendibilità sul minore gettito accertato per l'anno 2008 rispetto all'esercizio precedente.

La Sezione di controllo per la Sicilia[229] ha stabilito di utilizzare i dati degli anni 2006 e 2007 riportati nei questionari relativi al rendiconto 2008 trasmessi dagli organi di revisione dei comuni, ai sensi dell'art. 1, c. 166 della legge finanziaria per il 2006 dagli organi di revisione dei Comuni ricavando, in tal modo, le serie storiche per tale gettito; qualora la sommatoria del gettito ICI e del mancato gettito relativo alla prima casa per l'anno 2008 siano in linea con quelli degli anni precedenti, la Sezione rilascia un giudizio di attendibilità della certificazione. Laddove vi siano invece scostamenti la Sezione conduce un'istruttoria finalizzata ad accertarne le cause. Al fine di ottenere un dato significativo, la media dell'importo dell'I.C.I. relativa agli anni 2006 e 2007 sarà posta a confronto con il dato relativo all'accertamento per l'anno 2008 maggiorato dell'importo certificato dal Comune

[227] Sez- Umbria deliberazioni nn. 76, 77, 78, 79 del 2009.
[228] Sez. Puglia deliberazioni nn. 1/PRSP/2010 e 2/PRSP/2010 del 13/01/2010
[229] Sez. Sicilia delibera n. 64/2010/INPR del 2010

come mancato gettito della quota prima casa. Ove l'importo della media coincida con quello della sommatoria riferita al 2008, o presenti uno scostamento inferiore al 10%, per i comuni con palpazione superiore ai 5.000 abitanti, o inferiore al 15%, per quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, il dato certificato dal Comune potrà ritenersi attendibile. Qualora nel 2008 si riscontri uno scostamento di ammontare superiore alle predette percentuali, al giudizio preliminare di "non coerenza" seguirà una specifica attività istruttoria finalizzata ad acquisire elementi diretti a verificare se lo scostamento sia giustificato o meno. Completata l'istruttoria, ove i dati forniti dall'Ente siano idonei a giustificare lo scostamento, la Sezione si pronuncia positivamente in ordine all'attendibilità con una delibera specifica. Analogamente, si pronuncia in ordine all'accertata mancata attendibilità ove gli elementi acquisiti non siano idonei a giustificare lo scostamento. Qualora invece le certificazioni dei Comuni espongano dati finanziari in linea con le serie storiche del gettito o presentino scostamenti contenuti all'interno delle soglie come sopra individuate, la Sezione emetterà apposita pronuncia circa l'attendibilità del dato certificato. La Sezione non ha ancora emesso deliberazioni in merito in quanto è in corso l'attività istruttoria con i Comuni.

Nella Sezione regionale di controllo per la Basilicata, l'esame delle certificazioni ha avuto avvio solo nel 2010 ed ha riguardato tutti i comuni presenti nella Regione.

Sono già state depositate alcune delibere che hanno ritenuto non attendibili quelle certificazioni rispetto alle quali o l'Ente non ha risposto, del tutto o esaurientemente, all'istruttoria espletata, ovvero non ha chiarito i dubbi e le perplessità sorte in ordine al percorso che ha portato gli organi del Comune a costruire il dato certificato. Sul piano metodologico la Sezione[230] ha acquisito da più fonti i dati relativi a ciascun comune, valorizzando nel contempo il principio del contraddittorio e della collaborazione con l'Ente stesso. Successivamente, ha proceduto alla valutazione dell'attendibilità del dato certificato sia confrontando lo sviluppo nel tempo di parametri quantitativi, come l'andamento del gettito I.C.I. totale e di quella parte legata all'abitazione principale, sia tenendo conto, in relazione alla struttura dell'imposta e alle sue variabili, delle informazioni acquisite e dei chiarimenti forniti a seguito dell'istruttoria e delle caratteristiche proprie dei comuni presenti nella regione Basilicata. Le certificazioni attestanti il minor gettito accertato e comunicato al Ministero dell'Interno sono stati posti a confronto con le informazioni assunte nei questionari redatti nell'ambito delle linee guida, dai revisori dei conti, ai sensi dell'art. 1 cc. 166 e segg. L. 266/2005 relative al bilancio preventivo 2009 e al rendiconto 2008. Tali dati sono stati gli elementi di confronto con i certificati consuntivi resi disponibili per ciascun comune dal Ministero dell'Interno relativamente agli anni 2006 e 2007, che riportano il

[230] Tenuto conto degli orientamenti interpretativi indicati nelle deliberazioni 8/SEZAUT/2009/QMIG e n. 1/SEZAUT/2010/QMIG

gettito complessivo dell'imposta I.C.I. scomponendolo tra l'abitazione principale e le altre fattispecie imponibili da cui origina[231]. La minore imposta I.C.I. 2008 certificata è stata, quindi, sommata al gettito ordinario I.C.I. 2008, come rilevato dalle fonti sopra riferite, al fine di stimare quello che avrebbe potuto essere il gettito totale dell'entrata tributaria se non fosse venuta meno la parte attribuita all'abitazione principale. Ciò ha reso possibile evidenziare il trend sia del totale gettito nel triennio 2006-2008, sia di quello imputabile alla sola abitazione principale. I risultati dell'istruttoria sono stati oggetto di valutazione di attendibilità o, nei casi ancora problematici, di valutazione negativa.

Nel 2010 la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna[232] ha approvato la relazione concernente l'attività di controllo delle certificazioni dei comuni per il mancato gettito ICI conseguente all'esenzione dall'imposta delle abitazioni principali – anno 2008 (art. 1, comma 4, d.l. n. 93 del 2008; art. 77-bis, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008; art. 2, commi 6 e 7, del d.l. n. 154 del 2008.

L'indagine ha messo in luce come gli importi relativi all'ICI abitazione principale desunti dai certificati dei conti consuntivi per i bilanci 2006 e 2007 non siano sempre significativi ai fini della valutazione di attendibilità della certificazione 2008. Ciò sia a causa dei numerosi errori ed omissioni in essi contenuti, sia per la non omogeneità dei dati "accertati" nei vari esercizi.

In ogni caso, il confronto tra i dati di gettito dell'ICI abitazione principale 2006 e 2007 con l'ammontare della perdita certificata per il 2008 è risultato difficile, dovendosi tenere conto delle pertinenze e delle abitazioni assimilate alle principali, il cui gettito era incluso nella voce "altri fabbricati". L'indagine ha, inoltre, messo in luce l'esistenza di cause di divergenza del tutto giustificate conseguenti a variazioni di aliquote o di detrazioni deliberate dal comune anteriormente alla sopravvenuta sospensione del potere di deliberare aumenti di tributi (d.l. n. 93 del 2008).

Il controllo svolto ha messo in luce la sostanziale attendibilità degli importi certificati dai comuni della regione Emilia-Romagna per l'anno 2008 quale minor gettito relativo all'esclusione dall'ICI dell'abitazione principale, tranne per 9 comuni, per i quali è stata avviata l'istruttoria.

Nel 2010 la Sezione Abruzzo ha attestato che le difformità del gettito ICI quantificato per l'annualità 2008 ed il biennio precedente trovano giustificazione nelle seguenti ragioni: accatastamento di nuove unità immobiliari adibite ad abitazione principale; errori commessi dai contribuenti, sia in sede di dichiarazione che di versamento, dovuti alla non corretta

---

[231] In aggiunta, e solo all'esito della istruttoria, si sono tenute presenti anche le ulteriori informazioni rinvenibili sul sito internet della Fondazione IFEL (www.webifel.it) concernenti, per ciascun comune monitorato: i dati generali (numero di abitanti; numero di famiglie; numero di abitazioni e di locali); le aliquote I.C.I. sia ordinaria che principale applicate dal 1993 al 2008, nonché la detrazione riconosciuta per l'abitazione principale; l'importo netto riscosso nel corso degli anni e, dal 2002, l'importo disaggregato per tipologia di immobile.

[232] Sez. Emilia Romagna deliberazione n. 40 del 16 marzo 2010.

individuazione delle unità destinate a pertinenze con inserimento delle medesime nella voce "altri fabbricati" anziché nella voce "abitazione principale"; accertamenti svolti dagli Enti per il recupero ICI anni precedenti; inserimento nell'accertamento 2008 del mancato gettito derivante dall'esenzione per gli immobili "ex-rurali" accatastati dopo il 2007 e adibiti ad abitazione principale; abitazioni concesse in comodato d'uso gratuito a parenti in linea retta, residenti ed effettivamente dimoranti nell'immobile; aumento dell'aliquota per abitazione principale determinata per l'anno 2008. Sulla base delle attestazioni rese dai comuni si desume, per n. 189 comuni[233], la veridicità delle certificazioni attestante il mancato gettito dell'ICI 2008, trasmesse dal competente Ministero dell'Interno.

La Sezione di controllo per il Trentino Alto Adige – Sede di Bolzano[234] ha deliberato i criteri per valutare l'attendibilità delle certificazioni sul mancato gettito ICI 2008, criteri che tengono conto dei fattori di concordanza con i dati storici, rilevabili dall'analisi dei gettiti relativi al 2008 e agli anni precedenti. Nelle ipotesi in cui i proventi mancati del 2008, sommati a quelli effettivi realizzati nello stesso anno, risultino coerenti con quelli degli anni precedenti e certificata l'attendibilità. Nelle ipotesi di scostamenti significativi la Sezione procede ad ulteriori accertamenti istruttori, da effettuare sui documenti forniti dai comuni, o da acquisirsi presso altri enti pubblici, allo scopo di verificare i fatti che hanno determinato le incongruenze rilevate nelle serie storiche; tenendo conto delle caratteristiche demo-geografiche degli enti ubicati nella Provincia di Bolzano, le certificazioni sono ritenute attendibili quando la soglia di scostamento tra i proventi ICI degli anni 2006 e 2007 e quelli del 2008 non oltrepassi la soglia del 30%, prevedendo, in circostanze eccezionali e ove siano desumibili valide argomentazioni, l'elevazione ulteriore di tale soglia.

Anche la Sezione di controllo per il Trentino Alto Adige – Sede di Trento[235] ha deliberato i criteri adottati per valutare l'attendibilità delle certificazioni sul mancato gettito ICI 2008. Sono state ritenute meritevoli di approfondimento istruttorio le certificazioni che presentano uno scostamento tra i proventi ICI degli anni 2006 e 2007 e quelli del 2008 del 20%, parametro ritenuto significativo in base alle caratteristiche demo-geografiche del singolo comune. All'esito dell'istruttoria, ove gli elementi acquisiti siano idonei a giustificare lo scostamento, la Sezione si pronuncia con una delibera specifica in ordine all'attendibilità delle certificazioni prodotte, ovvero in ordine all'accertata non attendibilità o non sufficiente dimostrazione dell'attendibilità dello scostamento ove gli elementi forniti dalle amministrazioni non siano idonei a giustificare lo scostamento o siano carenti e incompleti, ovvero in ordine alla non verificabilità delle certificazioni per le quali non sia stata prodotta alcuna documentazione utile alla comparazione dei gettiti tributari.

---

[233] Sez. Abruzzo deliberazioni nn. 10, 11, 16 del 2009.
[234] Sez. Trentino Alto Adige – Sede di Bolzano deliberazione n. 2 del 2010.
[235] Sez. Trentino Alto Adige – Sede di Trento deliberazione n. 16 del 2010.

4.6 Controlli interni

Cons. Carmela Iamele

Introduzione

La verifica del funzionamento dei controlli interni agli Enti locali di cui all'art. 7, comma 7 della L. 131/2003 è esercitata dalle Sezioni regionali di controllo. La Sezione delle Autonomie valuta e compara gli esiti di tali controlli ai fini del giudizio complessivo da rendere al Parlamento. I controlli interni, introdotti dal D.Lgs. 3.02.1993 n.29 e disciplinati compiutamente dal D.Lgs. 30.07.1999 n.286, sono entrati, di recente, in una diversa prospettiva, riconducibile, da un lato, all'ampia ottica del federalismo fiscale e, dall'altro, alle nuove disposizioni introdotte dal D.Lgs. 27.10.2009 n.150, attuativo della Delega di cui alla L. 4.03.2009 n.15.

Con l'avvento del federalismo, infatti, il controllo di gestione dovrà, essere in grado di verificare sia la corrispondenza delle prestazioni rese ai modelli costituzionalmente garantiti, che l'adeguatezza dei servizi forniti rispetto all'entità del prelievo fiscale. Visto che, in presenza di prestazioni standard, esso dovrebbe valutare meglio l'impiego delle risorse, l'efficienza degli apparati e la qualità dei risultati, ne consegue che una rinnovata efficienza dei controlli interni agevolerebbe l'avvento e il consolidarsi del federalismo fiscale. D'altro canto l'utilizzazione dei costi standard, che permettono di valutare l'efficienza e l'economicità a fronte di parametri univoci, permetterebbe al federalismo di migliorare l'assetto e i risultati dei controlli.

La riforma del pubblico impiego, introdotta dalla citata L.15/2009, e sfociata nel D.Lgs. 150/2009, è finalizzata ad applicare al lavoro pubblico i criteri di organizzazione, gestione e valutazione del privato e ha investito, in buona misura, anche il sistema dei controlli interni, ponendo fine a una fase di minore interesse del legislatore per l'applicazione e gli effetti degli strumenti di controllo, disciplinati principalmente dal D. Lgs 286/1999 e scarsamente modificati in seguito. D'altro canto, se quest'ultimo fosse stato utilmente applicato, avrebbe consentito all'Ente locale un approccio idoneo a superare le criticità che si frappongono alla sana gestione, grazie all'adozione di adeguate misure correttive.

La parte centrale del D. Lgs. 150/2009, dedicata ai controlli, è incentrata sulla valutazione della performance organizzativa e individuale, che richiede al responsabile l'uso di una diligenza maggiormente impegnata al raggiungimento dei migliori risultati. Di conseguenza, anche il vaglio della Corte sul funzionamento dei controlli interni, dovrebbe essere, in futuro, maggiormente incentrato sui comportamenti dirigenziali.

Occorre premettere che, all'art. 16, comma 3 del D.Lgs.150 /2009, è disposto che, nelle more dell'operatività dell'intero sistema, e quindi entro il 31 dicembre 2010, negli

ordinamenti degli Enti locali continuino ad applicarsi le disposizioni vigenti e che (comma 2) i comuni sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti interni ai principi contenuti negli articoli 3, 4, 5 comma 2, 7, 9 e 15 comma 1 del Decreto stesso. Benché non ancora applicate, le norme in parola inducono comunque ad un mutamento di ottica nella prospettazione dei controlli esistenti, tenendo ampiamente conto dei dettami della riforma e delle riflessioni che se ne deducono.

Preso atto dello scarso funzionamento dei controlli interni, rilevato anche da questa Corte con il referto dello scorso anno, l'attenzione della riforma si é incentrata sulla più concreta e praticabile valutazione della dirigenza che, partendo dall'ampio campo delle performance organizzative e individuali, supera il ristretto terreno del giudizio sulla persona, per allargarsi ai temi della programmazione strategica e della trasparenza. Quest'ultima, espressamente disciplinata dall'art.11 del D.lgs.150/2009, costituisce livello essenziale di prestazione per tutte le amministrazioni pubbliche, ex art.117, c.2, lett. m) della Costituzione, ed é da ritenersi istituto di immediata applicazione.

Il nuovo soggetto di controllo, denominato Organismo Indipendente di Valutazione – O.I.V., introdotto dall'art.14 del D.Lgs. 150/2009, si differenzia dai precedenti organismi a ciò deputati, perché non valuta direttamente la dirigenza, ma propone al vertice politico amministrativo le risultanze di un esame basato sui criteri di misurazione e valutazione indicati dalla "Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche", C.I.V.I.T., organo centrale che fissa i criteri cui ispirare i nuovi giudizi.

Sarebbe auspicabile che l'organo di nomina dei componenti dell'OIV sia, a sua volta, su posizioni di neutralità.

Il D.Lgs. 150/2009 introduce una riforma dei controlli interni, incentrata maggiormente sulla persona che sull'organizzazione, tanto che la valutazione della perfomance diviene il punto di riferimento e di raccordo per ogni altro tipo di controllo. La valutazione del personale apicale é, dunque, il compito principale dell'O.I.V., che si sostituisce, in questo, ai Nuclei di valutazione che non sono da ritenere abrogati, a patto che mantengano i requisiti del nuovo organo, indicati dallo stesso art.14 del Decreto Legislativo n.150[236].Anzi, più in generale, si può dire che il nuovo Organismo sostituisce, limitatamente ai soggetti, i controlli interni di cui al D.Lgs. 286/1999. Secondo quando dispone il comma 2 dell'art. 14 del D.Lgs. 150/2009, l'O.I.V. svolge attività di valutazione e controllo strategico, verificando l'effettiva attuazione delle scelte programmatiche, ma formula anche proposte sulla sistematica generale delle verifiche interne, onde assicurare la coerenza del sistema e l'esercizio integrato di tutti i controlli legati al risultato. Mentre però, l'esercizio del controllo

[236] Documento ANCI del 4.02.2010.

strategico è affidato espressamente all'O.I.V. dallo stesso art.14 del D. Lgs. 150/2009, il controllo di gestione è mantenuto come funzione, anche se non necessariamente in capo al nuovo organismo. Ciò nonostante, rammentando che la valutazione dei dirigenti presuppone l'esercizio del controllo di gestione (art.5, comma 1 D.Lgs. 286/1999), si deve ritenere che, essendo la funzione valutativa affidata all'O.I.V., quest'ultimo sovraintende al controllo di gestione, che può o meno esercitare direttamente. Non è neanche escluso che la struttura preposta al controllo di gestione possa sopravvivere, rimanendo in capo all'O.I.V. il predetto compito di sovraintendere ed integrare l'intero sistema[237].

Si ritiene tuttora vigente anche l'art. 198 bis del TUEL, che obbliga l'organo titolare del controllo di gestione a riferire alla Corte dei conti sulle risultanze del controllo stesso. In effetti, l'altro obbligo dell'O.I.V., che impone di comunicare alla Corte dei conti le criticità riscontrate (art.14, comma 4, lett. b del D.Lgs. 150/2009), non configge, per diversità di "*ratio*", con l'obbligo di cui all'art.198 bis del TUEL, che impone di relazionare sull'attività di un intero anno, e non su sporadici atti di gestione.

Da quanto esposto emerge che la riforma tende a superare la parcellizzazione dei vari controlli, sui cui esiti l'O.I.V. riferisce soprattutto agli organi di indirizzo politico. La sua posizione di centralità gli consente di svolgere compiti di monitoraggio, rilevazione e comunicazione delle criticità rilevate in più sedi.

Nella nuova valutazione dei dirigenti, ai tradizionali giudizi oggettivi sul raggiungimento degli obiettivi e soggettivi sulle capacità manageriali, si aggiunge l'ulteriore elemento della capacità di valutare i dipendenti, differenziando i giudizi[238].

Il nuovo controllo vorrebbe essere più pregnante e, a tal fine, oltre che all'organo preposto, ne fa carico anche all'Amministrazione attiva, che è obbligata a redigere un provvedimento ad hoc chiamato "Sistema di misurazione e valutazione", atto ad individuare fasi, tempi, modalità, soggetti e responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance (art.7, c.1 D.Lgs. 150/2009). Quest'ultima conosce tre livelli d'esame che sono, negli Enti locali, quello individuale e per unità organizzative e, nelle Amministrazioni centrali, anche quello complessivo per intere amministrazioni.

Siccome l'O.I.V. propone al vertice politico amministrativo le risultanze delle misurazioni e dei giudizi formulati secondo i parametri della Commissione centrale, C.I.V.I.T., non si può negare che lo stretto legame tra questa e l'intero sistema di valutazione dimostra

---

[237] D'altronde, il controllo di gestione, recepito nell'art. 147 del TUEL, non potrebbe, come accade per tutte le norme del Testo Unico sugli Enti Locali, essere abrogato o modificato, in assenza di una disposizione espressa.

[238] Si ricorda che le principali linee d'intervento dell'intera riforma dell'impiego pubblico sono l'ampliamento delle competenze dei dirigenti sia nella valutazione del personale ai fini della progressione economica, delle indennità e dei premi che nelle procedure di mobilità; il riordino della disciplina di conferimento e revoca degli incarichi; il riordino della disciplina per l'accesso alla dirigenza, con preferenza per il concorso; la promozione della mobilità; l'introduzione di nuove forma di responsabilità legate al raggiungimento degli obiettivi e al controllo della produttività dei dipendenti.

il ripristino di una vocazione "centralista", mentre con l'assegnazione della formulazione del giudizio finale al vertice politico, il legislatore sembra non preoccuparsi più di affrancare la dirigenza dai noti condizionamenti degli organi di governo.

L'interazione tra obiettivi, dirigenti e struttura dell'Ente si riflette sull'ambito della misurazione e valutazione della performance, nel senso che questa è collegata agli indicatori, al raggiungimento degli obiettivi, alla qualità del contributo assicurato, alle competenze manageriali dimostrate e alla capacità di valutare i collaboratori. La nuova valutazione si pone come una tappa del ciclo di gestione della performance, che prevede la definizione e assegnazione degli obiettivi, l'allocazione delle relative risorse, il monitoraggio finalizzato agli interventi correttivi, la rendicontazione agli organi di indirizzo politico e all'utenza.

Senza dubbio la rinnovata valutazione della dirigenza mostra anche profili che dovrebbero consentire alle Amministrazioni di superare la mera logica autoreferenziale. I nuovi modelli di misurazione e valutazione validati dalla Commissione Centrale verrebbero ad atteggiarsi come criteri obiettivi e ponderati, sicuramente diversi dai parametri normalmente prescelti dai Nuclei secondo logiche disomogenee o collegate a esigenze territoriali. L'indipendenza di giudizio dell'O.I.V. sembra altresì assicurata dalla composizione dell'organo che si avvarrebbe, e questa è una novità importante, esclusivamente di personale estraneo all'Amministrazione, ciò in netta contrapposizione ai Nuclei di valutazione che sono a composizione mista, se non, addirittura, interna.

Il legislatore del D.Lgs. 150/2009 parte dalla constatazione che, fino ad oggi, i controlli interni non hanno fornito sufficiente prova di buon funzionamento. Per questo, nel nuovo ordinamento, il raggiungimento dei risultati dovrebbe essere rigorosamente commisurato a criteri di merito, selettività e premialità, mentre i comportamenti verso terzi andrebbero ispirati a principi di trasparenza, responsabilità e disponibilità (*accountability*).

La totale accessibilità dei dati relativi ai servizi dovrebbe essere garantita, non solo dalla pubblicità degli stessi, ma anche dalla loro trasparenza e da quella dei relativi indicatori di *performance*[239].

La soddisfazione dell'utenza diviene vero e proprio criterio di miglioramento della performance, quando sino a ieri era un parametro di giudizio scelto occasionalmente dall'uno o l'altro organo di controllo.

L'intento è anche superare la logica degli emolumenti a pioggia, tanto che, senza l'adozione del nuovo sistema di valutazione e senza la certificazione della performance, non

[239] Inoltre, per assicurare che ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione si aggiunga quello della trasparenza, il legislatore ha appositamente modificato il D.Lgs. 196/2003, c.d. "Codice in materia di protezione dei dati personali", statuendo che le informazioni relative allo svolgimento di prestazioni da parte di chiunque sia addetto a una funzione pubblica e la correlativa valutazione non siano oggetto di protezione della privacy

si possono distribuire premi ai dirigenti[240]. In buona sostanza tutte le progressioni economiche dovrebbero avvenire secondo principi di selettività. È pertanto previsto che la valutazione positiva conseguita da un dipendente in un certo arco di tempo costituisca titolo rilevante ai fini della progressione di carriera e dei concorsi riservati al personale interno, per i quali è confermata la quota massima del 50% dei posti da ricoprire (art.91, c.3 TUEL, art 52 D.Lgs.165/200, art.24 c.1 e 2 e art.62, c.1bis D.Lgs.150 /2009). In pratica, a fronte di prestazioni che si dimostrino sistematicamente eccellenti, si vuole perseguire un effetto premiale "sicuro", non solo a fini economici ma anche di carriera.

Dalla lettura del D.Lgs. 150/2009 emerge chiaramente come la preoccupazione principale del legislatore sia di trovare gli strumenti che valorizzino il merito, attraverso l'incentivazione della produttività e della qualità. Si affermano così criteri selettivi e di concorso nella progressione di carriera.

Il controllo di gestione cambia, diventando più di prima il presupposto per l'esercizio della valutazione dei dirigenti e perdendo, viceversa, il profilo dell'autonomia organizzativa. Esso opera, infatti, alle dirette dipendenze della direzione politica e amministrativa e sotto la supervisione metodologica dell'O.I.V. Quest'ultimo assume compiti di monitoraggio, rilevazione delle criticità, verifica delle metodologie impiegate e correttezza dei processi valutativi che scaturiscono dall'acquisizione dei dati. La sopravvivenza del controllo di gestione è, inoltre, espressamente prevista dall'art. 6, comma 2 del D.Lgs. 150/2009 che dice che gli organi di indirizzo politico si avvalgono delle risultanze dei sistemi di controllo di gestione presenti nell'amministrazione. Sembra dunque che l'intenzione del legislatore sia stata di collegare strettamente i processi di autoconoscenza e autocorrezione, propri del controllo di gestione, con i sistemi di valutazione della performance e di corresponsione degli incentivi, tipici della valutazione della dirigenza.

Nel nuovo sistema, le informazioni rilevate, raccolte ed elaborate secondo un apposito piano, afferiscono al controllo di gestione, ma servono sostanzialmente alla valutazione dei dirigenti[241].

L'affidamento degli incarichi dirigenziali dovrebbe essere condizionato al possesso di requisiti obiettivi e assoggettato a valutazioni ricorrenti, così come la direzione politica che valuta i dirigenti in base in alle proposte formulate dall'O.I.V. dovrebbe mantenere un certo margine d'apprezzamento rispetto alle proposte stesse. Al riguardo si ritiene che l'eventuale scostamento di giudizio andrebbe corredato da istruttorie e motivazioni in grado di giustificare ogni differente avviso.

---

[240] Queste disposizioni erano già contenute qua e là nelle norme di comparto.

[241] Si osserva che l'A.N.C.I. (Documento citato del 4 febbraio 2010) ha sostenuto che , per gli Enti locali, non c'è bisogno del piano delle performance, perché esso è già contenuto nel P.E.G. e nel P.D.O.

Il controllo strategico, anch'esso affidato all'O.I.V., esercita un'analisi di compatibilità tra le finalità ipotizzate all'atto di definizione del programma e i risultati conseguiti o ancora in corso di realizzazione. In caso di scostamento il nuovo organismo sarà tenuto ad analizzare se sia imputabile all'inadeguatezza del programma, alla scarsa appropriatezza delle risorse o alla carente azione attuativa dei dirigenti.

Il nuovo sistema, considerato nel suo complesso, è chiamato a sintetizzare e rendere compatibili le risultanze di preesistenti controlli, fornendo uno scenario coerente delle concause dei risultati, della eventuale mancata realizzazione degli obiettivi o dei possibili scostamenti dalle previsioni.[242]

Il nuovo controllo, ponendo l'accento sulla posizione di terzietà degli O.I.V., ne promuove l'indipendenza di giudizio, tanto che i compiti loro assegnati sono più numerosi (si veda, ad esempio la prevenzione e la lotta alla corruzione) e che esiste l'innegabile pregio della loro composizione esterna. A questi aspetti positivi si accompagnano le perplessità derivanti dalla dipendenza funzionale degli organismi interni nei confronti della Commissione Centrale, i cui criteri sono tenuti ad applicare, nonché verso gli organi di indirizzo politico amministrativo che nominano i membri degli O.I.V. e ne recepiscono le proposte.

In conformità a una graduatoria di qualità delle prestazioni individuali, il personale dirigente è collocato in tre livelli di performance, ai cui primi due corrisponde l'assegnazione di risorse accessorie, calcolate anch'esse percentualmente e a favore di coloro che si distinguono secondo criteri di merito e selettività[243].

Cercando di cogliere in sintesi lo spirito della più recente riforma del pubblico impiego, si potrebbe dire che, mentre il legislatore del D.Lgs.286/1999 si atteggiava ancora con un certo ottimismo nei confronti delle Amministrazioni, il legislatore del 2009 ha minor fiducia e, per questo, introduce un'infinità di prescrizioni di dettaglio, volte a concorrere in modo migliore alla massima valutazione della pubblica amministrazione.

Un aspetto particolarmente interessante di questa impostazione è evidenziato al comma 4 dell'art. 3 del D.Lgs.150 /2009, che afferma che nei processi di valutazione e premiazione deve prevalere il criterio strettamente connesso all'accennato soddisfacimento degli interessi dei destinatari dei servizi e degli interventi.

In seno alla riforma dei controlli va menzionato, per completezza, il c.d. controllo concomitante, introdotto dall'art.1, commi 2 e 3 della Legge Delega 4 marzo 2009 n.15, di

---

[242] Si ricorda che la Riforma del D.Lgs.150/2010 potenzia il controllo di legalità amministrativa e contabile che ,in questa sede, come del resto negli anni scorsi, non è trattato.

[243] Ai tre livelli di cui all'art.19, distinti nelle corrispondenti tre fasce, alta, intermedia e bassa corrisponde l'assegnazione, del 25%, del 50% e del restante 25% del personale, riscuotendo, le prime due, l'intero trattamento accessorio, suddiviso al 50% per ciascuna classe, ed escludendo da ogni emolumento la classe di merito bassa. Grazie poi a un metodo d'esame d'ispirazione privatistica, vengono introdotti due strumenti di apprezzamento del merito denominati "bonus annuale delle eccellenze" e "premio annuale dell'innovazione", che gratificano ulteriormente chi si sia distinto in seno alla fascia di merito alta, oppure abbia redatto il miglior progetto dell'anno.

cui è titolare la Corte dei conti e che è preordinato all'attivazione di misure correttive di tipo preventivo. Questa nuova forma di controllo si appunta su gestioni pubbliche in corso di svolgimento e interviene sulle gravi irregolarità gestionali segnalate dalla Corte, tramite un provvedimento che dispone, nell'immediato, la sospensione del corrispondente impegno di somme stanziate sui pertinenti capitoli di spesa. È uno strumento di grandi potenzialità che potrebbe, in futuro, far emergere sintomi di episodi di corruzione nel percorso di conclusione dei contratti di beni e servizi dell'intero settore pubblico[244]. In esso sarebbero distinte le fasi del procedimento di controllo avviato dalla Sezione regionale e il momento della comunicazione all'organo di Governo, demandato alla competenza del Presidente della Corte, di concerto con il Presidente della Sezione locale (cfr. Deliberazione Sezioni Riunite n. 29 del 21 luglio 2009).

Va menzionato, da ultimo, il Disegno di Legge contenente la delega per il c.d. "Codice delle Autonomie", A.S. 2259 che è stato approvato in prima lettura alla Camera dei Deputati il 30.06.2010 (A.C. 3118). Le disposizioni in esso contenuti, che prospettano, tra l'altro, un ulteriore riassetto dei controlli interni, vanno comunque considerate, perché la strada dell'innovazione legislativa passa anche per i principi informatori contenuti negli atti preparatori. L'intervento del Legislatore muove ancora dalla constatazione critica dell'inidoneità del vigente sistema controlli ad assicurare la correttezza dell'agire amministrativo e ne promuove un assetto più diffuso ed efficace.

Mentre con il D.Lgs.150/2009 la Corte dei conti mantiene pressoché inalterate le sue posizioni, ricevendo comunicazione delle criticità riscontrate dagli O.I.V., con il Codice delle Autonomie gli esiti dei controlli interni vanno coniugati con i riscontri collaborativi della Corte che, in tal modo, rimane l'unico organismo che, non solo sostiene e migliora la qualità dell'azione amministrativa, ma assicura anche la corretta gestione delle risorse, grazie ad una visione unitaria e imparziale del settore pubblico.

Il Disegno di legge dedica alla riforma dei controlli interni un intero capo, in cui i sistemi di verifica sono suddivisi, ripartendo l'esame dei compiti di gestione dalla considerazione delle funzioni d'indirizzo. È da condividere che, nel rispetto della sempre più accentuata autonomia degli Enti locali, i controlli di gestione e strategico siano sempre più rimessi alla potestà statutaria e regolamentare degli Enti locali [245].

In quella sede, ai controlli tradizionali se ne aggiungerebbero altri, separatamente disciplinati, che andrebbero a verificare, a livello di Sezioni regionali della Corte, e quindi in sede locale, aspetti molteplici e dettagliati, quali il raggiungimento degli equilibri finanziari, la

---

[244] Dall'introduzione alla Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato del Presidente pro tempore della Corte dei conti Tullio Lazzaro.

[245] Si ricorda che gli Enti locali possono derogare, con la propria autonomia regolamentare, le disposizioni di cui all'art. 1, comma 2 D. Lgs 286/1999.

redazione del bilancio consolidato, la qualità dei servizi erogati o la gestione delle partecipazioni societarie.

4.6.1 L'analisi della corte dei conti – Sezioni regionali

Se la Corte dei conti volesse esprimersi, in generale, sulla valenza delle proprie verifiche sul funzionamento dei controlli interni dovrebbe, innanzi tutto, porle in relazione al più recente controllo di regolarità contabile esercitato dalle proprie Sezioni regionali ai sensi dell'art.1, comma 166 della L. 23.12.2005 n.266 - Finanziaria 2006. La norma ha previsto, infatti, un monitoraggio dell'intero ciclo di contabilità che serve a costatare e valutare le misure adottate da ciascun Ente, per ovviare alle irregolarità idonee a pregiudicare, anche solo potenzialmente, l'equilibrio di bilancio o il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Intanto è possibile segnalare dette irregolarità, in quanto le stesse sono raffrontabili con apposite linee guida per la redazione di bilanci preventivi e consuntivi, approvate dalla Sezione delle Autonomie e indirizzate ai collegi dei revisori.

È evidente che, mentre la descritta analisi permette che tutti gli Enti locali si allertino a fronte di situazioni di possibile pregiudizio e, parimenti, favorisce, in ciascuno, l'applicazione dei processi di autocorrezione, non altrettanto può avvenire per la verifica del funzionamento dei controlli interni.

In base, infatti, all' 7, comma 7 della L.131/2003 e alla Delibera delle Sezioni Riunite n.14/2000, Regolamento che disciplina l'assetto degli Uffici della Corte dei conti, ciascuna Sezione regionale dell'Istituto elabora annualmente un proprio programma di lavoro, in seno al quale é frequentemente inserita la verifica del funzionamento dei controlli interni agli Enti locali. Questa verifica riveste, rispetto a quella delle gravi irregolarità contabili, di cui al precitato comma 166, il diverso carattere dell'eventualità e della disomogeneità, visto che le relative indagini, non solo non riguardano la generalità degli Enti, ma rispondono anche a criteri che si differenziano tra loro.

La scelta dei Comuni da esaminare da parte di ciascuna Sezione è stata, dunque, guidata da ragioni diverse, spesso estemporanee. Raramente l'esame è stato condotto a tappeto, com'è avvenuto quest'anno per la Sezione di controllo per Lombardia o, lo scorso anno, per la Sezione del Friuli Venezia Giulia[246]. È, inoltre, un dato d'esperienza che i controlli interni vengano quasi sempre presi in considerazione in seno alle più vaste indagine sulla sana gestione del singolo Ente locale.

Per questi motivi, le varie analisi regionali sui controlli interni, così come la panoramica nazionale che se ne può delineare confrontando le esperienze locali, lasciano il

[246] C.f.r. referto dello scorso anno pag. 141.

campo ad alcune perplessità, sicuramente derivanti dall' impossibilità di applicare criteri univoci e, conseguentemente, di trasformare, in un ipotetico futuro, le attuali valutazioni in certificazioni oggettive.

Resta, ad ogni modo, la convinzione che se fosse veramente possibile un miglioramento dei controlli interni, questo assicurerebbe all'agire amministrativo una rinnovata efficacia, così come il raggiungimento di un loro soddisfacente livello di operatività consentirebbe alla verifica del loro funzionamento di restringere, indirettamente, l'area delle analisi di dettaglio delle gestioni amministrative.

Come si è avuto modo di osservare nei due esercizi precedenti, ogni anno, mediamente, circa una decina di Sezioni regionali sceglie, prevalentemente a campione, un certo numero di Comuni da assoggettare a verifica, mentre la Sezione delle Autonomie è stata deputata a pronunciarsi sullo scenario d'insieme che, benché incompleto, presenta comunque spunti d'interesse e consente di enucleare talune tendenze. Inoltre, comparando le esperienze e segnalando le più ragguardevoli, la Corte dei conti può fornire spunti e modelli comparativi che potrebbero essere di stimolo per altri Enti.

Mentre lo scorso anno la ricognizione delle indagini sui controlli interni ha riguardato il Piemonte, la Lombardia, il Friuli Venezia Giulia, la Liguria, la Toscana, l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise e la Campania, quest'anno le Sezioni di controllo di Piemonte, Lombardia, Trentino A.A. con sede in Trento, Toscana, Umbria e Abruzzo hanno rinnovato le indagini, rivolgendosi, ovviamente, a Enti diversi, mentre le Sezioni di Marche, Lazio e Calabria hanno ripreso le fila di indagini risalenti alla gestione ancora precedente, esaminate dalla Sezione delle Autonomie nel referto del 2008. Le Sezioni regionali della Basilicata e della Sardegna hanno svolto indagini relazionate nel 2009, mentre le Sezioni di Puglia e Sicilia non hanno programmato indagini sull'argomento. Le Sezioni di controllo di Piemonte, Toscana, Abruzzo e Calabria si occupano di controlli interni da tre anni[247].

PIEMONTE

La Sezione regionale di controllo della Corte ha ritenuto di proseguire sulla strada percorsa lo scorso anno, indagando sulla sana gestione di dieci Comuni scelti per sorteggio. Questi Enti provengono, due per ciascuno, dalle classi quinta e sesta mente, per le rimanenti, se ne conta uno per ciascuna classe.

I Comuni di piccole dimensioni hanno dato scarsissima applicazione ai controlli interni. Così se Cinaglio (ab. 459) ha attivato il solo controllo di gestione, svolto dall'ufficio contabile coadiuvato da un dipendente di altra amministrazione, Entracque (ab. 848) ha insediato un

[247] La Sezione del Veneto, che pure parrebbe mancante, ha svolto, lo scorso anno, un'amplissima relazione a tappeto sul controllo di gestione di tutti i suoi Enti.

Nucleo per la valutazione delle posizioni organizzative che si avvale del Segretario e di due liberi professionisti. La funzione, che appare oltremodo limitata dall'assenza del controllo di gestione, fa riferimento alla realizzazione degli obiettivi di P.E.G.. L'ultimo dei tre Comuni più piccoli, Biandrate (ab. 1.103), che pure è il più numeroso, non ha attivato alcun controllo[248]

Naturalmente la Corte ha sollecitato questi Enti ad attivare i controlli mancanti, ricorrendo magari a convenzioni con altri comuni e, soprattutto, ha rilevato come la mancata acquisizione degli elementi di cui alla relazione ex art. 198 bis del TUEL non le consenta di esercitare adeguatamente il controllo esterno.

I Comuni ricompresi tra la terza e la quinta classe non sono maggiormente adempienti. Cavagnolo (ab. 2.281) non ha attivato alcun controllo, ma si è preoccupato di predisporre la relazione di cui all' art. 198 bis del TUEL, con il contributo del Segretario e del responsabile del servizio finanziario. Il comune di Mathi (ab. 3.970) ha adottato la valutazione delle posizioni organizzative, grazie al solito Nucleo composto dal Segretario e due membri esterni, mentre il controllo di gestione si avvale del contributo sinergico di Giunta e Consiglio che, inusitatamente, esercitano un controllo a posteriori, finalizzato principalmente alla corresponsione degli incentivi. L'Ente non ha dato risconto alla richiesta della Corte di creare una struttura apposita, anzi sembrerebbe intenzionato a mantenere l'assetto attuale.

Appaiono più interessanti i risultati ottenuti da San Secondo di Pinerolo (ab.3.379) che, pur non avendo una struttura permanente adibita al controllo di gestione, lo esercita ampiamente tramite il Segretario e un funzionario che, tra i vari compiti, predispongono il P.E.G., rilevano costi, proventi e risultati e verificano i mezzi finanziari a disposizione, i fattori della produzione coinvolti e i risultati ottenuti. La valutazione delle posizioni organizzative è compito del Nucleo che è composto dal Segretario e da una società di consulenza esterna che si avvalgono dei risultati del controllo di gestione e della valutazione degli obiettivi di P.E.G.. La locale Sezione della Corte ha molto apprezzato sia la correttezza del referto compilato ex art 198 bis del TUEL, che l'appropriatezza dei compiti di valutazione, grazie ai quali c'è stato il ricorso ad interventi migliorativi dell'organizzazione interna del comune.

Il controllo di gestione del comune di Gravellona Toce (ab.7.539) è, più opportunamente, affidato ad una struttura permanente composta da due membri interni del servizio finanziario. Pur avendo un proprio programma di controllo e, pur eseguendo il monitoraggio delle entrate e delle spese, l'organismo non ha predisposto il P.D.O. e ha redatto un referto, ex art.198 bis, assolutamente manchevole sotto il profilo dell'analisi dei costi. L'altra osservazione formulata dalla Corte concerne l'assoluta assenza di un rapporto causa – effetto tra i risultati del controllo e l'eventuale modifica dell'attività amministrativa.

[248] Si ricorda, in ogni caso, che in tutti i Comuni, è presente il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La critica si è poi estesa al Nucleo per la valutazione della dirigenza che lavora, apprezzabilmente, in forma associata con la locale Comunità montana, ma che ha elaborato delle schede scarsamente indicative, idonee unicamente alla corresponsione dei compensi accessori.

Dei tre Comuni più grandi, appartenenti alla sesta e settima classe, solo Leinì (ab.11.946) ha un sistema di controlli insufficiente. In esso il controllo di gestione non è affidato ad una struttura permanente, ma all'Assessore alle Finanze, coadiuvato dai vari responsabili di settore e da un funzionario. Costoro hanno predisposto il P.D.O., unitamente alla rilevazione dei costi, proventi e risultati e alla correlata verifica dei mezzi finanziari, dei fattori della produzione e dei risultati ottenuti. Alle censure mosse per l'assenza di una struttura ad hoc, si aggiungono quelle per la mancanza del controllo strategico e della valutazione delle posizioni organizzative, quest'ultima normalmente attiva in Enti di pari dimensioni.

I Comuni di Alpignano (ab.16.648) e Alba (ab.29.910) versano in situazioni assolutamente più soddisfacenti, tanto è vero che l'adeguato livello di attuazione dei controlli ha prodotto considerevoli ricadute sull'azione amministrativa. Ad Alpignano le verifiche di gestione dipendono da un "Gruppo di lavoro per il controllo di gestione", a composizione interna (un dirigente e due impiegati). La struttura è permanente e si avvale di un suo programma, di un P.D.O. e delle relative rilevazioni di costi, proventi e risultati. La Sezione della Corte ha dato atto all'Ente di aver prodotto, nel Referto 2008, un'adeguata analisi della gestione finanziaria, grazie anche all'uso di indicatori appropriati. Le analisi per centri di costo hanno, inoltre, fornito utili indicazioni per le note valutazioni di efficacia, efficienza ed economicità. La valutazione della dirigenza, anche qui, è affidata ad un Nucleo misto, che annovera un dirigente interno e due membri esterni, di cui un libero professionista e un funzionario di altra Amministrazione. Utilizza appropriatamente i dati del controllo di gestione, tanto è vero che l'impianto del sistema di valutazione è strettamente collegato al tasso di realizzazione degli obiettivi individuati dal P.E.G.. Stando alle dichiarazioni dell'Ente, il ricorso ai controlli interni, pur in assenza di quello strategico, ha prodotto come ulteriore risultato una più generale sensibilizzazione della classe politica e dirigenziale, per gli aspetti economico patrimoniali della gestione.

Il comune di Alba è, tra quelli indagati, l'Ente che vanta i controlli più organizzati e maggiormente efficaci. È l'unico comune ad aver attivato anche il controllo strategico e ad aver redatto un referto 2008 in cui sono monitorati tutti i centri di costo e in cui l'analisi di gestione si basa su indicatori i cui valori sono comparati ai dati storici, permettendo di evidenziare il trend di ogni settore. Il controllo di gestione è svolto da una struttura permanente, composta di un dirigente interno, un libero professionista e un funzionario di

altra Amministrazione. Ha, naturalmente, un proprio programma per il monitoraggio dei servizi e si avvale del piano degli obiettivi, con la rilevazione di costi, proventi e risultati. La verifica dei centri di costo considera i fattori della produzione impiegati ed esamina i risultati ottenuti. La valutazione della dirigenza è effettuata, come altrove, da un Nucleo a composizione mista, con un dirigente interno e due membri esterni, che si avvalgono dei referti del controllo di gestione e scambiano informazioni con il controllo strategico. Gli incentivi sono corrisposti in base alla realizzazione degli obiettivi di P.E.G. La valutazione ha permesso di porre correttivi alla gestione e di ridurre alcuni posti dirigenziali. Il controllo strategico è svolto dalla stessa struttura dedicata alla valutazione che, in questa sede, verifica l'attuazione delle scelte politiche. Ne consegue che, monitorando gli obiettivi strategici dei dirigenti, il Nucleo ne esamina le scelte operative, le risorse assegnate, gli ostacoli incontrati e le eventuali responsabilità.

I controlli interni del comune di Alba meritano un apprezzamento largamente positivo e il controllo di gestione ha prodotto conseguenze lodevoli nell'efficienza dei servizi più diversi, quali la mensa, il teatro, l'asilo nido, il museo, lo smaltimento dei rifiuti e i parcheggi. La Sezione di controllo del Piemonte ha riconosciuto l'applicazione ampiamente professionale di queste verifiche, dimostrato, tra l'altro, sia dall'esistenza di interventi e modifiche conseguenti ai rilievi degli organi di controllo che da positive ricadute automatiche sull'attività amministrativa.

LOMBARDIA

La Sezione di controllo della Corte per la Lombardia ha svolto, nel corso del 2009, un'indagine sui controlli interni di vastissima portata, avendo interessato tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti (448 Enti).

I primi a essere esaminati sono stati i dodici capoluoghi di provincia, i cui controlli di gestione risalgono all'incirca al 1995. Milano, in particolare, può vantare un sistema informatico dedicato, per elaborare il P.E.G. e portarne a termine sia il monitoraggio che la consuntivazione. Quasi tutti i comuni più grandi hanno messo a punto strumenti informatici più che adeguati, fatta eccezione per Monza e Pavia che hanno fatto maggiore affidamento, rispettivamente, sulle potenzialità degli indicatori e sui pregi della contabilità analitica.

Per quanto concerne la redazione dei report, il comune di Milano (ab.1.256.211), in vista della consuntivazione dei risultati, utilizza schede del sistema informatico, che illustrano sia la pesatura degli obiettivi, che il livello di raggiungimento dei risultati. A Bergamo (ab.113.143) i report sono standardizzati dal sistema informatico, mentre a Brescia (ab.187.567) l'Amministrazione ha elaborato ben sei tipi di referti[249].

[249] Sullo stato di attuazione degli obiettivi, ancorché trasversali; sullo stato di attuazione degli investimenti; sui costi e proventi; sui servizi a domanda individuale e sui risultati delle indagini di soddisfazione dell'utenza.

Nel comune di Como (ab.78.680) si eseguono tre verifiche annuali, con particolare riguardo agli scostamenti rispetto alle previsioni e alla pluralità d'indicatori messi in campo per ciascun obiettivo. A Cremona (ab.70.887) il raggiungimento delle finalità è illustrato da due report annuali, mentre a Lecco (ab.45.501) la progettazione degli obiettivi, i risultati attesi e il target mantenuto sono descritti in un report quadrimestrale. Se Lodi (ab.40.805) compila report più generici, Mantova (ab.47.790), Monza (ab.120.204) e Pavia (ab. 71.214), preferiscono soffermarsi sull'aspetto, peraltro principale, dello stato di avanzamento degli obiettivi, con una notazione particolare per l'uso degli indicatori da parte di Monza e un'attenzione specifica per le scelte operate dai dirigenti a cura del comune di Mantova.

Nell'esercizio del controllo di gestione tutti gli Enti capoluogo hanno riscontrato delle criticità. Così, mentre a Milano è stata segnalata la necessità di individuare meglio le responsabilità di chi persegue gli obiettivi, a Bergamo il controllo di gestione non è ancora assurto a reale autocontrollo, per cui i dati contabili ed extracontabili non sono integrati e gli indicatori non risultano ben finalizzati agli obiettivi. I Comuni di Como e Lecco si sono dati obiettivi non facilmente misurabili e mancano della contabilità analitica. Gli obiettivi del comune di Cremona non sono sufficientemente rappresentativi dell'attività svolta, così come nel comune di Pavia gli indicatori non consentono una misurazione del tutto coerente dei risultati.

Tutti gli Enti considerati svolgono anche un interessante verifica della qualità dei servizi, con modalità differenti tra loro. A Milano è stato implementato un sistema di gestione della qualità certificato I.S.O. 9001 e, a Brescia, si svolgono indagini di soddisfazione dell'utenza. A Como, il settore politiche educative verifica annualmente la qualità dei servizi alla prima infanzia e della refezione scolastica, il settore mobilità indaga sulla qualità del trasporto urbano e il settore relazioni con il pubblico ha rimodulato i propri orari di apertura. A Cremona il controllo di qualità I.S.O. 9001 è stato completato solo per i musei e per il Servizio Informagiovani, ma è stato avviato per altri cinque settori[250].

Lecco può vantare da anni una certificazione I.S.O. 9001, articolata tra le varie branche d'interesse del Centro di Formazione Professionale. Esso ha svolto di recente un'approfondita indagine sulla soddisfazione dell'utenza per alcuni servizi, quali la biblioteca, i tributi, i servizi demografici, l'edilizia privata, il catasto, il servizio Informagiovani e uno dei centri sportivi.

La valutazione della dirigenza dei Comuni capoluogo ha cominciato ad operare fin dal 1996, avvalendosi di un apposito Nucleo (sette casi), ovvero affidando i relativi compiti ad una preesistente Direzione Generale (cinque casi). Sotto il profilo degli strumenti utilizzati si rileva che il comune di Milano esamina separatamente le performance di ciascun dirigente,

[250] Anagrafe, servizi sociali, sportello spettacoli, sportello tributi, spazio destinato al Comune.

analizzando, da una parte, la percentuale di raggiungimento dei risultati e, dall'altra, le competenze e i comportamenti organizzativi. Il secondo momento si giova di un apposito software e perviene ad una scheda di valutazione.

I Comuni di Bergamo, Brescia e Como valutano le prestazioni dirigenziali, rispettivamente, secondo i criteri percentuali, le verifiche di comportamenti e risultati e l'analisi di tempi, obiettivi e indicatori. A Bergamo una prestazione è connessa, per il 60%, ai risultati, per il 20%, all'operatività dei controlli e, per il restante 20%, al grado di collaborazione con la Direzione Generale. A Brescia conta la verifica del raggiungimento degli obiettivi, a fronte degli indicatori di risultato, il tutto assieme al giudizio sui comportamenti organizzativi. Como ha valutato i dirigenti in base all'esame dei report, all'attuazione degli obiettivi e al rispetto dei tempi. È molto più articolato il lavoro svolto dal comune di Cremona che ha separato il giudizio sulla posizione da quello sui risultati e sul comportamento manageriale. La valutazione della posizione assegna un peso ai vari aspetti che la compongono, quali la complessità, la strategicità e la responsabilità; l'esame dei risultati avviene comparandoli al Piano degli obiettivi e il giudizio sui comportamenti manageriali assegna il punteggio in base a molteplici profili soggettivi, quali la determinazione, la *leadership*, l'integrazione, l'organizzazione, la valorizzazione delle risorse umane e la gestione del cambiamento.

Lodi e Mantova hanno operato scelte simili, prevedendo, l'una, un'unica scheda, articolata nelle due parti riservate all'attività e ai comportamenti e l'altra due schede riferite, rispettivamente, ai comportamenti e ai risultati. Per entrambe, la somma dei punteggi determina la votazione finale.

Nel corso della valutazione della dirigenza, numerosi comuni hanno riscontrato criticità. Milano sta studiando la revisione dell'accordo sindacale vigente, per rendere la quota di retribuzione accessoria più aderente alla percentuale di raggiungimento dei risultati. Bergamo ha lamentato che gli indicatori di misurazione della gestione ordinaria non si differenziano da quelli per le performance dirigenziali, oltre a costatare, nei membri esterni al Nucleo, una conoscenza inadeguata delle attività amministrative. Lodi sta riformando l'intera funzione e per questo ha, più che altro, formulato buoni propositi in ordine al miglioramento nell'acquisizione e pubblicazione dei dati, nonché all'intensificazione dei contatti tra il Nucleo e i Dirigenti.

Il controllo strategico è attivato in quattro comuni, predisposto in tre, ma ancora inevaso nei rimanenti cinque. A Milano lo stato di avanzamento del programma, redatto annualmente dal Sindaco a questi fini, viene elaborato sulla base dei dati dello stato di attuazione dei programmi settoriali, come integrati dagli elementi forniti dai dirigenti in sede di rendicontazione. Sempre a Milano il comune riferisce che le difficoltà incontrate riguardano

essenzialmente la fase di progettazione metodologica, di ricerca degli strumenti più idonei e di acquisizione dei dati e delle informazioni da utilizzare al meglio per la formulazione di scelte adeguate.

A Brescia, lo stato di attuazione delle linee programmatiche è comprovato, a metà mandato, da un documento descrittivo, mentre, alla fine del primo semestre, si redige un altro documento che riferisce sull'attuazione della Relazione previsionale e programmatica e, quindi, anche sugli investimenti realizzati e su quelli non ancora conclusi. Gli obiettivi strategici appaiono, invece, poco più che tracciati nei comuni di Lodi e Pavia.

L'indagine della Sezione del controllo è poi continuata nei confronti dei comuni superiori a 15.000 abitanti, aggregati secondo la loro naturale appartenenza geografica alle rispettive province[251].

In essi il controllo di gestione è attivato nel 66% circa dei casi, anche se nel rimanente 11% l'avvio dei compiti è ormai intrapreso e solo il 23% non ha assunto ancora alcuna iniziativa. Per l'esattezza, mentre la totalità degli Enti che rientrano nei territori di Bergamo, Cremona, Lodi e Pavia applica il controllo di gestione, in tutti gli altri, ricompresi nei territori dei capoluoghi rimanenti, ha provveduto all'attivazione una percentuale maggioritaria[252].

I soggetti interni deputati al controllo di gestione sono stati, nell'ordine, il Direttore generale, il Responsabile del servizio finanziario, i Dirigenti e il Segretario generale. Nella più parte dei casi i compiti di verifica sono stati intestati ad uno solo dei soggetti elencati. Viceversa, il 31% dei Comuni ha previsto che siano più tipi di soggetti interni a svolgere la funzione, mentre solo il 5% ha ritenuto di affidare il controllo a strutture miste.

In novantatre comuni lombardi con popolazione superiore ai 15.000 abitanti è stato attivato anche il controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi erogati. Al riguardo si segnala che Milano e Monza annoverano nel proprio territorio, rispettivamente, ben quaranta e diciassette enti che hanno esplicato verifiche di questo genere.

La valutazione della dirigenza investe la quasi totalità dei comuni in esame e utilizza, come indicatori da applicare alle prestazioni dirigenziali, due categorie di parametri che sono il rapporto tra obiettivi e risultati e i comportamenti organizzativi. Questi ultimi si articolano in capacità decisorie, senso di responsabilità, flessibilità, comunicazione ed efficienza del lavoro. Nella maggioranza dei casi (45% circa) la funzione è intestata al solito Nucleo composto di soggetti interni ed esterni, mentre solo il 20% circa degli Enti affida il compito esclusivamente a esterni. Nei rimanenti casi vi provvede un organo monocratico, cioè il Direttore Generale o, meno spesso, il Segretario Generale.

---

[251] In territorio di Lecco e Sondrio non sono presenti comuni con più di 15.000 abitanti, all'infuori delle Province stesse.

[252] L'unica eccezione è costituita dai Comuni della Provincia di Varese che non raggiungono una percentuale maggioritaria.

I compiti relativi al controllo strategico spesso si formalizzano in documenti che confluiscono nel controllo di gestione, per cui cessano di avere rilevanza al di fuori di quest'ultimo profilo. Del resto il controllo strategico non è stato attivato dal 51% circa dei comuni con più di 15.000 abitanti, cui si contrappongono una limitata percentuale pari al 26% di Enti che ha attivato questo tipo di riesame e un altrettanto modesto 23% che si sta adoperando per far decollare il sistema. Territorialmente parlando il controllo strategico è assente nei comuni rientranti nelle province di Cremona, Lodi e Varese, mentre è funzionante nella maggioranza degli Enti delle province di Bergamo e Pavia. Nel 40% dei casi il compito è intestato a una pluralità di soggetti interni, mentre nel 36% delle ipotesi è attribuito al solo Direttore Generale. Le ipotesi residue che annoverano la composizione mista di membri interni ed esterni, ovvero la partecipazione di soli interni, così come l'affidamento al solo Segretario o a un dirigente registrano percentuali modeste, mediamente attestate sul 4% o 5% circa.

Il controllo di gestione nei ben 332 Comuni con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 risulta attivato nel 55% circa dei casi, tenendo presente che, nei rimanenti, solo il 22% circa degli Enti si sta adoperando per insediare la funzione, a fronte di una medesima percentuale che tuttora disapplica la normativa. Per quanto concerne i soggetti preposti, l'organo titolare si compone di più soggetti interni nel 32% dei casi, mentre le strutture miste sono presenti nel 10% delle ipotesi e quelle formate di soli membri esterni rientrano in un modesto 8%. Nelle rimanenti fattispecie il responsabile del controllo di gestione è una figura apicale monocratica, corrispondente al Responsabile del servizio finanziario (23%), al Segretario Generale (12%), al Direttore Generale (5%) o a un qualunque Dirigente (2%).

La maggioranza dei Comuni in esame non ha attivato il controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi erogati. Per l'esattezza, solo novantacinque enti su 332 hanno esaminato le gestioni degli organismi partecipati e solo 147 verificano la qualità dei servizi. Questi compiti, senz'altro più moderni, trovano la giusta considerazione in norme "de iure condendo", che dovrebbero far decollare il riesame di profili sostanziali delle gestioni (vedi le Conclusioni).

La valutazione della dirigenza è operativa nel 65% dei Comuni di queste dimensioni, mentre un consistente 34% non ha attivato il servizio e meno del 2% sta per attivarlo. Il Nucleo si compone di membri esterni nel 38% dei casi e, in circa il 37%, si avvale sia di membri interni che esterni. Gli organismi di soli membri interni coprono l'8% delle ipotesi, mentre gli apicali dei vari settori valutano i dirigenti in circostanze trascurabili, con la sola eccezione del Segretario Generale che riveste quest'ulteriore funzione in un significativo 10% dei casi.

Il controllo strategico è attivato solo nel 18% degli Enti, con una percentuale altissima di disinteresse per l'istituto. La composizione dell'organo preposto favorisce i soggetti interni (25%), anche se le strutture a composizione esterna raggiungono il 18% e le strutture miste l'11%. Quando l'organo preposto è invece una figura monocratica, si ricorre principalmente al Direttore Generale (12%), ma anche al Segretario Generale o al Responsabile del servizio finanziario, ciascuno dei quali riveste l'ulteriore funzione nel 9% dei casi.

Complessivamente si può dire che i dodici comuni capoluogo, più novantadue Enti lombardi con popolazione superiore a 15.000 abitanti, cui vanno aggiunte le trecentotrentadue località con popolazione tra i 5.000 e i 15.000 abitanti, possono calcolare un indice di attivazione del controllo di gestione pari al 59,15%. Detto indice è, naturalmente, dato dal rapporto tra gli Enti lombardi con attivazione del controllo e la totalità degli Enti della regione. A livello regionale si calcola che il 21,43% dei comuni sta attivando il servizio, a fronte di un 19,42% che ne è totalmente privo.

L'indice di attivazione della valutazione dei dirigenti in Lombardia è pari al 71,65%, con una non attivazione del 27,23%, rispetto a un assai meno diffuso controllo strategico, il cui indice di applicazione è pari al 21,21%, con una non attivazione che raggiunge l'alta percentuale del 66,96%. La valutazione è in fase d'insediamento solo nell'insignificante 1,12% dei casi, mentre il controllo strategico lo è nel ben più rilevante 11,83%.

Dall'analisi del controllo di gestione è complessivamente emerso che gli Enti stanno ricorrendo maggiormente alla contabilità analitica, utilizzata da quasi il 30% dei Comuni con più di 15.000 abitanti. L'esame degli Enti di dimensioni ridotte ha, invece, dimostrato che sarebbe auspicabile che gli stessi implementassero controlli in forma associata (ex art.147 T.U.E.L), ostacolati invece da ragioni campaniliste. Si è anche notato che i casi di controllo di gestione meglio strutturato sono dovuti all'utilizzo di software gestionali dedicati.

Nella redazione dei referti gli Enti hanno incontrato difficoltà nell'operare collegamenti tra la Relazione previsionale e programmatica e altri documenti contabili, quali il Bilancio di mandato oppure il P.E.G. e il P.D.O..

Sono da encomiare alcuni controlli sugli organismi partecipati che hanno portato alla redazione di una sorta di bilancio consolidato di gruppo, contenente i dati contabili del comune e delle società partecipate. Come si sa, alcuni Enti hanno monitorato il grado di soddisfazione dei cittadini rispetto ad alcuni servizi, ma alcuni di essi hanno svolto un lavoro più completo, verificando la percezione di efficienza su svariati aspetti attinenti all'approccio degli utenti ai servizi, come la professionalità, la cortesia e la disponibilità degli addetti.

La valutazione della dirigenza è l'unico controllo che, oltre ad essere più diffuso, si muove in base ad un processo abbastanza omogeneo che ricomprende, ormai ritualmente, l'individuazione e assegnazione degli obiettivi, la pesatura degli stessi da parte del

valutatore, l'individuazione degli indicatori, la valutazione dei risultati sulla base degli indicatori e delle relazioni dei responsabili di settore e l'erogazione finale delle retribuzioni di risultato.

Il controllo strategico ha spesso l'inconveniente di non essere sufficientemente differenziato, rispetto al controllo di gestione. Se fosse maggiormente diffuso, vi sarebbe nei comuni una proficua verifica di coerenza tra le finalità politiche e le decisioni assunte e gli Enti ricorrerebbero maggiormente al bilancio di mandato che, tra l'altro, ha il merito rendere valutabile il grado di attuazione dei programmi fissati all'inizio della gestione.

Al di fuori della "maxi indagine" illustrata, la Sezione di controllo della Corte per la Lombardia ha preso in esame separatamente altri tre Comuni, sulla cui sana gestione si è deliberato nel corso del 2009/2010.

Nel comune di Mozzate (ab.6.874) è stato disciplinato il solo controllo di gestione, per il cui esercizio si è costituito un apposito nucleo composto dal Segretario, un Revisore dei conti e un membro esterno. Vista l'assenza di un P.E.G. l'Ente assegna ai funzionari apicali la responsabilità di programmi e progetti e del relativo budget. Entro il 30 settembre di ogni anno detti responsabili presentano al Direttore Generale una relazione sull'attività svolta per il conseguimento degli obiettivi, mentre è nel corso della gestione che vengono evidenziate, di volta in volta, le criticità che abbisognano di interventi e/o modifiche. La valutazione della dirigenza è affidata allo stesso organo, mentre il controllo strategico manca del tutto.

Naturalmente la Corte dei conti ha rilevato come il controllo di gestione di questo comune sia solamente abbozzato e lo ha invitato a compiere i passi necessari ad affrontare ogni verifica che permetta di conoscere i dati afferenti alle risorse finanziarie, ai costi, ai proventi e ai risultati utili alla conoscenza dei profili economici dei servizi erogati.

Le maggiori dimensioni del comune di Baranzate (ab.11.227) non sono state sufficienti ad assicurare all'Ente un buon sistema di controlli, poiché è esso stesso di recente istituzione e necessita, quindi, di un certo tempo per il soddisfacente assestamento di tutti i suoi organi[253]. Una recente Delibera di Giunta si è limitata a individuare l'unità organizzativa che deve costituire un gruppo di lavoro per l'attuazione del controllo di gestione[254], che appare, dunque, in uno stato meno che embrionale.

L'ultimo comune indagato in ordine di tempo è Como. Il suo sistema di controllo di gestione è subito apparso inidoneo al soddisfacimento delle sue finalità istituzionali, tanto da imporre alla Corte un sollecito invito agli adempimenti del caso. Si pensi che, all'atto di assunzione della Delibera della Corte che approva la relativa indagine, il Regolamento

---

[253] Il nuovo Ente si è costituito solo nel 2004, a seguito del distacco dal Comune di Bollate.

[254] Nel 2007 questa unità organizzativa era composta dal Segretario e dal Responsabile dell'Ufficio di ragioneria. La Corte non ha mai acquisito un referto in ottemperanza dell'obbligo di cui all'art. 198 bis del TUEL

istitutivo del controllo di gestione era ancora in fase di predisposizione[255]. L'organo deputato al controllo di gestione è anche intestatario del giudizio sui dirigenti, nei confronti dei quali si limita a verificare il raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Conclusivamente manca in capo al comune di Como un disegno organico dei controlli interni, che consenta di conoscere le attività e i servizi sotto i profili economici e quantitativi che permettono di valutare il raggiungimento degli obiettivi programmati.

TRENTINO A.A. – TRENTO

Pochi elementi si traggono dall'indagine sulla sana gestione del comune di Riva del Garda (ab. 14.758) che, dal 2006 in poi, ha avviato il controllo di gestione, concentrandosi solo su alcuni servizi di maggiore impatto con il pubblico. Grazie agli indicatori utilizzati è stato possibile evidenziare il complessivo rispetto degli equilibri di bilancio. La Corte ha segnalato urgentemente la necessità di attuare le procedure per la valutazione da parte della Giunta e del Segretario, dei Dirigenti e dei funzionari responsabili, nonché l'opportunità di adottare le forme di controllo e valutazione previste dalla vigente normativa. La stessa Corte segnala che andrebbero approntate le verifiche di "governance" nei confronti di due importanti società a partecipazione maggioritaria del comune, intese a valutare l'efficienza delle prestazioni delle società stesse, i cui dati appaiono del tutto inadeguati a rappresentare aspetti di efficienza ed economicità della gestione.

[255] L'unico documento ricevuto dalla Corte è il referto conclusivo del controllo di gestione relativo all'anno 2007.

TOSCANA

I sette Comuni indagati dalla Sezione regionale della Toscana nel corso dello scorso anno sono stati esaminati a fini diversi. Sono state svolte istruttorie su Pietrasanta, Porto Azzurro e Grosseto, comuni di dimensioni diverse, rientranti nel programma d'indagine del 2008 e completati nel 2009, Carrara, Massa e Pisa, in quanto comuni capoluogo da indagare ai soli fini della regolarità contabile, dei controlli interni e delle società partecipate, e Campi Bisenzio perché aveva evidenziato, nel 2006, un elevato disavanzo di amministrazione.

I vari controlli, come attuati in tutti i singoli comuni, danno compiuta applicazione alla sola valutazione della dirigenza, che è, in effetti, l'unico tipo di riscontro concretamente presente in tutte le località. Anche nel piccolo centro di Porto Azzurro (ab.3.220), che presenta alcune criticità, é stato adeguatamente esaminato il grado di raggiungimento degli obiettivi, e le indennità di risultato liquidate hanno registrato importi diversi. Il servizio di controllo interno è stato istituito,ma non attivato nella composizione prevista dagli atti generali: segretario, responsabile servizi finanziari e organo di revisione[256]. Nel comune di Pietrasanta (ab.24.409), che non rileva criticità particolari per i controlli interni, il Nucleo di tre membri è nominato dal Sindaco che attribuisce anche la retribuzione di risultato. L'attività istruttoria è svolta dal Direttore Generale che verifica l'applicazione del contratto decentrato e il raggiungimento degli obiettivi.

Nei tre Comuni capoluogo di Grosseto, Massa e Carrara la valutazione ha, comprensibilmente, portata più ampia e i rispettivi Nuclei si compongono di tre membri, di cui uno interno, coincidente con il Direttore Generale, e due esterni. A Carrara e a Grosseto l'analisi delle prestazioni avviene in due momenti che, nel primo caso, riguardano il grado di raggiungimento degli obiettivi e l'apprezzamento, tramite schede, delle qualità dirigenziali e, nel secondo, concernono la verifica dello stato di attuazione dei programmi e l'approvazione del rendiconto di gestione. Solo a Massa la valutazione non fa riferimento al Segretario o al Direttore Generale, ma alla Giunta. Qui le valutazioni hanno avuto come parametri gli indicatori e come oggetto i comportamenti manageriali.

Il controllo di gestione è abbastanza sviluppato, tranne che a Massa e Porto Azzurro, dove è istituito ma non attivato. A Grosseto (ab.71.263) esso è ancora allo stato iniziale, visto che dimostra criticità per il raggiungimento degli obiettivi,inteso come un mero scostamento tra le previsioni e l'effettiva utilizzazione delle risorse. Questo controllo di gestione verifica l'attuazione del P.E.G. e del P.D.O., così come offre ai Dirigenti utili strumenti direzionali. In sede di adozione delle misure suggerite dalla Sezione[257], il Comune non aveva ancora definito alcuni correttivi concernenti, tra l'altro, la messa a regime dei

[256] Delibera misure correttive n. 303 del 29.09.2009.
[257] Delibera n. 68 del 20.05.2010.

controlli. Le correzioni richieste non si sono completamente esaurite nei tempi concessi dalla Sezione, stante anche la loro complessità.

A Pietrasanta, nel controllo di gestione, prevale l'aspetto propedeutico alla valutazione della dirigenza. In questo comune il servizio, guidato dal Direttore Generale, prende in esame la predisposizione del P.E.G. e del P.D.O., supporta l'attività del Nucleo di valutazione e determina le indennità di risultato. I report sono completi e interessanti e spaziano tra i numerosissimi settori d'attività. Visto che, tra l'altro, il comune ha attivato un accurato monitoraggio che ha consentito di indagare sulla soddisfazione dell'utenza nei servizi di trasporto e refezione scolastica e che sono stati usati indicatori sia per la misurazione dei risultati che per la valutazione delle responsabilità, il giudizio della locale Sezione della Corte è stato positivo.

Il controllo di gestione esercitato dal comune di Carrara (ab.65.034) non è stato di portata soddisfacente, anche perché all'analisi finanziaria dei compiti non si sono affiancate riflessioni economiche. Oltre all'assenza del controllo strategico, è stata osservata la necessità di organizzare meglio lo stesso controllo di gestione; inoltre le informazioni acquisite sul grado di raggiungimento degli obiettivi non sono apparse del tutto sufficienti.

I punti critici relativi al regime dei controlli sono in fase di adozione delle misure correttive suggerite dalla Sezione[258].

Il controllo strategico è stato istituito solo a Grosseto, mentre negli altri Comuni la Corte ha invitato le Amministrazioni a provvedere, argomentando come quest'ulteriore punto di vista agevolerebbe l'esercizio degli altri controlli, visto che essi si esprimono anche in itinere, valutando l'adeguatezza delle risorse rispetto agli obiettivi. La struttura utilizzata a Grosseto è una struttura dedicata, che utilizza strumenti di programmazione strategica annuale e pluriennale.

Come tutti gli altri Enti anche il comune di Massa (ab.66.769) ha disciplinato i controlli interni, riservando le norme più generali allo Statuto e ricorrendo ai Regolamenti di contabilità e organizzazione per le disposizioni di dettaglio. Al riguardo si segnala che il controllo strategico, non solo non è attuato ma appare carente anche nei contenuti normativi. Il controllo di gestione è ancora inesistente, soprattutto per la grave e perdurante assenza del P.E.G. e perché necessitano gli indicatori di misurazione economici e finanziari.

La valutazione della dirigenza è, invece, operativa ed è esercitata da un organo nominato dal Sindaco, composto dai soliti tre membri, di cui due esterni. Essa è ispirata a tre principi che sono la diversificazione delle retribuzioni in base ai risultati, la conoscenza diretta dell'attività del valutato e la partecipazione di quest'ultimo al procedimento. La Direzione Generale predispone annualmente un piano di valutazione che indica ai Dirigenti gli obiettivi

[258] Deliberazione n. 87 del 1.07.2010.

da conseguire. Oltre al raggiungimento degli stessi sono prese in considerazione, sia le capacità manageriali, che la qualità dell'apporto personale e sono utilizzati degli indicatori di performance. Purtroppo la valutazione avviene, di fatto, in mancanza dell'ausilio del P.E.G. e, soprattutto, essa sconta le conseguenze dell'assenza del controllo di gestione e di quello strategico. Si nota che, senza quest'ultimo controllo, nel momento in cui il comune valuta l'adeguatezza delle scelte rispetto all'attuazione di piani e programmi, esso è privato del necessario riscontro di adeguatezza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

L'assenza di due controlli interni su tre in un comune di più di sessantamila abitanti, oltre ad essere una grave inadempienza, priva del tutto il sistema interno di quell'approccio strategico che consente di maturare nei confronti della struttura una visione più approfondita, magari prospettata su più anni, ma soprattutto idonea a suggerire aggiustamenti e modifiche.

Il comune di Pisa (ab. 89.694) ha prodotto una regolamentazione carente del controllo di gestione e nulla ha disposto in tema di controllo strategico. Il controllo di gestione ha risentito della mancata definizione del P.E.G. per il 2008, con la conseguenza che, fatta eccezione per la rilevazione dell'andamento dei costi 2006/2008, non vi è stata per il resto un'effettiva verifica gestionale. L'attività prevalente è consistita nell'esercizio puramente statistico di rilevazione dei costi. Sono stati comunque acquisiti gli elementi riguardanti lo svolgimento dei compiti ordinari o provenienti dall'attività economico patrimoniale. Sono emerse alcune disfunzioni, quali l'insoddisfacente ricorso ai mezzi informatici e l'omessa indicazione nelle fatture e liquidazioni dei centri di costo dei fattori produttivi e dei periodi di competenza. La Sezione della Corte ha chiaramente lamentato l'assenza dei risultati migliori che c'era ragione di attendersi, vista la disponibilità di una struttura informatica – gestionale di grandi potenzialità. La valutazione della dirigenza è l'unico controllo previsto da un apposito Regolamento, ormai approvato dal 2007, che si occupa esclusivamente della funzione cui è dedicato. Ciascun Dirigente è valutato in rapporto a tre tipi di obiettivi, strategici, qualitativi e gestionali. Ogni obiettivo è articolato su varie attività aventi un loro fattore ponderale e una percentuale di raggiungimento del risultato. Questi due parametri determinano la percentuale di punteggio ottenuta in ogni specifica attività e la somma dei punteggi esprime la votazione complessiva attribuibile a ciascuno.

La valutazione del personale dirigenziale è stata sospesa nella seconda metà del 2008, a causa della mancata definizione del P.E.G.. Il fatto ha costituito un fattore ostativo importante che ha obbligato la Corte a censurare pesantemente la disorganica implementazione del controllo di gestione, l'impossibilità di un miglior apprezzamento delle funzioni dirigenziali e la mancata attivazione del controllo strategico.

Il comune di Carrara (ab. 65.034) si è limitato a prevedere un controllo di gestione che mette capo al Direttore Generale, titolare di una struttura che predispone, a sua volta, il P.D.O. e ne effettua il monitoraggio. Il Regolamento contempla anche una reportistica quadrimestrale, da trasmettere alla Giunta e ai Dirigenti. Nonostante la sua carente organizzazione, il controllo di gestione ha, comunque, offerto sufficienti informazioni sull'attività, gli obiettivi e i risultati, quest'ultimi misurati a mezzo di indicatori. La visione prospettata è prevalentemente quantitativa e finanziaria, si serve di indicatori di attività e non prende in considerazione né gli aspetti economici, né l'utilità pubblica conseguita dai servizi. Benché l'Ente sia dotato di un sistema d'imputazione delle spese per centri di costo, non esiste alcun ricorso alla contabilità analitica. In definitiva, il controllo di gestione si impernia prevalentemente sul P.E.G., misurandone il grado finanziario di attuazione.

La valutazione della dirigenza è affidata a una struttura di tre membri, di cui due di provenienza esterna. Si fonda anche sulle risultanze del controllo di gestione e comunica preventivamente ai dirigenti i criteri che informeranno le valutazioni loro destinate. Esse sono, principalmente, l'effettiva attuazione degli obiettivi di P.E.G., il corretto utilizzo delle risorse finanziarie e l'adeguato sviluppo delle risorse umane. Il Nucleo fa anche da supporto all'attività di programmazione politica e invia annualmente al Sindaco una relazione sulle prestazioni esaminate nel corso dell'anno. L'attività valutativa coinvolge i dirigenti in preventive audizioni individuali. La Sezione regionale della Corte ha notato come le carenze del controllo di gestione influenzino negativamente la valutazione della dirigenza, così come l'assenza del controllo strategico sicuramente limiti le informazioni fruibili a beneficio del giudizio sulle prestazioni.

Mancando il controllo strategico, che è uno strumento di valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di realizzazione di piani e programmi e in seno ad un indirizzo politico che potrebbe così acquisire un respiro più ampio, la portata degli altri controlli é condizionata ed essi sono, così, privati di quell'approccio pluriennale delle scelte che anima una visione più lungimirante della politica locale.

Va comunque riconosciuto al comune di Carrara che, anche senza controllo strategico, sono stati messi a punto dai dirigenti svariati espedienti di verifica della qualità dei servizi resi, che si sono estrinsecati nella stesura di "carte dei servizi" e di altre forme di tutela degli utenti.

In conclusione, se si riconosce al controllo di gestione una volenterosa attività di *reporting*, si ribadisce che lo stesso potrebbe organizzarsi meglio qualora, in seno ai dati acquisiti e riprodotti nelle relazioni, gli obiettivi e i risultati fossero meglio evidenziati e più professionalmente declinati.

È poi da premiare la valutazione della dirigenza, perché, aldilà di ogni altra considerazione, ha il merito fondamentale di aver adottato giudizi assolutamente trasparenti.

L'ultimo comune a essere indagato in ordine di tempo è stato Campi Bisenzio (ab.37.249), la cui esperienza risulta deludente, anche in considerazione del consistente numero di abitanti. Oltretutto, anche la normativa sul controllo di gestione non appare convincente perché la struttura operativa che lo esercita, anziché limitarsi a operare a favore dei dirigenti, funge anche, inspiegabilmente, da supporto, all'operato della Giunta.

Il Nucleo di valutazione della dirigenza, ancorché non ancora funzionante, é comunque insediato nella persona del Direttore Generale, coadiuvato da due esperti esterni. Il controllo strategico è previsto, ma non attivato e dovrebbe riferire unicamente al Sindaco con report semestrali.

Secondo la Sezione regionale l'Ente dovrebbe approntare *ab imis* una disciplina sistematica sui controlli interni.

Come si può constatare, a dispetto delle molteplici norme approvate, il comune non svolge alcuna attività di controllo ed è grave che nulla possa dire, anche sulla semplice adeguatezza delle scelte o sullo stato di attuazione di piani e programmi. Addirittura non funziona neanche la valutazione dei dirigenti che, normalmente, è attivata anche nei comuni di piccole dimensioni. È stata solo adottata una determina avente ad oggetto la definizione della consistenza del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.

MARCHE

Il Programma della Sezione regionale di controllo per le Marche per l'anno 2009 ha previsto un'indagine apposita sul solo funzionamento dei controlli interni dei comuni di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro, al di fuori, quindi, di quelle abituali e ricorrenti sulla sana gestione degli Enti interessati. Questa scelta, operata in forme diverse anche dalla Sezione di controllo per la Lombardia, ha consentito alla Corte di conti delle Marche di svolgere un lavoro più attento ed accurato, che si è avvalso di istruttorie più approfondite.

Il controllo di gestione del comune di Ancona (ab.100.507) è svolto da un'unità operativa del Servizio Ragioneria-Finanze, che lavora in staff alla Direzione di Area e si avvale sia della contabilità analitica per centri di costo che di un sistema di indicatori. Oltre al monitoraggio del P.E.G. e alla rilevazione di costi, proventi e risultati di ciascun servizio, esso si fa carico di altri compiti, quali le analisi di convenienza in vista dell'esternalizzazione dei servizi, la raccolta e l'analisi di dati per raffrontare le performance in un'ottica di Benchmarking, la rilevazione delle qualità percepite dagli utenti per alcuni servizi, la redazione a consuntivo del Piano triennale di razionalizzazione di alcune spese di

funzionamento[259] e l'attività di supporto per la redazione dei principali documenti contabili. È da sottolineare come esista presso il comune di Ancona un controllo interno aggiuntivo sull'efficienza organizzativa dei servizi dell'Ente che verifica l'idoneità, l'adeguatezza e la coerenza delle soluzioni organizzative adottate dall'Ente per il funzionamento degli Uffici e dei servizi, che anticipa l'analisi delle performance strutturali introdotte dal D.Lgs. 150/2009.

Il controllo di valutazione è esercitato dall'apposito Nucleo presieduto dal Direttore Generale che, assieme alla Giunta, è il valutatore di prima istanza che attribuisce il punteggio e lo propone al Nucleo. Questo, che è valutatore di seconda istanza, sovraintende all'intero procedimento e approva il giudizio predisposto nella prima fase. Così la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi proposta dal Direttore generale al Nucleo, previo contraddittorio con il valutato, è approvato dal Nucleo stesso. Il punteggio commisurato al giudizio è attribuito dalla Giunta, mentre la valutazione finale é compiuta del Sindaco, che colloca il Dirigente in una delle tre fasce di merito, corrispondenti ai livelli di giudizio "distinto", "buono" e "soddisfacente".

Presso il comune di Ascoli Piceno (ab. 51.375) il controllo di gestione é esercitato da un apposito servizio inserito nel settore finanziario, e poi trasferito di recente in quello "Anagrafe, elettorale, rilevazioni statistiche e U.R.P.". Le due unità di personale che vi sono preposte sono di categoria C e si avvalgono, come strumenti, oltre che del P.E.G, anche di un P.D.O., che sono sia strategici che di progetto ed esplicitano quanto stabilito nella relazione previsionale e programmatica.

La valutazione del personale dirigenziale è affidata a un Nucleo composto dal Direttore generale e due membri di provenienza sia interna che esterna, scelti tra esperti in tecniche di valutazione e controllo e con eventuale esperienza in organismi analoghi. Il Nucleo, in applicazione dell'art.6 e 16 del c.c.n.l. del 31.03.1999, riferisce al Sindaco o alla Giunta, per quanto riguarda la valutazione dei Dirigenti, mentre riferisce ai Dirigenti stessi per quanto riguarda il giudizio sugli altri dipendenti. Si può osservare che lo schema di procedimento per la formulazione di questi giudizi riveste taluni aspetti della disciplina del D. Lgs. 150 /2009. La valutazione del Nucleo offre anche al Sindaco gli elementi necessari all'assegnazione o alla revoca degli incarichi. I principali parametri oggettivi di giudizio sono il grado di raggiungimento degli obiettivi di P.E.G. e il grado di miglioramento dei servizi ritenuti prioritari, mentre l'analisi delle capacità e delle competenze sono gli indicatori soggettivi. Il procedimento di valutazione avviene con comunicazione preventiva al valutato dei criteri adottati, onde consentirgli di approntare una relazione e assicurargli la formazione del contraddittorio. Gli indicatori di misurazione e valutazione delle prestazioni sono elaborati correttamente, anche in base alle risultanze del controllo di gestione e spaziano dal grado di

[259] ex art. 2, comma 597 L. 24.12.2007 n. 244.

soddisfacimento dei bisogni, al recupero di efficienza nell'impiego del personale, alla migliore economia dei costi. Gli Indicatori, ripartiti per centri di responsabilità, sono preliminarmente esaminati e poi approvati dalla Giunta, che li fa propri al momento dell'approvazione del P.E.G.

Il controllo strategico è assente.

Il comune di Macerata (ab.40.875) esercita il controllo di gestione tramite il Servizio finanziario, sotto la responsabilità del Direttore Generale. Esso accentra l'attenzione sull'analisi del raggiungimento dei risultati sia intermedi che finali e sugli scostamenti tra obiettivi e risultati, appositamente rendicontati e valutati dopo distinti monitoraggi. Gli esiti vengono esposti nei report sia standardizzati, che straordinari. I primi, quadrimestrali, si limitano ad esporre il monitoraggio finanziario dei centri di spesa e la verifica obbligatoria dei flussi di cassa, con particolare riguardo alla spesa per il personale. È predisposto un adeguato elenco di indicatori finanziari[260] che agevola informazioni e comparazioni. I report straordinari analizzano fenomeni di gestione specifici e si sono, mano a mano, occupati degli strumenti di finanza derivata e dei processi esternalizzazione e/o internalizzazione dei servizi.

Il controllo di valutazione, che è finalizzato esclusivamente al calcolo della retribuzione da erogare, è esercitato da un Nucleo composto dal Direttore Generale e due membri esterni. Va rilevato, inoltre, che sono perseguiti solo obiettivi di medio e breve periodo, in assenza di una programmazione completa e adeguata[261] e che non esiste un controllo strategico vero e proprio che consenta di pervenire ad un giudizio di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Nel complesso, però, il sistema dei controlli non risulta insoddisfacente, se si pensa che il comune si è concentrato proficuamente sul controllo di gestione e che è dalle risultanze del suo esercizio che si traggono informazioni utili per l'adozione di aggiustamenti e correttivi.

I controlli interni del comune di Pesaro (ab. 91. 086) meritano un'attenzione particolare per la completezza e l'accuratezza con cui sono stati esercitati e per i soddisfacenti risultati ottenuti. Come a Macerata il controllo di gestione è esercitato dal Servizio finanziario, sotto la responsabilità del Direttore Generale ma, diversamente che in quest'ultimo Ente, si articola nei tradizionali momenti della predisposizione degli obiettivi di P.E.G., di rilevazione di costi, proventi e risultati dei singoli servizi, di verifica e misurazione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione, di elaborazione degli indicatori economici e finanziari e di messa a punto delle relazioni periodiche. Diversamente da quanto avviene

---

[260] Grado di autonomia dell'Ente – pressione fiscale e restituzione erariale *pro-capite* – grado di rigidità del bilancio *pro-capite* – costo del personale – propensione agli investimenti e loro capacità di gestione.

[261] La relazione previsione e programmatica, il P.E.G. e il P..D.O. devono essere ancora perfezionati, visto che, a tutt'oggi, sono adempimenti meramente burocratici.

altrove, il controllo di valutazione è la chiave dell'intero sistema ed è ispirato ai principi della trasparenza degli elementi di giudizio, del confronto tra valutatore e valutato e della centralità della figura del valutato all'atto della verifica de risultati.[262]

Le valutazioni proposte agli organi di indirizzo politico dallo stesso Direttore Generale sono infatti comunicate preventivamente ai Dirigenti, appositamente convocati ad un colloquio dialettico che precede il giudizio finale ed è considerato il momento "clou" dell'intero procedimento.

Il grado di copertura delle responsabilità si fonda sull'uso di indicatori qualitativi e, in minor misura, quantitativi. La valutazione con indicatori quantitativi utilizza una scheda che analizza gli obiettivi assegnati e le responsabilità assunte. I primi sono valutati secondo parametri di innovazione, qualità, efficienza e grado di raggiungimento dei risultati, secondo la seguente scala di giudizi: insoddisfacente, soddisfacente, buono ed eccellente. Anche le responsabilità assunte, che sono definite gestionali o di scopo, vengono analizzate secondo parametri prefissati e parimenti confluiscono nei quattro giudizi elencati[263].

Ai fini del giudizio conclusivo si tiene anche conto degli elementi emersi dalla valutazione del programma di lavoro e, soprattutto, dal colloquio dialettico intercorso con il Dirigente.

Gli obiettivi vengono ripartiti in tradizionali e strategici e il loro "peso", ai fini del punteggio, scaturisce in base al grado di rischio e al carico di lavoro che richiedono. Gli obiettivi strategici fanno da anello di congiunzione con il controllo strategico che è, del resto, esercitato dallo stesso Nucleo. Quest'ultimo certifica annualmente il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento ai fini dell'integrazione dei fondi delle risorse decentrate, a norma dell'art. 15, comma 5 del c.c.n.l. 1.04. 1999.

Il comune di Pesaro redige anche un bilancio sociale, stilato dal 2004 e approvato assieme al conto consuntivo. È uno strumento fondante per l'avvio del percorso di pianificazione e programmazione in vista degli esercizi successivi. Avendo come approccio innovativo la considerazione del punto di vista dei portatori d'interesse, punto di vista che serve anche alla raccolta di informazioni utili a pianificare e organizzare attività e servizi, si atteggia come uno strumento che anticipa le disposizioni del D.Lgs.150/2009 sul gradimento dell'utenza.

---

[262] Il sistema di valutazione è stato rivoluzionato nel 2006 e ritoccato nel 2007, con l'introduzione di indicatori di quantità, sia economici che di ottimizzazione delle risorse.

[263] La valutazione delle responsabilità ha un punteggio del 40%, mentre la valutazione degli obiettivi "conta" per il 60% del totale.

UMBRIA

Le indagini di sana gestione dei Comuni umbri, portate a termine nel 2008 e 2009 dalla Sezione regionale di controllo della Corte, hanno riguardato Enti abbastanza popolosi, quali i due capoluoghi, Perugia e Terni, più le importanti località di Spoleto, Gubbio, Assisi Todi, Orvieto e Marsciano.

La disciplina dei controlli interni del comune di Perugia (ab.149.125), esaminato nel corso del 2008, da spazio, nelle previsioni del Regolamento di contabilità, ad un controllo economico che, una volta adottato, dovrebbe produrre riflessi sui fatti gestionali. Il controllo di gestione si propone di svolgere una funzione di guida dell'amministrazione, avendo per oggetto lo stato di attuazione degli obiettivi, l'attività gestionale e la congruità di piani e programmi, formulando proposte di modiche agli organi di governo. Il comune ha, inoltre, adottato un sistema di indicatori economico finanziari, in grado di misurare le varie performance. Purtroppo la nota relazione di cui all'art.198 bis del TUEL non è stata trasmessa, per cui la Corte non ha potuto verificare la realizzazione dei programmi, né suggerire eventuali correttivi.

La valutazione dei dirigenti ha, come parametri, il raggiungimento degli obiettivi, le attitudini organizzative, i comportamenti adottati, le capacità dirigenziali e l'andamento del servizio. L'attività di valutazione ha cercato di assicurare la preventiva comunicazione agli interessati dei parametri e dei criteri da applicare, la trasparenza del procedimento, l'autovalutazione e il contraddittorio dei dirigenti. La funzione sembra essere servita a responsabilizzare gli interessati, a definire la retribuzione di risultato e a fornire al Sindaco elementi utili all'assegnazione, conferma e revoca degli incarichi. Purtroppo la relazione, destinata agli organi elettivi e alla Corte, è stata depositata solo nell'Adunanza per l'approvazione della delibera di sana gestione, obbligando la Sezione a riservare gli approfondimenti a un momento successivo.

Il controllo strategico è compito del Direttore Generale, con l'ausilio del Nucleo di valutazione. Anche in questo caso l'assenza della relazione, che è pervenuta agli organi elettivi, ma non alla Corte ha impedito di riscontrare le criticità.

Le indagini della Corte dei conti sui rimanenti comuni sono state svolte nel corso del 2009. La cittadina di Gubbio (ab.31.616) ha ben disciplinato nello Statuto e, soprattutto, nel Regolamento sull'organizzazione di uffici e servizi, le varie tipologie di controllo interno che sono, però, del tutto disapplicate. Così il controllo di gestione non è ancora attivato e quello strategico non è stato neanche predisposto. Le buone intenzioni dell'amministrazione, che ritiene comunque di averne svolto taluni compiti, si fermano alla valutazione comparata, ancorché teorica, dei costi e dei rendimenti dei vari servizi. Naturalmente la Corte ha

sollecitato l'adozione dei controlli in parola, poiché, oltretutto, essi agevolerebbero l'adozione di scelte adeguate e permetterebbero l'intervento di correttivi.

La valutazione della dirigenza è, viceversa, funzionante e affidata a un Nucleo composto dal Segretario e da tre membri esterni, esperti del settore e scelti dalla Giunta, su proposta del Sindaco. La Corte ha, purtroppo, potuto rilevare che gli obiettivi affidati ai Dirigenti sono troppo coincidenti con le normali attività istituzionali e che le relative valutazioni sono state stilate, in buona parte, sulla scorta delle relazioni predisposte dagli interessati. La posizione assunta dalla Corte non ha potuto che rilevare l'evidente discrepanza tra la disciplina degli istituti di controllo interno e la loro carente attuazione.

Nel comune di Marsciano (ab.16.336) il controllo di gestione è svolto grazie ad una conferenza interna di servizi, cui partecipano i vari responsabili di settore, più quello del servizio finanziario che vengono attivati di volta in volta. L'amministrazione, benché richiesta, non ha trasmesso alla Corte la tradizionale relazione. La valutazione della dirigenza é stata esercitata fino al 2008, dopo un periodo di esercizio associato con altri due Enti, dal Segretario e dal Direttore Generale, cui si sono oggi affiancati il ragioniere capo di un altro comune e un consulente esterno. La documentazione sulla valutazione è stata trasmessa solo in sede di controdeduzioni.

Nel comune di Spoleto (ab.37.889) il controllo di gestione é articolato nelle tradizionali fasi della predisposizione del P.E.G. e del P.D.O., della rilevazione dei costi e della valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi. La funzione è svolta da un apposito servizio costituito dal Direttore generale e da due addetti interni e si avvale della contabilità analitica e di una batteria di indicatori. I referti annuali si sono espressi sul raggiungimento di obiettivi trasversali, che sono monitorati da un sistema informatizzato e collegato al controllo strategico. Recentemente il controllo di gestione è stato esteso alla misurazione delle qualità dei servizi e all'analisi dei processi di lavoro interni.

La valutazione della dirigenza è affidata a un Nucleo nominato dal Sindaco e composto dal Direttore Generale e due membri esterni, esperti in tecniche di valutazione. Si avvale, appropriatamente, delle informazioni fornite dal controllo di gestione ed è finalizzato a esprimere giudizi sulla gestione delle risorse e la produttività del personale, sull'attuazione degli obiettivi e l'efficacia dell'azione amministrativa, nonché, soprattutto, sull'attività dirigenziale e sulla sua capacità di raggiungere i risultati, rispetto alle risorse e agli indicatori.

Il controllo strategico è svolto dallo stesso personale che si occupa del controllo di gestione e supporta ampiamente la valutazione dei dirigenti. Come generalmente accade, si tratta del controllo applicato meno puntualmente, tanto è vero che è stato espletato limitatamente agli obiettivi strategici annuali, mentre è assente la valutazione di lungo termine. Il giudizio espresso dalla locale Sezione della Corte ritiene che i controlli interni non

siano ben disciplinati e comunque siano privi di una regolamentazione organica che ne assicuri il miglior funzionamento. Viceversa la strutturazione e attivazione dei relativi organi è apparsa soddisfacente e, soprattutto, adeguata al perseguimento degli scopi. La Sezione ha dunque auspicato che i controlli siano potenziati, onde meglio supportare l'attività dell'Ente e magari suggerire all'esecutivo adeguati spunti operativi. L'Ente è stato elogiato anche perché il referto redatto nel 2009 è risultato di gran lunga più esauriente dei precedenti. La Corte ha suggerito di ricorrere maggiormente al contributo di membri esterni, a garanzia di una più sicura obiettività[264].

Il controllo di gestione del comune di Orvieto (ab. 20.705) non è regolamentato accuratamente, tanto è vero che le misure applicate appaiono insufficienti rispetto alle finalità perseguite, alla coerenza dei programmi, alla compatibilità delle strutture e all'adeguatezza delle risorse. È esercitato dal Direttore Generale, unitamente ad una Conferenza dei dirigenti, mentre questi ultimi sono valutati da un Nucleo composto da tre membri, di cui due esterni. Le valutazioni svolte dai controlli interni evidenziano un'individuazione tardiva degli obiettivi, mentre il ricorso a taluni indicatori di attività denuncia la mera verifica di determinati parametri che non sono però esaustivi dell'intera gestione. È comunque grazie al controllo di gestione che si è evidenziato con esattezza come gli equilibri di parte corrente siano spesso raggiunti grazie ad entrate a carattere eccezionale e di dubbia realizzazione, come, ad esempio, le vendite immobiliari. Il relativo report ha denunciato le difficoltà incontrate dai dirigenti nel trasformare le previsioni dei procedimenti di acquisizione di entrate in accertamenti, con possibili effetti negativi sull'equilibrio della gestione.

In generale il giudizio complessivo sui controlli interni del comune esprime ancora delle riserve sul loro funzionamento, anche se le modifiche da apportare ai criteri valutativi del personale aprono spiragli positivi, almeno per quanto concerne l'apprezzamento dell'opera dei dirigenti.

Nel comune di Assisi (ab.25.304) il controllo di gestione è disciplinato dal Regolamento per l'organizzazione degli uffici e servizi, che stabilisce che il relativo Ufficio autonomo risponda direttamente al Sindaco, cui vengono esposte trimestralmente le rispondenze dei risultati agli obiettivi fissati da norme e direttive. Le stesse disposizioni disciplinano il Nucleo di valutazione, trattandone la composizione, i compiti e i compensi per i membri esterni.

L'ufficio controllo di gestione lavora grazie all'ausilio di una scheda divisa in quattro parti, corrispondenti alla definizione degli obiettivi e all'individuazione, rispettivamente, degli

[264] Si possono stipulare accordi con altri Comuni e individuare personale qualificato da inserire, di volta in volta, negli organismi composti dagli esponenti di più Enti.

indicatori, delle risorse finanziarie e dei risultati. Dal 2006 Assisi ha avviato l'implementazione del sistema di gestione della qualità dell'Ente, ai sensi della normativa UNI EN ISO 900 L, e ha ricevuto la certificazione di qualità per alcuni servizi (invalidi civili, farmacie comunali, turismo e sport).

La valutazione utilizza sia apposite schede concernenti gli obiettivi perseguiti, proposte dai dirigenti e condivise dall'Esecutivo e dal P.E.G., che le risultanze di successiva verifiche del grado di raggiungimento degli obiettivi, a fronte sia delle risorse che degli indicatori utilizzati.

Il controllo strategico non è ancora stato istituito, anche se il comune ne persegue egualmente talune finalità, in quanto gli altri controlli, in fase di rendicontazione, verificano gli equilibri e lo stato di attuazione dei programmi, pervenendo indirettamente a valutazioni proprie del controllo strategico[265].

In pratica il referto sul controllo di gestione si è rivelato deludente, essendosi limitato a rilevare il raggiungimento degli obiettivi, misurati per mezzo di indicatori. Il giudizio si è quindi limitato a un apprezzamento generalissimo, senza diversificare i singoli obiettivi e senza quantificare la portata del loro raggiungimento.

Le criticità avvertite dalla Sezione regionale di controllo concernono sia le carenze normative che si sintetizzano nel mancato aggiornamento della disciplina regolamentare, che le disfunzioni rilevate in sede applicativa[266].

Il referto di gestione concernente il 2008 presenta una netta sproporzione tra la parte che si riferisce alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi contenuti nel P.D.O. e corredati da indicatori, purtroppo solo quantitativi, e la parte relativa all'analisi finanziaria che ha il difetto di ricalcare la relazione sul rendiconto predisposta dalla Giunta. Per questo motivo la locale Sezione della Corte si è riservata di svolgere degli approfondimenti, con riferimento specifico all'implementazione del sistema di certificazione della qualità dei servizi resi ai cittadini in alcuni settori.

Nel comune di Terni (ab.105.018) il controllo di gestione è affidato ad un apposito ufficio avente la stessa denominazione ed operante a supporto del Direttore generale, in stretto raccordo con la Direzione Finanze. Il Nucleo di valutazione è composto dal Direttore Generale che lo presiede, dal responsabile dell'Ufficio controllo di gestione, che non partecipa alla valutazione, e da tre esperti esterni. L'adozione delle direttive per la verifica della realizzazione degli obiettivi e della corretta gestione delle risorse spetta al Sindaco che adotta pure le procedure di valutazione. Prima di riferire sulla valutazione, il Nucleo ha l'obbligo di audizione dei dirigenti che svolgono il resoconto sullo stato di attuazione degli obiettivi

[265] La Corte dei Conti ha comunque censurato questa mancata attivazione.

[266] Le competenze attribuite all'Ufficio controllo di gestione appaiono eccessive, soprattutto se commisurate al numero di dipendenti assegnati che è di soli due impiegati, di cui uno part-time.

definiti nel P.E.G. e nel P.D.O. Al termine della valutazione l'organo di controllo riferisce al Sindaco, cercando anche di analizzare le cause degli eventuali scostamenti tra finalità perseguite e risultati raggiunti.

Stante l'attuale assetto organizzativo, non esistono nel comune di Todi (ab.16.704) strutture dedicate al controllo di gestione che è affidato, con apposito incarico, a due soggetti esterni esperti in materia. L'incarico consiste nella loro collaborazione con il Direttore Generale e con un Collegio di dirigenti apicali, allo scopo di approntare i principi informatori del P.E.G., predisporre il P.D.O. e individuare i criteri di valutazione del raggiungimento degli obiettivi. Grazie a questo organo l'Ente è riuscito a trasmettere alla Corte le relazioni relative sia al consuntivo 2007 che al rendiconto 2008, corredato quest'ultimo dell'analisi del raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Responsabili dei servizi nel corso dello stesso anno.

La valutazione dei Dirigenti è esercitata da un Nucleo, composto da un solo esperto esterno, nominato dalla Giunta e dal Direttore Generale che lo presiede. Il referto si fonda sui report di autovalutazione, sui riferimenti messi a disposizione dal controllo di gestione e su colloqui intercorsi con i dirigenti nel corso dell'anno.

Il controllo strategico non è neanche previsto.

La Sezione di controllo per la regione Umbria non si è espressa definitivamente, perché le analisi e i giudizi sono condizionati al ricevimento di ulteriori documenti ed elementi informativi. Al momento, la causa della situazione insoddisfacente è da ricercare nel fatto che non sono mai stati realizzati i sistemi contabili previsti fin dal 1999, la cui implementazione doveva essere propedeutica allo svolgimento del controllo di gestione. Per questo le relazioni concernenti i menzionati esercizi 2007 e 2008 si fondano solo su dati finanziari, senza recare valutazioni in termini di efficacia ed economicità.

LAZIO

La Sezione di controllo della Corte dei conti per il Lazio ha svolto, nel corso del 2008/2009, un' indagine di grandi proporzioni sulla sana gestione del comune di Roma, relativa all'esercizio 2007[267].

Il capitolo del referto sui controlli interni della Capitale evidenzia una consistente differenza tra le previsioni regolamentari e l'effettività delle funzioni esercitate.

A Roma, accanto all'Ufficio di controllo interno di livello centrale, sono previsti numerosi nuclei riferiti a svariate unità organizzative, ovvero a determinati progetti che si avvalgono, in quest'ultimo caso, anche di esperti esterni. All'Ufficio di controllo centrale sovraintende il Direttore Generale, coadiuvato dai Dirigenti apicali, che a questi rispondono

[267] Le altre indagini sui Comuni di Subiaco, Vetralla e Fondi, anch'esse rientranti nel Programma d' indagine per il 2009 sono in corso di definizione.

direttamente, permettendo così di verificare l'ottimizzazione dei compiti attribuiti. Le verifiche intestate al controllo di gestione sono, ovviamente, innumerevoli e, tra di esse, spiccano l'introduzione di metodologie idonee alla migliore elaborazione delle informazioni, la fissazione di adeguati parametri di riferimento, l'elaborazione di serie storiche di dati riferiti all'andamento dei servizi e all'analisi comparata di costi e rendimenti e la migliore elaborazione delle relazioni periodiche.

La struttura che esercita questo controllo è stata avviata nel 2003, anno cui risale anche il primo referto, definito sperimentale, ma è stata pienamente costituita nel 2005.

Ciò che è esposto riporta quanto tracciato dalle norme, mentre la realtà applicativa è ben diversa sia perché è di portata ridotta, che perché si limita a interessare soprattutto i diciannove Municipi che compongono la Capitale e presentano il carattere di Uffici di frontiera, impegnati quotidianamente nell'erogazione di beni e servizi. L'interesse del controllo di gestione si è appuntato su questi ultimi, limitandosi ai costi degli interventi numerati da 02 a 05, corrispondenti all'acquisto di beni di consumo e di materie prime, alla prestazione di servizi, all'utilizzo di beni di terzi e ai trasferimenti.

Il referto che pervenne alla Corte per l'anno 2005 era costituito da centosedici tabelle che evidenziano i costi di ogni attività e servizio dei diciannove Municipi, con l'indicazione, per ognuno, del costo medio. Nel 2006 è stato avviato un progetto per determinare i costi effettivi del personale, grazie al superamento della configurazione di costo standard, mentre, nel 2007, è stato realizzato il collegamento tra il sistema informativo del personale e il sistema di contabilità analitica.

L'ultimo esame svolto dalla Sezione regionale della Corte dei conti ha riguardato il Referto per il 2007 che, a quanto pare, riproduce in larga parte le riflessioni già svolte da ciascuna struttura dirigenziale in sede di redazione della relazione sul rendiconto di gestione del medesimo anno. Nonostante gli sforzi, l'Ente non è riuscito ad ottenere neanche l'obiettivo minimo di responsabilizzare i dirigenti, con la dimostrazione delle loro capacità manageriali, nonché della produttività propria e delle risorse umane assegnate.

Purtroppo le risorse finanziarie finora destinate al controllo di gestione appaiono appena sufficienti a finanziare l'introduzione nei Municipi della contabilità analitica. Il Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2008 ha auspicato la previsione di risorse adeguate all'avvio di corsi formativi per tutto il personale, in vista della sua eventuale utilizzazione per un rinnovato progetto di controllo di gestione.

Il Regolamento degli uffici e dei servizi prevede che la valutazione dei dirigenti sia compiuta da un Collegio presieduto dal Direttore Generale, che propone al Sindaco la nomina di due membri esterni, in possesso di comprovata esperienza[268].

---

[268] In totale i componenti possono essere tre o cinque ricorrendo, dunque, rispettivamente a due o a quattro esterni.

I Dirigenti non apicali sono valutati dai loro colleghi di vertice. Il sistema di valutazione tiene conto dei due tradizionali fattori del grado di raggiungimento degli obiettivi e delle capacità individuali. Il primo profilo è valutato grazie ad una dettagliata relazione a cura del dirigente stesso, che raffronta l'entità degli indicatori previsti con quella degli indicatori effettivamente realizzati. Il secondo profilo emerge dalla considerazione di una lunga serie di qualità manageriali del valutato, quali la buona gestione del personale, la capacità di comunicare, programmare e pianificare, la conoscenza delle tecniche, l'efficacia del lavoro di gruppo, lo spirito d'iniziativa ecc. . Il giudizio complessivo, riepilogato dal Nucleo in una dettagliata relazione, funge da proposta di valutazione indirizzata al Sindaco.

L'attività di controllo strategico è intestata a un apposito Ufficio che si trova ancora in fase di definizione e regolamentazione.

Conclusivamente, nonostante l'importanza del comune di Roma, il sistema dei controlli interni non è pienamente operativo e, soprattutto, il controllo di gestione si trova ancora in uno stato iniziale. La Sezione locale della Corte attribuisce le disfunzioni, principalmente, al fatto che non si evidenziano i collegamenti informatici che dovrebbero far giungere il flusso dei dati dalle varie Unità Organizzative all'elaboratore centrale, consentendo la misurazione dei risultati e l'analisi degli scostamenti in tempo reale e in automatico. La Sezione regionale della Corte ha pure raccomandato la solerte previsione di adeguati indicatori di misurazione, da applicare a ciascun centro di responsabilità, l'adozione di report trimestrali da parte di ciascun Dirigente per il proprio settore e la "leggibilità" in rete dei tempi di erogazione dei servizi.

Come sempre, la valutazione della dirigenza appare applicata abbastanza puntualmente, anche se, purtroppo, i criteri di giudizio non sono agganciati ai risultati derivanti dal controllo di gestione.

La Sezione della Corte ha, infine, suggerito al comune di istituire presso ogni Dipartimento e ogni Municipio un "Comitato" che individui ed evidenzi le criticità riscontrate nel raggiungimento degli obiettivi, onde suggerire le consequenziali misure d'intervento. Ha pure ritenuto che le indennità di risultato e i premi incentivanti per i Dirigenti andrebbero calcolati secondo una ponderazione degli obiettivi, in seno ai centri di responsabilità, ponderazione che dovrebbe scaturire dall'attribuzione agli obiettivi stessi di pesi differenti, per complessità e importanza strategica.

Le osservazioni complessive mosse dalla Sezione Lazio partono dalla premessa che le loro verifiche si appuntano su un'attività amministrativa vastissima, che si svolge secondo un bilancio articolato in circa cinquanta programmi[269].

---

[269] Ogni programma coincide con un Ufficio apicale, ovvero un Dipartimento o un Municipio.

È poi importante ribadire quanto accennato sulla valutazione delle capacità manageriali, che dovrebbe tenere in debito conto i risultati del controllo di gestione, consentendo così alla dirigenza stessa di assumere le necessarie misure correttive. Un'altra riflessione conclusiva rileva come il controllo di gestione dovrebbe veramente profilarsi, per gli operatori, come una "guida"che consenta, tra l'altro, la corretta rilevazione dei carichi di lavoro e permetta di rifare il punto sulla più adeguata dotazione di personale.

La relazione invita, infine, il comune a sperimentare un nuovo modello di controlli interni, da utilizzare presso le strutture aziendali partecipate e/o controllate dall'Ente stesso. Al riguardo la Corte ha ricordato l'ampio processo di riorganizzazione dei servizi pubblici del comune di Roma, avvenuta dalla metà degli anni novanta, che ha portato l'Ente a partecipare, direttamente o indirettamente, ad oltre ottanta istituzioni/enti, denominati "Gruppo comune di Roma ". Su di essi, diversissimi per dimensioni, attività e regime giuridico, andrebbe esercitata una nuova "*governance*", di cui dovrebbe far parte un rinnovato sistema di controlli[270].

ABRUZZO

Il programma di lavoro per il 2009 della Sezione regionale di controllo della Corte per la regione Abruzzo ha contemplato due indagini sulla sana gestione finanziaria dei Comuni di Atri e Tagliacozzo. Entrambe le Delibere di approvazione delle relazioni riferite alle rispettive indagini hanno trattato in un apposito capitolo le tematiche relative al funzionamento dei controlli interni. Ciò non è, però, avvenuto per il comune di Gioia dei Marsi (ab.2.284), che nulla ha riferito sull'argomento.

L'indagine, sul comune di Atri (ab.11.260), ha rilevato l'attivazione del controllo di gestione e della valutazione dei dirigenti. Entrambe le verifiche hanno come struttura di supporto il medesimo Nucleo, composto dal Segretario e da due membri esterni. In realtà i compiti propri del controllo di gestione mettono capo, principalmente, al Settore finanziario, mentre la valutazione fa, più che altro, riferimento alla Giunta. Si avverte la mancanza di un controllo sui due servizi esternalizzati (idrico e gas) e sul servizio rifiuti, affidato ad un'azienda partecipata.

Il controllo strategico è solo previsto.

Il comune di Tagliacozzo (ab.6.532) ha insediato da più di dieci anni la valutazione dei dirigenti, mentre gli altri due controlli sono in corso di predisposizione. Al momento, solo la Giunta è responsabile della valutazione. Per il futuro è, invece, previsto che la struttura affidataria del controllo di gestione elabori anche i parametri necessari per il giudizio sulle performance.

---

[270] Trattasi del "controllo analogo", così chiamato dalla Corte di giustizia europea.

CALABRIA

Lo stato di attuazione dei controlli interni dei comuni della regione Calabria emerge da un'indagine svolta, dalla sede locale della Corte, sulla sana gestione finanziaria di un gruppo di dieci Comuni di dimensioni diverse, le cui relazioni hanno investito, in ben nove casi su dieci, anche il funzionamento delle verifiche interne. L'esercizio interessato riguarda il 2007 e gli Enti esaminati sono Fuscaldo, Scilla, Dasà, Mangone, Scalea, Palmi, Scido e San Ferdinando[271].

Nel comune di Fuscaldo (ab.8.323) è pienamente funzionante la sola valutazione che, dal 2005 ad oggi, ha liquidato agli aventi diritto all'indennità di risultato che, però, è stata calcolata in egual misura e nella percentuale massima consentita a tutti i dirigenti. La Corte avverte, inoltre, che i costi della relativa struttura sono stati superiori agli importi delle indennità erogate. Il controllo di gestione è stato istituito, ma non è funzionante, in capo ad un apposito Nucleo, mentre il controllo strategico non è stato neppure previsto. La Corte ha pure espresso l'auspicio che, grazie all'insediamento di un adeguato sistema di controlli, si riesca a contenere il fenomeno macroscopico dei debiti fuori bilancio.

Il comune di Scilla (ab.5.176) ha disciplinato solo marginalmente i vari controlli, di cui l'unico ad essere insediato è il controllo di gestione, affidato ai vari responsabili degli uffici e servizi. L'Ente ha trasmesso alla Corte gli atti relativi alle modalità organizzative e attuative della funzione, assieme alla rilevazione dei dati sui costi, proventi e risultati, emergenti sia a livello complessivo che di singoli centri di costo. I referti raccolti hanno coperto tutta l'attività espletata nel periodo 2005/2007. Naturalmente il comune è stato invitato ad attivare la valutazione della dirigenza e il controllo strategico, istituti ignorati dall'Ente anche a livello di semplice previsione regolamentare.

Il piccolo comune di Dasà (ab.1.308) non ha istituito alcun tipo di controllo e, normativamente, ha previsto il solo controllo di gestione, affidato ai responsabili dei servizi, assieme al controllo di regolarità amministrativa.

L'altrettanto piccola comunità di Mangone (ab.1.730) ha previsto, nello Statuto, il controllo di gestione che però non risulta attuato. La valutazione sarebbe, invece, affidata in via provvisoria e di prima applicazione, ad una "Conferenza dei dirigenti", composta dai responsabili di settore presieduta dal Sindaco. Rimane, ovviamente, la forte perplessità di far espletare agli stessi soggetti il ruolo tanto di valutati, quanto di valutatori. Come in altri piccoli Enti, il controllo strategico non è neanche preso in considerazione.

Meraviglia il caso del comune di Scalea (ab. 10.027) che, con i suoi numerosi abitanti, non ha insediato alcun tipo di controllo, limitandosi, oltretutto, a prevedere normativamente il solo controllo di gestione.

---

[271] Roccella Ionica, pur indagata, non ha restituito i questionari compilati.

Il comune di Palmi (ab.19.435), nonostante le dimensioni ragguardevoli, ha attivato la sola valutazione dei dirigenti, stabilendo peraltro che anche il controllo di gestione e quello strategico siano svolti in futuro dal medesimo Nucleo di valutazione che, per ora, limitatamente alla sua materia, ha avviato verifiche trimestrali.

Nonostante le previsioni regolamentari sul controllo di gestione il piccolo comune di Scido (ab.1.047) non ha adottato alcun tipo di controllo interno, evidentemente anche a causa di un organico di dimensioni ridottissime. Anche la situazione dei controlli del comune di San Ferdinando (ab.4.339) é inattivata, salvo che per l'insediamento del Nucleo per la valutazione delle dirigenza.

Nei comuni della Calabria le dimensioni demografiche ridotte non sempre giustificano l'assenza del controllo di gestione che, se insediato almeno in posti come Palmi o Scalea, avrebbe permesso alla Sezione locale della Corte il riesame e la valutazione dei compiti svolti dagli enti stessi.

4.6.2 Confronti e conclusioni

L'analisi comparata svolta finora dalla Sezione delle Autonomie fa emergere considerazioni che, in parte, riproducono quelle degli scorsi anni e, in parte, aprono nuovi scenari. Non può, ad esempio, negarsi che, come in passato, l'insoddisfacente funzionamento dei controlli interni vada imputato, tra l'altro, alla limitatezza delle risorse a disposizione, alla scarsa informatizzazione del sistema, alla "pretesa"degli Enti di esercitare la valutazione dei dirigenti senza porvi a presupposto il controllo di gestione[272] e alla persistente mentalità burocratica degli organi di indirizzo politico e dei responsabili di settore, da sempre poco inclini a sottoporsi a verifiche.

Va anche detto che quest'anno la Sezione delle Autonomie si è trovata a esaminare indagini delle Sezioni regionali poco comparabili tra loro, perché, mentre alcune sono state dedicate espressamente e interamente ai controlli interni (Lombardia e Marche), le altre sono state inserite nelle abituali verifiche sulla sana gestione complessiva dell' Ente. Di conseguenza, se in Lombardia e nelle Marche si è potuto addivenire a conclusioni organiche, che afferiscono all'intero assetto dei controlli (Lombardia) o, viceversa, all'esame dei comuni capoluogo (Marche), negli altri casi, che concernono solo alcuni enti scelti prevalentemente a sorte o, comunque, secondo criteri empirici, l'analisi è risultata assai più disorganica.

In questo scenario è stato possibile focalizzare talune situazioni specifiche, spaziando magari dalle situazioni di eccellenza a quelle di assoluta disapplicazione normativa.

Intanto va detto che diversi comuni hanno correttamente insediato i controlli interni e la loro particolare efficacia è dovuta al fatto che il sistema di valutazione è collegato allo stato

[272] almeno in questo non dovrebbe esservi dubbio che le disposizioni di cui al D.lgs.150/2009 costituiscono un passo avanti.

di attuazione degli obiettivi di P.E.G. e quindi al controllo di gestione. Tra quelli esaminati ricordiamo Alba, Alpignano, S. Secondo di Pinerolo, Como, Carrara, Ascoli Piceno, Pesaro, Spoleto, e Assisi.

L'assunzione di correttivi, a fronte delle disfunzioni riscontrate, che dovrebbe essere la naturale conseguenza dell'esercizio del controllo di gestione, è un fenomeno riscontrato in numerosi comuni, tra cui S. Secondo di Pinerolo[273], Macerata, Pesaro e, limitatamente, Perugia e Orvieto.

In diversi Enti si è utilizzato il moderno parametro del grado di soddisfazione dell'utenza, a fronte dei servizi resi. Questo criterio, che è stato poi recepito dal D.Lgs. 150/2009, si trovava già concretamente applicato, magari solo per settori, a Brescia, Como, Cremona, Lecco e Pietrasanta.

Si menzionano, infine, alcuni dei principali comuni che hanno attivato il controllo strategico e che sono Alba, Milano, Brescia, Grosseto, Pesaro, Perugia e Spoleto.

Il comune di Pesaro, in particolare, pur avendo redatto previsioni regolamentari non esaustive, ha attivato il controllo strategico, ha esercitato la valutazione avendo per presupposti gli esiti del controllo di gestione, ha strutturato organi di controllo adeguati a perseguire gli scopi di legge e ha redatto referti esaurienti. Può dirsi che, per una volta, l'effettività dei controlli sia più soddisfacente della loro previsione normativa.

Tra le situazioni più interessanti occorre menzionare, oltre al comune di Pesaro, anche quello di Alba e, in parte, di Carrara e Spoleto. Il comune di Milano, a differenza di quello di Roma, ha impiantato tutti i controlli interni e ha, comunque, un controllo di gestione meglio organizzato di quello della Capitale. Hanno, viceversa, evidenziato criticità preoccupanti i comuni di Massa, Pisa, Campi Bisenzio e Gubbio, oltre, naturalmente, ai comuni, talora non piccolissimi, della Calabria.

Da un esame più generale è facile osservare come l'applicazione delle norme sui controlli interni si sviluppi attraversando luci e ombre, e quindi senza che si possa concludere, ad esempio che, in un determinato territorio, gli adempimenti delle norme e i successi nel raggiungimento degli obiettivi abbiano prodotto risultati eccellenti, differenziandosi così, nettamente, da esperienze di minor successo fatte altrove.

In sintesi, l'analisi delle indagini svolte nel 2008/2009 dalle Sezioni regionali dell'Istituto confermano quanto già constatato negli scorsi anni, e cioè che il controllo di gestione, e ancor più quello strategico, registrano i maggiori ritardi, a tutto vantaggio della più diffusa valutazione della Dirigenza. Com'è noto, il giudizio sui dirigenti e/o responsabili di posizioni amministrative è quasi sempre applicato, essendo l'obbligatorio presupposto per l'erogazione delle indennità e degli incentivi previsti dalla contrattazione collettiva. È pure

[273] Per gli intereventi sull'organizzazione interna.

confermato che, tendenzialmente, sono i comuni più grandi a dare maggiormente applicazione alle norme[274].

Come accennato, anche quest'anno si è osservato che la valutazione della dirigenza è spesso sganciata dall'adozione di un efficace controllo di gestione, con la conseguenza che le valutazioni si concentrano sulla fascia superiore dei punteggi assegnabili, generando un appiattimento verso alto.

È confermato, dunque, come l'insuccesso dei controlli sia ancora da imputare alle ragioni del passato, quali, soprattutto, la scarsità delle risorse a disposizione, gli ostacoli di ordine culturale e l' eccessiva parcellizzazione degli stessi in molteplici organi e funzioni.

In questo scenario appare chiaro come l'intenzione del Legislatore del D. Lgs. 150/2009 sia stato di porre rimedio ai noti inconvenienti di inefficacia e autoreferenzialità dei controlli interni, facendo leva, per il raggiungimento degli obiettivi, sulla valorizzazione e incentivazione delle risorse umane. In pratica la nuova valutazione della performance inquadra il personale dirigente o responsabile di posizioni organizzative, tanto ai fini della valutazione, quanto del controllo di gestione (e strategico). Si sono, infatti, accentrati in capo all'O.I.V. poteri maggiori rispetto a quelli dei soli Nuclei di valutazione e si è rafforzato il controllo di gestione, il cui esercizio rimane l'indispensabile presupposto per giudicare i responsabili[275].

Nel nuovo sistema fondato sulla misurazione e valutazione della performance dirigenziale, i responsabili di vertice assicurano la tempestiva informazione della direzione politica sui dati di gestione raccolti, mentre l'O.I.V. effettua il monitoraggio del relativo processo, rilevando le criticità e validando le modalità con cui la dirigenza gestisce i dati.

È abrogato l'art.1, comma 6 del D.Lgs. 286/1999, secondo cui i vari organismi esercenti i controlli interni formulavano essi stessi giudizi di valutazione e riferivano direttamente i risultati agli organi di vertice dell'amministrazione e agli organi di governo. Viceversa, nel sistema introdotto dall'art. 14, comma 4, lett. e del D. Lgs. 150/2009, l'unico Organismo di valutazione che sovraintende all'intero sistema dei controlli e ne integra le diverse funzioni, risponde all'organo di indirizzo politico, formulandogli le proposte di giudizio. In poche parole, i nuovi organismi O.I.V. non riferiscono più sugli esiti del loro lavoro agli stessi Dirigenti, magari in vista di un'autocorrezione, ma si rivolgono ai valutatori finali, ovvero al Sindaco e alla Giunta, formulando le proposte propedeutiche al definitivo apprezzamento.

I risultati dell'attività di valutazione della performance vanno indirizzati ai competenti organi esterni (art.4, comma 2, lett. f, D.Lgs. 150/2009), e alla Corte dei conti (art.14,

---

[274] C.f.r. Referto 2009 pag. 164.

[275] In alternativa il controllo di gestione potrebbe ancora essere attribuito, ad un'altra struttura, anche esterna, preesistente o appositamente creata.

comma 4 lett. b del D.Lgs 150/2009), secondo un positivo rapporto funzionale di propulsione ed autocorrezione che si instaura tra organismi interni ed esterni. Non è, invece, abrogato l'art. 5, comma 1 del D.Lgs. 286/1999, per il quale la valutazione della dirigenza avviene espressamente sulla base dei risultati del controllo di gestione.

L'adozione, inoltre, nei processi di valutazione e premiazione, di criteri legati al soddisfacimento dei destinatari costituisce una novità interessante. Se la valutazione della performance è, come si è visto, anche una verifica a consuntivo del grado di realizzazione degli obiettivi programmati, con specifico riguardo ai livelli quantitativi e qualitativi, vuol dire che essa non riguarda più solo il personale, ma anche le strutture.

Se si considerano le caratteristiche e i compiti dell'O.I.V., sembra che, per taluni aspetti, il Legislatore sia tornato al passato quando, in base all'art. 4, c.3 del D.Lgs. 29/1993, introduceva nell'ordinamento i servizi di controllo interni, chiamati indifferentemente nuclei di valutazione, che verificavano la corrispondenza degli atti amministrativi al programma, allo scopo di apportare correttivi e adottare misure nei confronti dei dirigenti.

Se, da una parte, l'intestazione di più controlli al medesimo organismo riconduce a unità aspetti e finalità strettamente collegate, realizzando, oltretutto, un'economia di mezzi giuridici, dall'altra, la chiara dipendenza degli organi di vertice dalla valutazione dell'autorità politica rischia di inficiare l'indipendenza dell'amministrazione.

Un altro aspetto da segnalare è che, come accennato, negli ultimi anni, il Legislatore si è reso conto dell'importanza di taluni controlli specifici che gli Enti locali possono, ad esempio, svolgere sulla qualità dei servizi, anche in termini di soddisfazione dell'utenza, sui costi standard o sulle società partecipate, tanto che, se fosse approvato il menzionato Disegno di legge contenente la delega per il cosiddetto "Codice delle Autonomie", le relative verifiche assumerebbero apposita rilevanza.

Dopo l'esperienza maturata con il D.Lgs 150/2009 e l'eventuale approvazione del c.d. "Codice delle autonomie", il Legislatore avrebbe a che fare con controlli ulteriori e tipizzati, volti in larga misura a verificare la qualità dei servizi e l'applicazione dei costi standard. È dunque possibile che le verifiche future, pur riferendosi a un unico organismo valutatore, si articolino in una pluralità di controlli tipizzati.

Mentre secondo l'art.14, comma 2, lett. b del D.Lgs. 150/2009, gli O.I.V si limitano a comunicare alla Corte dei conti le criticità riscontrate[276], nel sistema delineato dal cosiddetto "Codice delle Autonomie" i controlli interni tipizzati e il controllo esterno e collaborativo della Corte dei conti dovrebbero compenetrarsi maggiormente.

---

[276] oltre all'applicazione dell'art.198 bis del TUEL che obbliga l'organo esercente il controllo di gestione a trasmettere alla Corte dei conti il relativo referto..

L'altro merito, appena accennato, della recente riforma del pubblico impiego è l'aver gettato il seme per future comparazioni in termini di economicità tra i costi dei servizi. È stato ufficialmente adottato il "Benchmark", ovvero la comparazione tra i diversi andamenti gestionali di amministrazioni omogenee, per trarne indicatori di prestazioni standard, e dunque anche per migliorare le performance gestionali (art.8, comma 2 D.Lgs. 15072009).

Non vi è dubbio che il nuovo metodo potrebbe essere di grande sostegno alla valutazione delle prestazioni esercitata dalla Commissione Centrale di Valutazione, il cui lavoro riguarda, tra l'altro, la normalizzazione delle metodologie e degli strumenti di rilevazione e determinazione quantitativa degli indicatori di performance. Grazie, infatti, alla messa in opera di tutti gli indicatori sarebbe possibile procedere a confronti, paragoni e comparazioni significative tra le misure considerate, facendo in modo che due o più livelli di soddisfazione dell'utenza, o di gradi di tempestività di una risposta o di indici di produttività del personale o di costi unitari di una determinata prestazione ecc.... siano calcolati allo stesso modo ed esprimano, quindi, lo stesso risultato gestionale.

Recentemente, purtroppo, la parte della riforma di cui al D.Lgs. 150/2009, che maggiormente assicurava un'inversione di tendenza nel pubblico impiego, in termini di selettività e meritocrazia, ha subito una battuta d'arresto.

Il D.L. 31.05.2010 n.78, non ancora convertito, all'art.9, comma 1 ha, infatti, bloccato al 2010 il trattamento economico percepito da ciascun dipendente, annullando le leve gestionali connesse all'erogazione di istituti premiali e mortificando ogni riconoscimento economico legato al merito. Anche i soggetti la cui performance dovesse essere particolarmente elevata potrebbero percepire retribuzioni, eguali, al massimo, a quelle erogate nel 2010. Dati i costi, parrebbe che il Legislatore intenda rinviare momentaneamente le possibilità di concreta applicazione degli istituti di selettività e premialità, sulla cui efficacia da più parti si era fatto affidamento.

4.7 Il conto del patrimonio di Comuni e Province

Cons. Luigi Pietro Caruso

Premessa

La presente indagine sul conto del patrimonio degli Enti locali ha la finalità di fornire un quadro d'insieme delle principali problematiche poste dalla rappresentazione contabile della gestione patrimoniale, in particolare di quella del patrimonio immobiliare, delle immobilizzazioni e del patrimonio netto, di Comuni e Province[277]. L'analisi è stata incentrata sulle voci più interessanti e consistenti tra quelle presenti nel mod.20 allegato al D.P.R. 31 gennaio 1996, n 194 (modello di conto del patrimonio unico per Province, Comuni Comunità montane, unioni di Comuni e Città metropolitane). Per quanto riguarda le immobilizzazioni materiali, sono state rilevate le consistenze finali dell'esercizio 2008 e le rispettive variazioni nel biennio 2007-2008 relative ai beni demaniali, ai terreni appartenenti sia al patrimonio disponibile che al patrimonio indisponibile, ai fabbricati appartenenti sia al patrimonio disponibile che al patrimonio indisponibile e alle immobilizzazioni in corso. Per l'attivo circolante sono state rilevate le consistenze finali e le relative variazioni delle rimanenze e dei crediti. Relativamente al passivo sono state rilevate le consistenze finali e le relative variazioni del patrimonio netto e dei conferimenti da trasferimenti in conto capitale.

L'indagine ha avuto per oggetto le evidenze contabili relative ad un campione composto da 103 Province e 6031 Comuni[278], secondo la ripartizione di cui ai prospetti che seguono:

---

[277] I dati relativi al conto del patrimonio dei Comuni e delle Province oggetto di indagine sono stati acquisiti attraverso il sistema conoscitivo CONOSCO –Finanza Locale della Sezione delle Autonomie nel cui data warehouse sono stati riversati i rendiconti degli Enti locali pervenuti alla Sezione delle Autonomie tramite il sistema SIRTEL.

[278] L'universo dei Comuni comprende 8101 Enti, comprensivi dei 74 Comuni della Regione Valle d'Aosta esclusi dall'indagine in quanto soggetti a diversa legislazione in materia di trasmissione del rendiconto.

Prospetto n. 1. Conto del Patrimonio - Province

Regione	Numero enti	Popolazione del campione
Piemonte	7	3.779.215
Lombardia	11	9.545.441
Liguria	4	1.607.878
Veneto	7	4.773.554
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602
Emilia Romagna	9	4.223.264
Toscana	10	3.638.211
Umbria	2	872.967
Marche	4	1.536.098
Lazio	5	5.493.308
Abruzzo	4	1.309.797
Molise	2	320.074
Campania	5	5.790.187
Puglia	5	4.069.869
Basilicata	2	591.338
Calabria	5	1.998.052
Sicilia	9	5.016.861
Sardegna	8	1.659.443
Totale	**103**	57.438.159

Prospetto n. 2 – Conto del Patrimonio – Comuni

Regione	Numero Enti	Popolazione del campione
Piemonte	957	4.068.998
Lombardia	1.260	8.754.484
Liguria	185	1.450.175
Trentino Alto Adige	263	802.129
Veneto	499	4.486.362
Friuli Venezia Giulia	178	1.136.015
Emilia Romagna	301	4.057.163
Toscana	254	3.514.707
Umbria	66	791.767
Marche	178	1.355.528
Lazio	228	2.042.744
Abruzzo	194	990.094
Molise	70	156.583
Campania	357	4.730.377
Puglia	195	3.251.583
Basilicata	97	499.090
Calabria	230	1.449.284
Sicilia	256	4.009.153
Sardegna	263	1.395.499
Totale	**6.031**	**48.941.735**

Il dato, riferito al campione in esame, risulta ampiamente rappresentativo delle fenomenologie gestionali di tutte le realtà territoriali, sia in termini di ampiezza demografica sia in termini di collocazione territoriale degli enti coinvolti.

Prospetto n. 3. Conto del Patrimonio - Comuni ripartiti per Regione e classe demografica

	Classe 1		Classe 2		Classe 3		Classe 4		Totale	
Regione	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni nella Classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni della Classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni della Classe	Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni della Classe	Totale Comuni oggetto di indagine	Totale Comuni
Piemonte	832	1077	97	100	26	27	2	2	957	1206
Valle d'Aosta	0	73	0	0	0	1	0	0	0	74
Lombardia	884	1152	318	334	55	56	3	4	1260	1546
Liguria	141	183	36	42	7	9	1	1	185	235
Trentino Alto Adige	242	312	17	23	3	3	1	1	263	339
Veneto	260	329	211	223	24	25	4	4	499	581
Friuli Venezia Giulia	121	162	52	52	4	4	1	1	178	219
Emilia Romagna	133	165	137	145	23	23	8	8	301	341
Toscana	113	141	106	111	32	32	3	3	254	287
Umbria	40	63	17	20	7	7	2	2	66	92
Marche	115	179	49	52	13	14	1	1	178	246
Lazio	138	259	63	84	26	33	1	2	228	378
Abruzzo	150	253	35	39	8	12	1	1	194	305
Molise	63	124	6	9	1	3	0	0	70	136
Campania	189	338	116	152	50	59	2	2	357	551
Puglia	51	87	104	121	38	47	2	3	195	258
Basilicata	69	97	26	32	2	2	0	0	97	131
Calabria	172	326	47	72	10	10	1	1	230	409
Sicilia	109	199	102	135	41	52	4	4	256	390
Sardegna	213	316	36	47	12	12	2	2	263	377
Totale	**4035**	**5835**	**1575**	**1793**	**382**	**431**	**39**	**42**	**6031**	**8101**

4.7.1 Il conto del patrimonio

L'art.230 co.1 del d.lgs. 267/2000 prevede che: "il conto del patrimonio rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso rispetto alla consistenza iniziale".

Il comma 2 dello stesso articolo definisce il concetto di patrimonio delle province, dei comuni e delle comunità montane, delle città metropolitane e delle unioni di comuni, "...costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale".

La gestione patrimoniale dell'ente locale è, quindi, evidenziata dal conto del patrimonio, che 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 individuano le seguenti classi di inventario:

- **beni immobili di uso pubblico *per natura***, in cui possono essere compresi i beni soggetti a regime del demanio ex artt. 822 - 824 del codice civile (strade e piazze, edifici monumentali, giardini pubblici, chiese, acquedotti, fontane e laghi artificiali, cimiteri, mercati, diritti demaniali su beni altrui): sono inalienabili ed imprescrittibili;
- **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 nella seguente classificazione:

a) immobilizzazioni;
b) attivo circolante;
c) ratei e risconti.

L'attivo circolante si articola in disponibilità liquide, rimanenze, crediti, attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni.

Il *passivo* del conto del patrimonio si suddivide in quattro classificazioni:

a) patrimonio netto[279];
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 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)[280].

Ai fini di un'uniforme redazione dei conti del patrimonio, l'art. 230 co.4 del d.lgs. n.267/2000 fornisce precisi ed inderogabili criteri per individuare il valore dei beni. Nel seguente prospetto sono illustrati i criteri di valutazione delle diverse voci patrimoniali:

Prospetto n. 4. Criteri di valutazione ai sensi del d.lgs. 267/2000

Voci patrimoniali	Criterio di valutazione per le voci iscritte prima dell'entrata in vigore d. lgs. 77/95	Criterio di valutazione a regime
beni demaniali	ammontare debito residuo contratto per l'acquisizione dei beni (1)	al costo
terreni	valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali vigenti, in subordine, per i terreni ai quali non è possibile attribuire la rendita catastale il criterio previsto per i beni demaniali	al costo
Fabbricati	Valore catastale rivalutato secondo le norme fiscali vigenti	al costo
beni mobili	al costo (2)	al costo (2)
Crediti	al valore nominale	al valore nominale
censi, livelli ed enfiteusi	capitalizzazione della rendita al tasso legale	capitalizzazione della rendita al tasso legale
rimanenze, ratei e risconti	criteri previsti dal codice civile	criteri previsti dal codice civile
Debiti	al valore residuo	al valore residuo

(1) = il valore contabile di tutti i beni demaniali a cui non corrispondono debiti residui è quindi zero
(2) = il regolamento di contabilità di ciascun ente definisce le categorie di beni mobili non inventariati in ragione della natura di beni di consumo o del modico valore

[279] In questa classificazione dovrebbe essere esposto anche il risultato dell'esercizio, che costituisce la variazione subita dal patrimonio netto durante il periodo amministrativo per effetto della gestione; però manca l'indicazione di tale voce nello schema ex DPR 194/96 e, quindi, essa dovrebbe essere aggiunta.
[280] Vedasi paragrafo della relazione "Il debito finanziario di Province e Comuni".

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.

4.7.2 Aspetti della gestione patrimoniale – Analisi dei dati

Nei punti seguenti saranno illustrati gli andamenti tendenziali maggiormente significativi che hanno caratterizzato la gestione patrimoniale di Comuni e Province nell'esercizio contabile 2008, relativamente alle immobilizzazioni materiali, alle immobilizzazioni immateriali, alle immobilizzazioni finanziarie, all'attivo circolante, al patrimonio netto, ai conferimenti da trasferimenti in conto capitale.

Immobilizzazioni materiali

Le tabelle di seguito riportate, evidenziano, aggregati su base regionale, i dati relativi alle variazioni complessive delle consistenze finali degli esercizi 2007 e 2008 delle voci che costituiscono il patrimonio immobiliare di Comuni e Province, cioè la parte più consistente delle immobilizzazioni materiali.

Tab. 1 - Province - Comparazione valori di immobilizzazioni materiali consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

Regione	Beni demaniali			Terreni indisponibili			Terreni disponibili			Fabbricati indisponibili			Fabbricati disponibili		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %	Consist. Finale 2007	Consist. Finale 2008	Var %	Consist. Finale 2007	Consist. Finale 2008	Var %	Consist. Finale 2007	Consisten za Finale 2008	Var %	Consist. Finale 2007	Consist. Finale 2008	Var %
Piemonte	517.980	600.741	15,98	5.055	5.146	1,81	1.207	1.186	-1,68	291.830	353.081	20,99	23.126	31.523	36,31
Lombardia	1.355.073	1.586.723	17,09	6.331	7.410	17,05	8.872	9.103	2,61	1.439.534	1.476.485	2,57	167.181	168.441	0,75
Liguria	253.102	280.853	10,96	915	915	0,01	1.105	1.178	6,65	319.109	316.955	-0,67	24.902	25.343	1,77
Veneto	1.085.445	1.216.079	12,04	20.094	20.487	1,95	5.924	6.252	5,53	960.600	985.325	2,57	47.762	48.025	0,55
Friuli V. G.	94.172	147.134	56,24	1.134	970	-14,42	137	92	-32,80	206.510	208.191	0,81	26.074	13.597	-47,85
E. Romagna	907.875	1.080.772	19,04	4.235	6.224	46,97	11.475	10.265	-10,55	723.842	765.456	5,75	78.605	77.241	-1,74
Toscana	628.102	637.604	1,51	4.069	4.700	15,51	1.996	1.941	-2,76	609.867	608.972	-0,15	57.655	58.564	1,58
Umbria	232.745	235.448	1,16	3.208	3.230	0,71	3.902	3.926	0,60	181.262	188.649	4,08	17.720	21.966	23,97
Marche	362.052	402.489	11,17	4.543	6.437	41,70	648	1.343	107,38	265.008	267.294	0,86	18.032	26.018	44,29
Lazio	363.735	386.886	6,36	56	508	803,45	1.633	1.591	-2,59	680.235	700.356	2,96	93.120	104.576	12,30
Abruzzo	186.937	214.811	14,91	29.327	47.370	61,52	90.784	91.871	1,20	192.819	190.579	-1,16	73.019	80.677	10,49
Molise	80.343	100.262	24,79	1.514	1.563	3,25	57	58	2,22	88.275	90.091	2,06	22.429	22.377	-0,23
Campania	709.591	740.677	4,38	3.750	3.766	0,44	694	694	0,00	807.635	828.829	2,62	52.939	51.338	-3,02
Puglia	501.817	534.896	6,59	738	527	-28,63	3.219	3.422	6,32	724.935	744.821	2,74	56.698	56.771	0,13
Basilicata	124.974	150.983	20,81	403	403	0,00	1.177	1.177	0,00	134.756	154.159	14,40	4.695	4.632	-1,34
Calabria	489.405	530.333	8,36	17.402	17.402	0,00	3.814	2.649	-30,55	421.740	436.426	3,48	24.617	23.459	-4,70
Sicilia	601.047	446.180	-25,77	10.603	5.931	-44,06	16.637	16.889	1,51	1.075.664	1.161.880	8,02	175.493	196.803	12,14
Sardegna	203.530	205.704	1,07	1.051	1.051	0,00	421	453	7,55	386.205	376.339	-2,55	46.120	45.617	-1,09
Totale	**8.697.925**	**9.498.575**	**9,21**	**114.429**	**134.043**	**17,14**	**153.701**	**154.090**	**0,25**	**9.509.825**	**9.853.890**	**3,62**	**1.010.188**	**1.056.969**	**4,63**

Tab. 2 - Comuni - Comparazione valori di immobilizzazioni materiali consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

Regione	Beni demaniali			Terreni indisponibili			Terreni disponibili			Fabbricati indisponibili			Fabbricati disponibili		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %
Piemonte	2.914.902	3.190.576	9,46	155.547	166.780	7,22	175.139	241.325	37,79	4.514.858	4.717.214	4,48	1.324.603	1.386.386	4,66
Lombardia	8.287.343	8.916.503	7,59	571.163	561.798	-1,64	518.569	562.288	8,43	7.863.482	8.201.754	4,30	2.498.549	2.469.921	-1,15
Liguria	1.426.316	1.617.421	13,40	101.529	108.138	6,51	109.375	108.589	-0,72	3.341.898	3.325.391	-0,49	262.343	257.073	-2,01
Trentino A. A.	894.391	1.030.342	15,20	103.351	102.900	-0,44	99.041	114.937	16,05	1.730.221	1.795.437	3,77	164.166	166.209	1,24
Veneto	4.159.789	4.618.261	11,02	314.223	360.731	14,80	268.550	282.380	5,15	4.711.325	4.918.273	4,39	959.429	943.857	-1,62
Friuli V. G.	1.818.389	1.955.025	7,51	220.881	222.719	0,83	187.350	192.111	2,54	1.586.760	1.635.909	3,10	389.407	402.176	3,28
E. Romagna	4.963.336	5.408.810	8,98	735.560	764.184	3,89	212.580	218.632	2,85	6.073.384	6.155.579	1,35	947.187	942.435	-0,50
Toscana	3.700.134	3.960.162	7,03	343.042	361.147	5,28	110.356	98.617	-10,64	4.577.972	4.719.855	3,10	858.615	840.021	-2,17
Umbria	613.222	713.832	16,41	63.371	71.393	12,66	58.371	59.875	2,58	860.672	884.315	2,75	300.625	322.864	7,40
Marche	1.382.323	1.573.398	13,82	118.994	123.018	3,38	94.537	102.064	7,96	1.592.384	1.634.079	2,62	279.243	282.010	0,99
Lazio	1.476.615	1.581.866	7,13	184.780	184.726	-0,03	151.043	150.595	-0,30	1.393.187	1.422.181	2,08	378.015	388.657	2,82
Abruzzo	938.685	1.011.631	7,77	121.817	133.328	9,45	99.275	100.923	1,66	906.441	950.856	4,90	276.743	284.894	2,95
Molise	149.074	155.493	4,31	27.556	33.428	21,31	43.210	51.751	19,77	149.099	163.626	9,74	73.676	79.742	8,23
Campania	2.529.003	2.909.650	15,05	245.247	427.020	74,12	308.414	312.681	1,38	5.003.680	5.029.535	0,52	972.708	974.045	0,14
Puglia	1.982.272	2.177.976	9,87	263.988	270.138	2,33	256.199	261.697	2,15	2.330.735	2.497.910	7,17	606.421	710.801	17,21
Basilicata	478.416	524.099	9,55	75.139	78.957	5,08	100.363	100.372	0,01	535.916	650.624	21,40	141.311	121.304	-14,16
Calabria	1.012.321	1.100.806	8,74	169.673	153.486	-9,54	233.814	260.180	11,28	1.336.040	1.374.146	2,85	319.979	397.951	24,37
Sicilia	1.883.556	2.068.567	9,82	322.180	357.562	10,98	215.749	223.806	3,73	3.523.763	3.691.496	4,76	703.077	653.588	-7,04
Sardegna	1.522.006	1.720.885	13,07	198.607	245.426	23,57	187.900	161.156	-14,23	1.849.929	1.916.911	3,62	371.369	386.678	4,12
Totale	**42.132.091**	**46.235.303**	**9,74**	**4.336.648**	**4.726.880**	**9,00**	**3.429.833**	**3.603.979**	**5,08**	**53.881.745**	**55.685.091**	**3,35**	**11.827.466**	**12.010.610**	**1,55**

Le categorie di beni immobili che hanno il valore più elevato sono i beni demaniali e i fabbricati del patrimonio indisponibile.

Si tratta, in sostanza, di beni cui non è semplice applicare i concetti economici di produttività e redditività, trattandosi di cespiti inidonei a generare un risultato economico, ma la loro classificazione nel conto del patrimonio risulta comunque utile, poiché la considerazione del patrimonio dell'Ente in senso aziendalistico, risponde al principio di buona amministrazione, secondo cui ogni bene ha rilevanza economica e deve essere espressione di un valore a prescindere dalla sua caratteristica di generare reddito.

Emerge dalle tabelle che la crescita dei valori afferenti i beni demaniali, registra una variazione media nazionale positiva del 9,74% per i Comuni e del 9,21% per le Province; gli incrementi più consistenti si registrano nei comuni dell' Umbria (16,41%), del Trentino-Alto Adige (15,20%), della Campania (15,05%); l' incremento più basso si registra nel Molise (4,31%).

Per le Province, il Friuli Venezia Giulia si distingue per una variazione in aumento del 56,24%, seguono le Regioni del Molise (24,79%), della Basilicata (20,81%), altre, l'Emilia Romagna, la Lombardia e l'Abruzzo, incrementano tutte di una percentuale compresa tra il 19,04%, il 17,09% e il 14,91%. La Sicilia, invece, registra un rilevante decremento delle consistenze finali dei beni demaniali (-25,77).

Per quanto riguarda i fabbricati indisponibili, nel corso dell'esercizio 2008, questi risultano incrementati, a livello nazionale, mediamente del 3,62% nelle Province e del 3,35% nei Comuni. Per le Province, si registrano consistenti aumenti in Piemonte (20,99%) e Basilicata (14,40%), mentre si registrano decrementi di lieve entità in Sardegna (2,55%) e Abruzzo (-1,16%). Per i Comuni il dato più rilevante si registra in Basilicata (21,40%) le altre percentuali si aggirano tra il 2 e il 10%, fino al calo della Liguria dello 0,49%.

Per i terreni indisponibili, è da rilevare che l'anomalo incremento percentuale relativo al Lazio (superiore all'800%) è dovuto all' esproprio di terreni necessari all'avvio di opere pubbliche, avvenuti nel corso dell'esercizio 2007 ma i cui effetti contabili sono visibili nell'anno 2008.

Analizzando i dati a livello di area geografica, si nota che per i Comuni la variazione percentuale dei beni demaniali rispecchia la media nazionale sia al nord (9,29) che al centro (9,16), mentre l'area sud-isole fa registrare un incremento medio dell'11,18%. Per i terreni indisponibili si riscontra un andamento disomogeneo: a fronte di un dato medio nazionale del 9%, gli incrementi del nord e del centro si attestano intorno al 4%, mentre il sud-isole l'incremento supera il 19%. Per quanto riguarda i terreni disponibili, si ha un andamento opposto rispetto ai terreni del patrimonio indisponibile: è il nord ad avere la percentuale più elevata (9,53), rispetto alle altre aree che hanno valore decisamente poco significativi in quanto, per via dell'elevato numero di alienazioni, il patrimonio si è notevolmente ridotto negli anni precedenti. I fabbricati disponibili registrano invece una percentuale positiva al sud (4,15) rispetto a

variazioni inferiori all'1% nelle altre due aree geografiche, mentre i fabbricati indisponibili registrano in tutte le aree geografiche dati pressappoco vicini al dato medio nazionale pari al 3.35%.

Tab. 3 - Province - Variazioni % di immobilizzazioni materiali consistenze finali 2007-2008 - Distinzione aree geografiche

Media aree geografiche	Beni demaniali var.%	Terreni indisponibili var.%	Terreni disponibili var.%	Fabbricati indisponibili var.%	Fabbricati disponibili var.%
Nord	**16,58%**	**8,97%**	**-2,24%**	**4,16%**	**-0,95%**
Centro	**4,78%**	**25,26%**	**7,60%**	**1,66%**	**13,19%**
Sud-isole	**0,90%**	**20,41%**	**0,35%**	**3,94%**	**5,63%**
Media nazionale	**9,21%**	**17,14%**	**0,25%**	**3,62%**	**4,63%**

Per le Province, invece, meritano segnalazione alcune variazioni relative ai beni demaniali, dove risulta che l'incremento medio nazionale pari al 9,21% è influenzato in maniera decisiva dall'area Nord che registra il 16,58%, mentre nelle altre aree il risultato è inferiore alla media nazionale. Andamento opposto si registra per i terreni indisponibili, dove invece, il Centro e il Sud-Isole ottengono dati superiori alla media nazionale, mentre il dato del Nord risulta notevolmente inferiore. Per i fabbricati indisponibili le variazioni si attestano intorno al valore medio nazionale, ad eccezione del Centro dove l'incremento è inferiore, mentre il dato dei fabbricati disponibili è influenzato, come per i terreni indisponibili, dalle variazioni positive del Centro e del Sud-Isole.

Tab. 4 - Comuni - Variazioni % di immobilizzazioni materiali consistenze finali 2007-2008 – Distinzione aree geografiche

Media aree geografiche	Beni demaniali var.%	Terreni indisponibili var.%	Terreni disponibili var.%	Fabbricati indisponibili var.%	Fabbricati disponibili var.%
Nord	**9,29%**	**3,86%**	**9,53%**	**3,11%**	**0,34%**
Centro	**9,16%**	**4,24%**	**-0,76%**	**2,80%**	**0,94%**
Sud-isole	**11,18%**	**19,32%**	**1,91%**	**4,09%**	**4,15%**
Media nazionale	**9,74%**	**9,00%**	**5,08%**	**3,35%**	**1,55%**

All'interno delle immobilizzazioni materiali, particolare attenzione, meritano le immobilizzazioni in corso. Tale voce assume rilievo sotto diversi profili: il primo è costituito dall'elemento di dinamicità che caratterizza l'attività dell'ente diretta all'acquisizione del bene; il secondo, rappresenta l'aspetto contabile, che nel conto del patrimonio è il valore del bene in via di acquisizione, corrispondente di norma alla spesa a tal fine sostenuta nell'esercizio, di cui sarebbe utile avere pronta contezza con puntuale indicazione; il terzo profilo attiene alla naturale provvisorietà di tali contabilizzazioni ed al carattere di indifferenziazione della voce in esame, che può, infatti, riguardare tutte le immobilizzazioni materiali di cui alla lettera A) punto II del modello 20 e non soltanto i beni immobili.

Le tabelle che seguono esprimono i dati aggregati su base regionale delle consistenze finali degli esercizi 2007 e 2008 e la relativa variazione delle immobilizzazioni in corso.

Tab 5 – Province Immobilizzazioni in corso.

Province Immobilizzazioni in corso: consistenze finali 2007-2008

In migliaia di euro

Regione	Immobilizzazioni in corso		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %
Piemonte	695.611	668.681	-3,87
Lombardia	842.811	822.287	-2,44
Liguria	34.325	37.497	9,24
Veneto	322.042	271.941	-15,56
Friuli Venezia Giulia	236.591	193.946	-18,02
Emilia Romagna	390.891	318.914	-18,41
Toscana	471.468	553.297	17,36
Umbria	89.964	78.109	-13,18
Marche	65.685	65.394	-0,44
Lazio	163.941	169.034	3,11
Abruzzo	148.184	129.272	-12,76
Molise	230.873	237.457	2,85
Campania	468.674	551.996	17,78
Puglia	276.828	311.049	12,36
Basilicata	144.497	166.459	15,20
Calabria	391.245	440.948	12,70
Sicilia	914.132	872.760	-4,53
Sardegna	406.522	473.222	16,41
Totale generale	**6.294.282**	**6.362.263**	**1,08**

Tab 6 –Comuni Immobilizzazioni in corso consistenze finali 2007-2008

In migliaia di euro

Regione	Immobilizzazioni in corso		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var %
Piemonte	3.640.930	3.713.122	1,98
Lombardia	6.511.489	6.646.357	2,07
Liguria	803.143	799.894	-0,40
Trentino Alto Adige	443.722	460.224	3,72
Veneto	3.653.922	3.721.316	1,84
Friuli Venezia Giulia	1.114.056	1.123.582	0,86
Emilia Romagna	1.920.214	1.690.694	-11,95
Toscana	1.484.941	1.614.568	8,73
Umbria	1.267.795	1.267.094	-0,06
Marche	917.514	946.452	3,15
Lazio	1.435.072	1.546.799	7,79
Abruzzo	821.138	832.148	1,34
Molise	65.851	81.378	23,58
Campania	4.722.061	5.245.241	11,08
Puglia	1.366.267	1.497.236	9,59
Basilicata	475.718	472.652	-0,64
Calabria	760.333	866.898	14,02
Sicilia	3.999.576	4.074.596	1,88
Sardegna	1.684.438	1.743.705	3,52
Totale generale	**37.088.180**	**38.343.954**	**3,39**

La voce immobilizzazioni in corso può essere messa in relazione sia con la voce "opere da realizzare" dei conti d'ordine, sia con il totale delle immobilizzazioni materiali. Dei due indicatori ottenuti il primo fornisce il dato del rapporto percentuale tra immobilizzazioni in corso e opere da realizzare, permettendo di valutare lo stato di avanzamento degli investimenti in opere pubbliche; il secondo fornisce la percentuale di quella parte di immobilizzazioni in corso confluita tra le immobilizzazioni materiali nell'arco temporale considerato, data dal rapporto tra le immobilizzazioni in corso e il totale delle immobilizzazioni materiali.

Tab. 7 Province

In migliaia di euro

Regione	immobilizzazioni in corso /totale delle opere da realizzare (consistenze finali)		immobilizzazioni in corso /tot. immobilizzazioni materiali (consistenze finali)	
	2007	2008	2007	2008
Piemonte	85,16%	85,22%	44,38%	39,53%
Lombardia	34,07%	34,26%	21,50%	19,67%
Liguria	15,37%	16,78%	5,33%	5,58%
Veneto	33,96%	30,35%	12,99%	10,52%
Friuli Venezia Giulia	68,67%	57,46%	41,36%	33,94%
Emilia Romagna	40,60%	32,31%	18,01%	13,80%
Toscana	48,29%	59,51%	25,64%	28,50%
Umbria	38,62%	30,26%	16,68%	14,51%
Marche	18,22%	16,17%	9,02%	8,38%
Lazio	17,99%	17,02%	12,33%	12,19%
Abruzzo	52,30%	33,87%	20,03%	16,81%
Molise	184,70%	200,20%	52,87%	51,05%
Campania	27,50%	30,47%	22,67%	25,10%
Puglia	29,79%	31,31%	17,36%	18,44%
Basilicata	36,82%	39,43%	34,35%	34,07%
Calabria	33,70%	37,62%	28,65%	30,00%
Sicilia	92,53%	73,56%	32,41%	32,00%
Sardegna	76,31%	84,18%	38,34%	42,26%
Totale generale	**43,81%**	**42,81%**	**23,94%**	**23,07%**

Tab 8 Comuni.

In migliaia di euro

Regione	immobilizzazioni in corso /totale delle opere da realizzare (consistenze finali)		immobilizzazioni in corso /tot.immobilizzazioni materiali (consistenze finali)	
	2007	2008	2007	2008
Piemonte	111,08%	118,20%	27,85%	27,09%
Lombardia	91,29%	95,79%	24,32%	23,83%
Liguria	59,33%	60,29%	12,97%	12,58%
Trentino Alto Adige	61,22%	54,85%	12,65%	12,30%
Veneto	95,49%	103,89%	25,60%	24,73%
Friuli Venezia Giulia	92,47%	96,78%	20,64%	20,05%
Emilia Romagna	72,05%	65,15%	12,74%	10,98%
Toscana	56,02%	62,13%	13,18%	13,64%
Umbria	111,42%	116,92%	39,41%	37,57%
Marche	91,39%	100,11%	20,58%	19,99%
Lazio	69,55%	74,81%	27,89%	28,59%
Abruzzo	83,79%	92,19%	25,18%	24,49%
Molise	28,21%	29,64%	12,49%	13,92%
Campania	66,15%	77,19%	33,76%	34,74%
Puglia	42,12%	45,07%	19,64%	19,77%
Basilicata	54,23%	57,48%	25,94%	23,58%
Calabria	44,36%	49,86%	19,40%	20,42%
Sicilia	115,48%	131,19%	36,67%	36,01%
Sardegna	72,92%	77,66%	28,16%	27,67%
Totale generale	**78,91%**	**84,30%**	**23,81%**	**23,43%**

Il conto del patrimonio (al pari del conto economico) presenta numerosi elementi che, opportunamente rielaborati attraverso indicatori, sono utilizzabili nell'analisi comparativa con altri Enti o con i valori medi; alcuni di questi sono considerati importanti parametri di efficienza della gestione patrimoniale, e devono essere obbligatoriamente allegati al conto del bilancio.

Il rapporto tra l'importo totale delle immobilizzazioni materiali e la somma delle cinque voci concernenti i beni immobili consente, in una prima approssimazione, di stabilire l'incidenza percentuale dei valori mobiliari a fecondità ripetuta (macchine, attrezzature e impianti) su quelli immobiliari. Ne derivano le due tabelle che seguono:

Tab 9 Province. Incidenza dei beni immobili sulle immobilizzazioni materiali

Regione	Incidenza		Var.% incidenza
	Esercizio 2007	Esercizio 2008	
Piemonte	53,54%	58,63%	9,50%
Lombardia	75,96%	77,69%	2,28%
Liguria	93,10%	92,99%	-0,12%
Veneto	85,47%	88,07%	3,04%
Friuli Venezia Giulia	57,35%	64,74%	12,89%
Emilia Romagna	79,55%	83,96%	5,55%
Toscana	70,79%	67,58%	-4,54%
Umbria	81,38%	84,17%	3,43%
Marche	89,33%	90,11%	0,88%
Lazio	85,64%	86,11%	0,54%
Abruzzo	77,46%	81,31%	4,98%
Molise	44,11%	46,09%	4,48%
Campania	76,15%	73,89%	-2,97%
Puglia	80,72%	79,47%	-1,54%
Basilicata	63,23%	63,72%	0,78%
Calabria	70,07%	68,74%	-1,90%
Sicilia	66,64%	67,02%	0,56%
Sardegna	60,10%	56,18%	-6,52%
Totale generale	**74,11%**	**75,04%**	**1,25%**

I dati evidenziano che, nell'esercizio 2008, i valori complessivi dei beni immobili rappresentano, per i Comuni, il 74,72% delle immobilizzazioni materiali, mentre per le Province la percentuale è di poco più elevata 75,04%; le elevate oscillazioni che si rilevano tra i Comuni e le Province delle diverse Regioni dipendono da molteplici fattori non univocamente operanti: in linea generale si può affermare che, nelle Regioni più ricche, è possibile impiegare maggiori risorse per l'acquisto di macchinari, impianti e strumentazioni tecnologicamente più avanzate; nelle Regioni più arretrate, per contro, prevalgono i valori attribuibili a componenti immobiliari. Rispetto all'esercizio precedente, i due valori restano sostanzialmente stabili, con un leggero aumento (0,67% per i Comuni e 1,25% per le Province).

A livello disaggregato, per le Province, gli incrementi dell'incidenza dei beni immobili più rilevanti si registrano in Friuli Venezia Giulia (12,89%), Piemonte (9,50%) ed Emilia Romagna (5,55%), mentre le riduzioni più consistenti si rilevano in Sardegna (-6,52%), Toscana (-4,54%) e Campania (-2,97%).

Tab 10 - Comuni. Incidenza dei beni immobili sulle immobilizzazioni materiali

Regione	incidenza		Var.% incidenza
	Esercizio 2007 (a/c)	Esercizio 2008 (b/d))	
Piemonte	69,48%	70,79%	1,88%
Lombardia	73,74%	74,27%	0,72%
Liguria	84,63%	85,17%	0,64%
Trentino Alto Adige	85,27%	85,76%	0,58%
Veneto	72,97%	73,91%	1,29%
Friuli Venezia Giulia	77,88%	78,66%	1,00%
Emilia Romagna	85,81%	87,64%	2,13%
Toscana	85,11%	84,28%	-0,97%
Umbria	58,95%	60,85%	3,22%
Marche	77,78%	78,46%	0,87%
Lazio	69,64%	68,91%	-1,04%
Abruzzo	71,84%	73,04%	1,68%
Molise	83,95%	82,77%	-1,41%
Campania	64,76%	63,94%	-1,28%
Puglia	78,20%	78,15%	-0,06%
Basilicata	72,58%	73,59%	1,39%
Calabria	78,36%	77,40%	-1,22%
Sicilia	60,95%	61,82%	1,43%
Sardegna	69,04%	70,32%	1,85%
Totale	**74,23%**	**74,72%**	**0,67%**

I dati dei Comuni presentano, invece, valori sostanzialmente stabili anche a livello regionale, con variazioni, positive e negative in molte Regioni, che si attestano intorno a valori compresi tra il –2% e il 2%, ad eccezione dell'Umbria che registra un incremento del 3,22%.

Attivo circolante

Nell'attivo circolante sono allocati i beni destinati ad essere utilizzati o trasformati entro il termine dell'esercizio successivo a quello in cui vengono rilevati. Questa voce comprende pertanto gli investimenti di carattere non durevole, in quanto destinati al consumo, allo scambio o all'incasso e soggetti, quindi, ad un costante rinnovo e sostituzione.

Nelle seguenti tabelle sono riportate le consistenze finali degli esercizi 2007 e 2008 delle rimanenze finali (costi sospesi relativi a beni di consumo non utilizzate e quindi destinate a partecipare al processo di formazione del risultato degli esercizi futuri) e i crediti, che sono esposti al presunto valore di realizzo e che sono classificati senza tenere conto della

loro scadenza. Pertanto, per i crediti, sarebbe opportuno adottare una classificazione che tenga conto anche della relativa scadenza.

Per quanto riguarda le rimanenze, le Province presentano un incremento medio nazionale pari a circa il 13% rispetto all'esercizio 2007, mentre i crediti fanno registrare un incremento più contenuto, inferiore al 2%.

A livello disaggregato, il quadro si presenta molto variegato. Per le rimanenze, le variazioni in aumento più consistenti si rilevano in Liguria (151,44%), Campania (54,71%), Sardegna (45,35%) e Lazio (39,21%), mentre decrementi piuttosto importanti, superiori al 40%, si verificano in Friuli Venezia Giulia e Toscana.

Tab. 11 - Province

Attivo circolante: rimanenze e crediti. Consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

	RIMANENZE			CREDITI		
Regione	**Consistenza Finale 2007**	**Consistenza Finale 2008**	**Var%**	**Consistenza Finale 2007**	**Consistenza Finale 2008**	**Var%**
Piemonte	220	230	4,65	1.527.704	1.488.528	-2,56
Lombardia	888	995	12,04	1.966.122	1.851.248	-5,84
Liguria	45	114	151,44	286.800	263.970	-7,96
Veneto	428	414	-3,14	821.835	817.858	-0,48
Friuli Venezia Giulia	121	59	-51,30	270.312	264.082	-2,30
Emilia Romagna	131	121	-7,98	1.085.080	1.054.332	-2,83
totale nord	**1.833**	**1.933**	**5,45**	**5.957.853**	**5.740.018**	**-3,66**
Toscana	172	102	-40,35	1.011.694	1.029.475	1,76
Umbria	0	0	0,00	183.924	220.400	19,83
Marche	600	688	14,70	382.894	421.746	10,15
Lazio	34	47	39,21	1.010.260	1.314.614	30,13
totale centro	**805**	**837**	**3,99**	**2.588.771**	**2.986.235**	**15,35**
Abruzzo	102	110	7,84	392.938	480.590	22,31
Molise	75	76	0,55	177.437	163.315	-7,96
Campania	26	40	54,71	2.328.928	2.296.267	-1,40
Puglia	28	32	14,87	1.013.729	1.135.579	12,02
Basilicata	55	50	-8,72	443.390	472.657	6,60
Calabria	124	122	-2,18	1.298.042	1.300.513	0,19
Sicilia	89	100	13,15	1.275.549	1.166.991	-8,51
Sardegna	756	1.099	45,35	636.382	656.877	3,22
totale sud-isole	**1.255**	**1.628**	**29,78**	**7.566.395**	**7.672.788**	**1,41**
totale nazionale	**3.893**	**4.399**	**12,99**	**16.113.019**	**16.399.040**	**1,78**

I crediti, invece, si presentano in diminuzione in tutte le Regioni del Nord Italia (con valori intorno al dato medio dell'area geografica), mentre aumentano di oltre il 15% nell'area centrale del Paese, con valori superiori al 30% nel Lazio; al sud si hanno consistenti incrementi di crediti in Abruzzo e Puglia, mentre decrementi si registrano in Sicilia, Molise e Campania, che riequilibrano il valore medio dell'area meridionale.

Passando ad esaminare i dati relativi ai Comuni, si nota subito come la tendenza sia inversa rispetto alle risultanze ottenute nelle Province: rispetto al 2007, le due voci

esaminate presentano, a livello nazionale, un decremento, particolarmente accentuato al sud per quanto riguarda le rimanenze (-15,60%). La consistenza dei crediti risulta perlopiù stabile, con variazioni più marcate nelle Regioni di minori dimensioni (Molise +21%, Umbria –9,09%, Marche –7,53%); le altre oscillano in un intervallo compreso tra –5% e +5%. Le rimanenze presentano valori in diminuzione anche nell'area settentrionale, con valori superiori al 10% nelle due Regioni maggiori a livello demografico (Piemonte e Lombardia), mentre al centro si registra un lieve aumento (3,32%).

Tab 12 - Comuni

Attivo circolante: rimanenze e crediti. Consistenze finali 2007-2008 - in migliaia di euro

Regione	RIMANENZE			CREDITI		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var%	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var%
Piemonte	9.591	8.625	-10,07	4.096.578	3.942.246	-3,77
Lombardia	13.355	11.584	-13,26	7.259.122	7.039.574	-3,02
Liguria	1.602	1.687	5,33	1.623.304	1.571.321	-3,20
Trentino Alto Adige	1.731	1.849	6,80	1.099.441	1.141.621	3,84
Veneto	3.579	3.594	0,42	3.942.827	3.690.450	-6,40
Friuli Venezia Giulia	3.557	3.653	2,71	1.247.044	1.251.113	0,33
Emilia Romagna	6.875	6.475	-5,82	3.162.006	3.107.742	-1,72
totale nord	**40.291**	**37.468**	**-7,01**	**22.430.322**	**21.744.067**	**-3,06**
Toscana	5.647	5.179	-8,29	3.515.278	3.568.674	1,52
Umbria	1.252	1.702	35,93	1.603.906	1.458.174	-9,09
Marche	3.772	3.926	4,10	1.329.985	1.229.894	-7,53
Lazio	4.966	5.348	7,69	2.950.888	3.095.198	4,89
totale centro	**15.637**	**16.155**	**3,32**	**9.400.058**	**9.351.940**	**-0,51**
Abruzzo	539	519	-3,71	1.139.416	1.085.047	-4,77
Molise	1	0	-100,00	413.962	502.393	21,36
Campania	1.012	776	-23,32	10.150.039	10.182.750	0,32
Puglia	1.288	1.515	17,66	4.015.395	3.876.639	-3,46
Basilicata	29	21	-28,03	996.509	947.085	-4,96
Calabria	7.283	5.618	-22,86	2.777.732	2.736.788	-1,47
Sicilia	365	370	1,27	6.104.807	6.096.886	-0,13
Sardegna	1.259	1.119	-11,12	2.651.869	2.736.568	3,19
totale sud-isole	**11.776**	**9.939**	**-15,60**	**28.249.728**	**28.164.157**	**-0,30**
totale nazionale	**67.704**	**63.562**	**-6,12**	**60.080.107**	**59.260.164**	**-1,36**

Patrimonio netto

Le tabelle seguenti illustrano, sempre aggregati su base regionale, i dati relativi alle consistenze finali rilevate negli esercizi 2007 e 2008 e le rispettive variazioni percentuali del patrimonio netto.

Per i Comuni, la variazione del patrimonio netto nell'arco temporale considerata risulta positiva: il saldo tra le consistenze finali dei due esercizi considerati presenta infatti, su piano nazionale, un incremento percentuale del 2,61%; risulta più contenuto l'incremento medio relativo alle Province pari all'1,58%. I valori regionali presentano, per le Province, incrementi in

Lazio (7,83%), Toscana (5,79%), e Basilicata (5,02%), mentre in Sicilia si nota un decremento (-4,11%). Per i Comuni le variazioni del patrimonio netto risultano tutte positive, con incrementi più marcati nelle Regioni di minori dimensioni (Molise, Basilicata, Umbria), in Piemonte e in Toscana (valori superiori al 4%).

La variazione del patrimonio netto va considerata con attenzione, tenuto conto che esso è espressione della consistenza patrimoniale netta dell'ente e che nel patrimonio netto dell'ente degli Enti confluisce (alla stregua di quanto avviene nella contabilità civilistica) il risultato economico dell'esercizio, che per i Comuni sembra tendere, nell'arco temporale considerato, ad una sostanziale staticità.

Tab 13 - Province. Patrimonio netto: consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

Regione	Consistenza Finale2007	Consistenza Finale 2008	Var%
Piemonte	891.289	926.817	3,99
Lombardia	3.458.823	3.474.719	0,46
Liguria	516.058	526.064	1,94
Veneto	2.104.907	2.147.916	2,04
Friuli Venezia Giulia	423.703	443.935	4,77
Emilia Romagna	1.560.655	1.561.795	0,07
Toscana	1.386.817	1.467.045	5,79
Umbria	374.113	370.990	-0,83
Marche	385.558	389.504	1,02
Lazio	956.366	1.031.160	7,82
Abruzzo	400.311	397.660	-0,66
Molise	418.620	419.484	0,21
Campania	1.972.919	2.050.237	3,92
Puglia	1.607.667	1.669.886	3,87
Basilicata	306.270	321.658	5,02
Calabria	799.142	826.438	3,42
Sicilia	3.076.021	2.949.641	-4,11
Sardegna	894.892	899.288	0,49
Totale generale	**21.534.132**	**21.874.238**	**1,58**

Tab 14 - Comuni. Patrimonio netto: consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

Regione	Consistenza Finale2007	Consistenza Finale	Var%
Piemonte	7.501.263	7.863.420	4,83%
Lombardia	21.973.260	22.669.311	3,17%
Liguria	4.537.011	4.552.164	0,33%
Trentino Alto Adige	2.817.953	2.909.268	3,24%
Veneto	9.350.966	9.594.556	2,60%
Friuli Venezia Giulia	3.697.935	3.842.574	3,91%
Emilia Romagna	13.053.019	13.207.975	1,19%
Toscana	8.190.576	8.518.800	4,01%
Umbria	1.530.508	1.617.803	5,70%
Marche	2.906.673	2.996.619	3,09%
Lazio	2.989.603	3.025.182	1,19%
Abruzzo	2.046.082	2.055.503	0,46%
Molise	335.045	370.009	10,44%
Campania	11.124.674	11.298.474	1,56%
Puglia	4.891.757	4.949.075	1,17%
Basilicata	1.196.707	1.272.351	6,32%
Calabria	2.826.689	2.935.396	3,85%
Sicilia	8.858.257	9.002.654	1,63%
Sardegna	3.885.840	4.001.131	2,97%
Totale generale	**113.713.818**	**116.682.266**	**2,61%**

Tuttavia, il dato relativo al risultato della gestione degli Enti locali non può essere considerato allo stesso modo dell'utile (o perdita) di esercizio quale viene rappresentato nel bilancio civilistico delle imprese commerciali[281]: vi è, infatti, una radicale distinzione tra gli scopi e i contenuti per alcuni aspetti essenziali.

Nel conto economico dell'Ente pubblico locale il dato in esame si configura come valore rappresentativo di una situazione patrimoniale che deve essere tutelata e salvaguardata nell'interesse pubblico generale. La corrispondente voce (solo idealmente) nel bilancio civilistico ordinario è l'espressione, invece, di un profitto remunerativo del capitale investito, a scopo di lucro, in un'attività imprenditoriale. In conseguenza di ciò, non è sufficiente il dato meramente numerico per determinare il grado di efficacia della gestione dell'Ente pubblico e la stessa solidità economico-finanziaria; inoltre, in relazione ai compiti dell'Ente pubblico, non è possibile stabilire a priori né la misura ottimale del patrimonio né la percentuale di crescita, restando all'autonomia dell'Ente, una volta definiti gli obiettivi da perseguire, fissare parametri e programmi di attuazione. Le esigenze di economicità, efficienza ed efficacia devono essere soddisfatte dall'Ente pubblico con riferimento al

[281] Nel bilancio civilistico, il risultato dell'esercizio (utile o perdita), è rappresentato, con la stessa denominazione e con la stessa denominazione e con lo stesso importo numerico, sia nello stato patrimoniale (art. 2424, comma 1, cod. civ., sub lett. A, IX sezione del passivo) che nel conto economico dell'esercizio, di cui costituisce il risultato finale (art. 2425, comma 1, lettera E26); nel conto del patrimonio degli Enti pubblici territoriali, tale corrispondenza non appare immediatamente, richiedendo una serie di calcoli più o meno elaborati.

rapporto tra esigenze e fabbisogno, e la massimizzazione delle attività non costituisce imperativo categorico; un patrimonio esuberante in termini assoluti, infatti, può essere indice di salute finanziaria ma non sempre anche di economicità, efficienza ed efficacia delle prestazioni e dei servizi resi dall'Ente[282], dovendosi affiancare ad una elevata consistenza del patrimonio una accorta gestione dei vari cespiti. Tenuto conto di ciò, il patrimonio netto presente nel conto del patrimonio è comunque inteso come capacità dell'Ente di far fronte, nel medio lungo periodo, agli impegni assunti, e quindi, è da valutare con attento e costante monitoraggio.

Conferimenti

I conferimenti sono costituiti dai trasferimenti in conto capitale e dai proventi delle concessioni edilizie. Si tratta di entrate finalizzate a spese di investimento per l'incremento dei cespiti patrimoniali, cioè destinate a finanziare fattori economici durevoli. Proprio per questa caratteristica, i conferimenti possono essere considerati ricavi pluriennali che partecipano al risultato economico dell'esercizio attraverso quote di ammortamento calcolate per un importo corrispondente agli ammortamenti dei beni che hanno finanziato. La componente più rilevante dei conferimenti sono quelli derivanti da trasferimenti in conto capitale[283] (da Stato, Regioni, altri enti pubblici, privati, ecc.), le cui consistenze finali e la relativa variazione tra gli esercizi 2007 e 2008 sono rappresentate nelle seguenti tabelle.

---

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

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

Tab 15 - Provincia

Conferimenti da trasferimenti in conto capitale consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

Regione	CONFERIMENTI DA TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var.%
Piemonte	731.586	762.083	4,17%
Lombardia	1.984.989	2.084.581	5,02%
Liguria	192.861	188.776	-2,12%
Totale nord-ovest	**2.909.436**	**3.035.440**	**4,33%**
Veneto	534.199	560.791	4,98%
Friuli Venezia Giulia	373.953	359.271	-3,93%
Emilia Romagna	953.229	1.114.296	16,90%
Totale nord-est	**1.861.381**	**2.034.357**	**9,29%**
Totale nord	**4.770.817**	**5.069.797**	**6,27%**
Toscana	832.315	899.885	8,12%
Umbria	116.095	118.534	2,10%
Marche	404.364	474.431	17,33%
Lazio	361.780	458.019	26,60%
Totale Centro	**1.714.555**	**1.950.869**	**13,78%**
Abruzzo	343.949	458.682	33,36%
Molise	125.783	143.009	13,70%
Campania	1.570.423	1.575.714	0,34%
Puglia	573.269	672.782	17,36%
Basilicata	433.413	504.811	16,47%
Calabria	1.105.847	1.092.169	-1,24%
Totale Sud	**4.152.685**	**4.447.167**	**7,09%**
Sicilia	315.345	381.304	20,92%
Sardegna	579.518	665.780	14,89%
Totale Isole	**894.863**	**1.047.084**	**17,01%**
Totale Sud-Isole	**5.047.548**	**5.494.252**	**8,85%**
Totale	**11.532.920**	**12.514.918**	**8,51%**

Per le Province, i conferimenti da trasferimenti in conto capitale registrano un incremento medio nazionale pari all' 8,51%, con valori molto diversi nell'area nord ove il nord-ovest ha una variazione del 4,33% mentre il nord-est è al 9,29%, il dato più elevato è nell'area Isole con il 17,01% seguita dall'area Centro con il 13,78%. Le medie dei valori per macroaree non si discostano, tuttavia, dal dato medio nazionale, fatta eccezione per l'area Centro.

Tab 16 - Comune

Conferimenti da trasferimenti in conto capitale consistenze finali 2007-2008

in migliaia di euro

Regione	CONFERIMENTI DA TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE		
	Consistenza Finale 2007	Consistenza Finale 2008	Var.%
Piemonte	2.405.183	2.494.085	3,70%
Lombardia	4.375.864	4.768.353	8,97%
Liguria	1.338.802	1.452.541	8,50%
Totale nord-ovest	**8.119.849**	**8.714.978**	**7,33%**
Trentino Alto Adige	1.236.965	1.452.841	17,45%
Veneto	4.631.197	4.785.972	3,34%
Friuli Venezia Giulia	1.242.920	1.258.832	1,28%
Emilia Romagna	2.463.935	2.604.686	5,71%
Totale nord-est	**9.575.017**	**10.102.331**	**5,51%**
Totale nord	**17.694.866**	**18.817.308**	**6,34%**
Toscana	2.228.890	2.563.088	14,99%
Umbria	1.948.272	1.897.213	-2,62%
Marche	1.195.375	1.229.785	2,88%
Lazio	2.191.091	2.392.358	9,19%
Totale Centro	**7.563.628**	**8.082.444**	**6,86%**
Abruzzo	931.745	984.296	5,64%
Molise	397.645	433.986	9,14%
Campania	7.081.748	7.340.824	3,66%
Puglia	2.966.013	3.271.349	10,29%
Basilicata	1.007.333	1.070.887	6,31%
Calabria	1.733.200	1.840.292	6,18%
Totale Sud	**14.117.685**	**14.941.634**	**5,84%**
Sicilia	3.369.185	3.538.720	5,03%
Sardegna	3.894.282	4.064.872	4,38%
Totale Isole	**7.263.467**	**7.603.592**	**4,68%**
Totale Sud-Isole	**21.381.152**	**22.545.226**	**5,44%**
Totale	**46.639.647**	**49.444.978**	**6,01%**

Per i Comuni il valore medio nazionale è del 6,01%, le macroaree del Nord e del Centro hanno rispettivamente dati percentuali molto prossimi del 6,34% il primo e del 6,86% il secondo, l'area Sud-Isole, invece, è mediamente inferiore con il 5,44%.

Le Regioni con incrementi più consistenti sono il Trentino Alto Adige nell'area Nord, con il 17,45%, la Toscana con il 14,99% per il Centro e la Puglia con il 10,29% per il Sud-Isole.

L'Umbria è l'unica regione che riporta un calo del 2,62%, poiché tutte le altre Regioni hanno valori di incremento, seppur minimo come nel Friuli Venezia Giulia dell'1,28%.

4.7.3 Conclusioni

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

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

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

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

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

- individuando i beni statali da trasferire a titolo non oneroso ai suddetti enti (artt.1, 4 e 5); tali beni entrano a far parte del patrimonio disponibile degli enti ad eccezione di alcune categorie individuate all'art. 4;
- stabilendo i parametri per l'attribuzione del patrimonio (art 2);

- definendo le modalità per l'attribuzione dei beni (art. 3);
- promuovendo la valorizzazione dei beni attraverso fondi di investimento mobiliare e l'utilizzo ottimale dei beni pubblici(artt. 6 e 8).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PARTE II

LA FINANZA LOCALE NELL'ESERCIZIO 2008

5 Andamenti ed equilibri di parte corrente

Cons. Rinieri Ferone

5.1 Le Entrate

a) Nota metodologica

Come già ricordato in altra parte della relazione, il presente referto è stato preceduto da un'analisi delle prime indicazioni sugli andamenti finanziari degli enti locali nel 2008 (deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 13 del 31 marzo 2010), ragion per cui le considerazioni che si vanno a svolgere integrano e completano quelle valutazioni, senza trascurare, comunque, di riassumerle per organicità di esposizione, ma focalizzando l'attenzione su dati finanziari di maggior dettaglio dai quali trarre ulteriori informazioni sugli esiti delle gestioni.

L'indagine prende in esame i conti consuntivi di 104 Province (96 nel precedente referto), 6342 Comuni (5498 nel precedente referto), - questi ultimi meglio individuati nelle caratteristiche del campione, nell'introduzione del capitolo degli "Andamenti e degli Equilibri finanziari" al quale si fa rinvio, - e le Comunità Montane non considerate nelle relazione sui primi esiti dell'esame dei rendiconti 2008.

Le analisi dei dati tratti dai consuntivi, saranno condotte anche sulla base di un' aggregazione per "macroaree" comprendenti più Regioni, come si rileva dalle apposite tabelle sinottiche, ciò nella considerazione dell'opportunità che i risultati delle gestioni finanziarie siano misurati anche in funzione di un'omogeneità della basi economico-sociali che le influenzano, nel contesto delle evidenti differenze territoriali.

b) Valutazione di sintesi della manovra 2008

Nei capitoli introduttivi è stato definito il quadro normativo di riferimento della manovra 2008, più incisiva sul fronte delle entrate, soprattutto per i Comuni, che su quello della spesa, la cui dinamica, anche per l'esercizio 2008 è stata controllata, soprattutto puntando sugli effetti del rispetto del patto di stabilità.

L'esercizio 2008 è stato caratterizzato da plurimi interventi del legislatore nell'articolazione della manovra della finanza pubblica e, per quel che qui interessa, nella gestione della finanza locale. Infatti alla legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008), sono seguite le ulteriori previsioni contenute nel decreto legge 25 giugno 2008, n. 112,

convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in tema di misure di stabilizzazione della finanza pubblica che, pur se essenzialmente rivolte agli esercizi finanziari 2009-2011, contemplano anche interventi efficaci per il 2008 (art. 76 – commi 4 e 7), così come le norme di significativo impatto sulle entrate tributarie dei Comuni, introdotte con il decreto legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito dalla legge 24 luglio 2008, n. 126 (esenzione totale dall'ICI delle "abitazioni principali" e blocco della leva fiscale) ed infine le norme contenute nel decreto legge 7 ottobre 2008, n. 154, convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189, in tema di regolazioni contabili con le autonomie locali (riduzioni del contributo ordinario per il maggior gettito dell'ICI da rivalutazione del reddito dominicale, revisione, sempre ai fini ICI, della qualificazione degli immobili destinati ad uso commerciale, industriale etc.; compensazione dei minore gettito per effetto dell'autodeterminazione provvisoria delle rendite dei fabbricati "D").

Per quel che riguarda le Comunità Montane nel 2008 hanno avuto effetto le disposizioni della finanziaria concernente la riduzione della dotazione del fondo ordinario nella misura di 33,4 milioni di € che costituisce la prima fase delle riduzioni che sono seguite nel 2009 per 66,8 milioni di € oltre alla quota parte di 90 milioni di € per il triennio 2009-2011 di cui all'art. 76 comma 6 bis della Legge 133/2008. Da ultimo è intervenuta la legge finanziaria 2010 (Legge 191/2009, art. 2 comma 187) che stabilisce che dal 1 gennaio lo Stato cessa di concorrere al finanziamento dei trasferimenti erariali a favore delle delle Comunità Montane, disponendo,altresì, che nelle more dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale, il 30% delle risorse finanziarie tagliate viene assegnato ai Comuni montani e ripartito tra gli stessi con Decreto del Ministero dell'Interno.

A parte i tagli appena ricordati, sull'esercizio 2008 non hanno avuto impatto gli effetti del riordino di cui all'art. 2 – commi 17 e 18 della Legge 244/2007 (finanziaria 2008) operati con leggi regionali quasi tutte adottate tra giugno e dicembre del 2009. Di ciò si avrà percezione nelle analisi relative all'esercizio 2009.

In termini di valutazione sintetica delle suddette linee di intervento, può sostenersi che nell'esercizio 2008 la finanza locale è stata caratterizzata da indirizzi non coerenti nell'ottica di una conservazione degli equilibri. Agli effetti di contenimento dell'espansione della spesa, con le misure del "patto", avrebbero dovuto corrispondere misure almeno di mantenimento, se non di sostegno, degli andamenti delle dinamiche favorevoli delle entrate, sia pure scontando gli effetti del rallentamento dell'economia di cui già si percepivano concreti segnali. Così non è stato.

Infatti i risultati complessivi della finanza locale nel 2008, già commentati nel relativo paragrafo, connotati da un rallentamento dell'avanzo soprattutto per effetto della gestione corrente, nonché le considerazioni sul peggioramento degli equilibri, anche qui individuando

la causa principale sugli andamenti di parte corrente, in una certa misura dimostrano effetti attesi.

E nei paragrafi che seguono l'analisi dei dati sarà condotta soffermando l'attenzione sugli effetti che gli interventi normativi sommariamente riassunti poco sopra, ma meglio individuati nelle parti del presente referto a ciò dedicate, hanno prodotto sul piano strutturale dei bilanci degli enti locali e che in una certa misura, tenuto conto del coniugarsi con essa dell'andamento della situazione economica, hanno avuto ruolo nell'assetto degli equilibri finanziari.

5.1.1 Province

Gli andamenti su base nazionale

Rinviando al relativo capitolo introduttivo, per una completa rappresentazione degli interventi normativi che hanno interessato la finanza locale nel 2008, è sufficiente qui ricordare che, per le Amministrazioni provinciali, dal lato delle entrate correnti, non sono intervenute novità di rilievo, avendo trovato conferma sia le disposizioni in materia di trasferimenti erariali che di compartecipazione provinciale al gettito IRPEF (art. 2 – commi 2 e 3 - L.244/07).

Le entrate correnti delle Province nell'esercizio 2008 evidenziano una dinamica di rallentamento che, per un verso, è conseguenza di un andamento dello stesso segno dell'economia che nell'anno in considerazione ha fatto registrare una variazione negativa del P.I.L., per altro verso ed alla luce dei successivi sviluppi e delle conseguenti analisi della situazione complessiva della finanza pubblica, è risultata prodromica del più marcato peggioramento dei medesimi parametri registrato nel successivo esercizio, come si rileva dai dati dei flussi di cassa relativi all'esercizio 2009, analizzati nel capitolo concernente "Le prime analisi dei risultati ..." di quell'esercizio.

L'andamento delle entrate correnti sconta, in particolare per le Amministrazioni Provinciali, la condizione di maggiore fragilità strutturale del relativo sistema di finanziamento rispetto a quello delle amministrazioni comunali, a ragione del minore potenziale in termini di autonomia impositiva, disponendo di una marginale capacità di manovrabilità delle basi imponibili e ciò a prescindere dalla considerazione che per il 2008, in ogni caso, è stato riattivato il blocco della leva fiscale.

In ordine ai menzionati aspetti strutturali bisogna considerare che nel rapporto di composizione delle entrate correnti (v.tab 1), nell'esercizio 2008 (ma le stesse dimensioni ricorrono anche nei precedenti esercizi) quelle tributarie rappresentano il 48,55% del totale ed i trasferimenti il 43.63%, residuando alle extratributarie il 7.82 di incidenza percentuale,

Si tratta però di fonti di gettito sostanzialmente rigide nel meccanismo di produzione e, come si è già accennato, poco influenzate dalle politiche degli enti destinatari.

Il sistema tributario provinciale è alimentato, infatti, principalmente dall'imposta provinciale di trascrizione (IPT)[284], dal gettito d'imposta sulle assicurazioni[285] e dalla compartecipazione al gettito IRPEF[286], fonti di finanziamento queste, che nell'ambito della Cat. 1 "imposte" del Titolo I, (costituente, mediamente, il 98% delle entrate tributarie) ne rappresentano oltre il 75%.

La rimanente parte di entrate di questa categoria, che in una certa misura, nell'esercizio 2008, hanno contenuto gli effetti negativi dell'andamento delle risorse appena ricordate, deriva, principalmente, dal tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene ambientale[287], marginalmente manovrabile dalle amministrazioni provinciali (Art. 19 – comma 3 – D.Lgs. 504/1992)e dall'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica (per le utenze non domestiche), che insieme, mediamente, rappresentano un'aliquota tra il 20 ed il 23% delle entrate afferenti la ripetuta categoria.

Poco influenti sugli andamenti del Titolo I sono, infine, i dati relativi alle altre due categorie: le tasse ed i tributi speciali o le altre entrate tributarie proprie che, comunque, mostrano un favorevole andamento negli accertamenti in conto competenza.

La diretta correlazione delle tre principali fonti di alimentazione delle entrate tributarie delle Province con fenomeni, altrettanto direttamente, influenzati dalla congiuntura economica, giustifica la coincidenza vettoriale della direzione di quest'ultima con la dinamica delle entrate del Titolo I e prova la consistenza solo nominale dell'autonomia impositiva pari, in base ai dati dell'esercizio in esame, al 49,12% (Titolo I\Titolo I+Titolo II+Titolo III x100), condizione questa che certamente rileverà nel contesto dei delineandi assetti degli enti locali nel federalismo fiscale.

Analisi dei dati per Titoli e macroaree

In coerenza con le considerazioni svolte nel concludere il precedente paragrafo, appare utile che le ulteriori valutazioni sui dati che si stanno analizzando, oltre a soffermarsi sugli andamenti complessivi dei tre titoli delle entrate correnti, focalizzino l'attenzione sull'andamento delle, già menzionate, più importanti risorse del Titolo I che, sia nella consistenza propria, sia per i riflessi che, in parte, producono sulla quantificazione dei

---

[284] imposta provinciale di trascrizione (IPT): art. 56 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446;come modificato prima,dall'art. 1 D. Lgs. 30.12.99 n. 506 e, poi , dal comma 154 dell'art. 1, della L. 296/2008, in ordine alla quale é facoltà delle singole province aumentare sino ad un massimo del 30 per cento dell'imposta base (determinata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze), l'imposta provinciale di trascrizione.

[285] attribuzione del gettito RC auto: art. 60 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

[286] art. 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

[287] art. 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, già abrogato dall'art. 264 – comma 1 – lett.n) del D.Lgs. 3.4.2006, n.152, ma applicabile per effetto dell'abrogazione della precedente disposizione per effetto dell'art. 2 – comma 44 – del D.Lgs. 16.1.2008, n. 4;

trasferimenti statali, sono idonei a fornire significative informazioni sugli assetti finanziari delle Amministrazioni provinciali.

Sul piano nazionale le entrate correnti delle Amministrazioni provinciali nel 2008, registrano un rallentamento della dinamica favorevole del precedente esercizio: +2,53% negli accertamenti e +2,58% nelle riscossioni, (Tabelle 1 e 2)

Tab. 1 - Province biennio 2007-2008: Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza: variazione biennio e composizione %

(in migliaia di euro)

TOTALE NAZIONALE	*Pro-capite* 2008	Accertamenti (Competenza) 2007	Accertamenti (Competenza) 2008	Var. % biennio	Comp. % 2007	Comp. % 2008
Entrate Tributarie	85,48	4.940.951	4.926.713	-0,29	49,92	48,55
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione	74,74	4.275.238	4.427.379	3,56	43,20	43,63
Entrate Extratributarie	13,79	681.297	794.039	16,55	6,88	7,82
Totale	**174,01**	**9.897.486**	**10.148.131**	**2,53**	**100,00**	**100,00**

Tab. 2 - Province biennio 2007-2008: Entrate correnti - Riscossioni in conto competenza: variazione biennio e composizione %

(in migliaia di euro)

TOTALE NAZIONALE	*Pro-capite* 2008	Risc.(Comp.) 2007	Risc. (Comp.) 2008	Var. % 2007-2008	Comp. % 2007	Comp. % 2008
Entrate Tributarie	85,48	4.664.899	4.622.503	-0,91	58,84	56,84
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla Regione	74,74	2.764.110	2.947.039	6,62	34,87	36,24
Entrate Extratributarie	13,79	498.845	562.838	12,83	6,29	6,92
Totale	**174,01**	**7.927.854**	**8.132.380**	**2,58**	**100,00**	**100,00**

Nella tab. 3 i medesimi dati relativi agli accertamenti e alle riscossioni in conto competenza delle entrate correnti aggregati per macroaree, evidenziano percentuali diversificate.

Tab. 3 - Entrate correnti: Accertamenti e riscossioni in conto competenza per macroaree

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Acc. (Comp.) 2007	Acc.(Comp.) 2008	Var. %	Risc.(Comp.) 2007	Risc.(Comp.) 2008	Var. %
Nord Ovest	Piemonte	893.343	957.931	7,23	608.013	578.706	-4,82
	Lombardia	1.527.809	1.479.152	-3,18	1.309.349	1.253.246	-4,28
	Liguria	310.287	345.135	11,23	233.280	268.519	15,11
Totale Nord Ovest		**2.731.440**	**2.782.218**	**1,86**	**2.150.642**	**2.100.471**	**-2,33**
Nord Est	Veneto	677.728	744.968	9,92	622.614	631.923	1,50
	Friuli V. Giulia	277.551	314.584	13,34	250.661	287.844	14,83
	E.Romagna	699.041	734.368	5,05	527.732	548.805	3,99
Totale Nord Est		**1.654.319**	**1.793.920**	**8,44**	**1.401.007**	**1.468.573**	**4,82**
Centro	Toscana	822.816	871.141	5,87	718.721	727.821	1,27
	Umbria	186.915	211.048	12,91	151.400	146.477	-3,25
	Marche	340.592	340.109	-0,14	265.692	264.081	-0,61
	Lazio	810.573	795.578	-1,85	601.182	574.005	-4,52
Totale Centro		**2.160.896**	**2.217.876**	**2,64**	**1.736.995**	**1.712.383**	**-1,42**
Sud	Abruzzo	235.598	205.887	-12,61	198.252	182.330	-8,03
	Molise	55.728	53.726	-3,59	49.787	50.989	2,41
	Campania	964.670	929.524	-3,64	812.029	814.389	0,29
	Puglia	526.307	570.693	8,43	448.304	470.925	5,05
	Basilicata	157.515	175.987	11,73	121.407	143.552	18,24
	Calabria	465.835	479.603	2,96	379.550	405.148	6,74
Totale Sud		**2.405.654**	**2.415.418**	**0,41**	**2.009.328**	**2.067.333**	**2,89**
Isole	Sicilia	634.106	610.278	-3,76	389.952	520.115	33,38
	Sardegna	311.070	328.421	5,58	239.931	263.505	9,83
Totale Isole		**945.176**	**938.698**	**-0,69**	**629.883**	**783.620**	**24,41**
	Totale generale	**9.897.486**	**10.148.131**	**2,53**	**7.927.854**	**8.132.380**	**2,58**

Di tale diversificazione si dava conto nella precedente relazione, in termini di maggiore sintesi e considerando le riscossioni totali anziché in conto competenza; in questa sede è utile un approfondimento.

In tal senso appare innanzitutto utile puntualizzare che la matrice di tale diversità va riferita soprattutto all'andamento degli accertamenti e delle riscossioni relativi al Titolo II, ossia ai trasferimenti, mentre una sostanziale omogeneità si rileva dai risultati concernenti il Titolo I, entrate tributarie.

Infatti, nella Tab. 4 (accertamenti e riscossioni in conto competenza delle entrate tributarie) le variazioni nell'ambito delle macroaree oscillano, per gli accertamenti, tra quella positiva +1,55% del Sud ed il -2,58% del Nord-Est e per le riscossioni, tra l'andamento positivo: +1,46% del Sud ed il -3,11% del Nord-Est, percentuali dalle quali non si allontanano molto le altre zone considerate.

Tab. 4 - Province biennio 2007 - 2008: entrate tributarie Titolo I

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti (Competenza) 2007	Accertamenti (Competenza) 2008	Var% Acc.Comp	Riscossioni Totali – 2007	Riscossioni Totali – 2008	Var% Risc. Totali
Nord Ovest	Piemonte	405.312	402.067	-0,80	418.986	402.926	-3,83
	Lombardia	862.143	868.043	0,68	866.205	850.342	-1,83
	Liguria	155.630	158.468	1,82	153.846	152.267	-1,03
Totale Nord Ovest		**1.423.085**	**1.428.578**	**0,39**	**1.439.037**	**1.405.535**	**-2,33**
Nord Est	Veneto	422.508	414.809	-1,82	424.295	411.601	-2,99
	Friuli V. Giulia	54.468	54.901	0,80	55.784	53.577	-3,96
	E.Romagna	425.617	409.630	-3,76	433.105	409.955	-5,35
Totale Nord Est		**902.593**	**879.339**	**-2,58**	**913.184**	**875.132**	**-4,17**
Centro	Toscana	379.081	370.010	-2,39	379.779	372.165	-2,00
	Umbria	90.248	91.286	1,15	89.121	90.407	1,44
	Marche	159.435	160.092	0,41	162.145	159.603	-1,57
	Lazio	519.050	522.929	0,75	524.831	516.240	-1,64
Totale Centro		**1.147.815**	**1.144.317**	**-0,30**	**1.155.875**	**1.138.416**	**-1,51**
Sud	Abruzzo	113.086	115.778	2,38	114.042	114.312	0,24
	Molise	23.794	23.439	-1,49	23.785	23.621	-0,69
	Campania	421.255	432.016	2,55	421.175	430.616	2,24
	Puglia	301.131	303.214	0,69	300.990	313.126	4,03
	Basilicata	41.052	41.646	1,45	41.023	41.233	0,51
	Calabria	142.332	142.745	0,29	144.533	137.657	-4,76
Totale Sud		**1.042.649**	**1.058.838**	**1,55**	**1.045.548**	**1.060.564**	**1,44**
Isole	Sicilia	307.039	300.672	-2,07	304.295	300.451	-1,26
	Sardegna	117.769	114.968	-2,38	118.118	119.762	1,39
Totale Isole		**424.809**	**415.640**	**-2,16**	**422.414**	**420.213**	**-0,52**
	Totale generale	**4.940.951**	**4.926.713**	**-0,29**	**4.976.058**	**4.899.861**	**-1,53**

Nella Tab. 5 (accertamenti e riscossioni in conto competenza delle entrate derivanti da trasferimenti e contributi) le differenze sono molto più marcate sia tra le macroaree: dalla variazione negativa, per gli accertamenti, di -0,96% delle "isole" al + 16,41% del Nord-Est e, per le riscossioni, tra il – 6,77% del "Centro" ed il + 71,54% delle "Isole", sia a livello di singole Regioni.

Tab. 5 - Province biennio 2007 - 2008: trasferimenti

Titolo II

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti (Competenza) 2007	Accertamenti (Competenza) 2008	Var% Acc.Comp.	Riscossioni Totali - 2007	Riscossioni Totali - 2008	Var% Risc. Totali
Nord Ovest	Piemonte	437.511	494.255	12,97	462.027	424.543	-8,11
	Lombardia	492.952	423.079	-14,17	462.480	424.599	-8,19
	Liguria	129.683	161.657	24,66	131.246	153.415	16,89
Totale Nord Ovest		**1.060.145**	**1.078.991**	**1,78**	**1.055.753**	**1.002.557**	**-5,04**
Nord Est	Veneto	206.697	261.116	26,33	231.922	216.495	-6,65
	Friuli V. Giulia	197.765	216.810	9,63	209.672	220.241	5,04
	Emilia Romagna	224.376	254.127	13,26	213.441	231.528	8,47
Totale Nord Est		**628.838**	**732.052**	**16,41**	**655.035**	**668.265**	**2,02**
Centro	Toscana	362.931	411.431	13,36	469.076	355.500	-24,21
	Umbria	84.426	104.773	24,10	91.302	75.150	-17,69
	Marche	157.187	155.810	-0,88	196.062	116.699	-40,48
	Lazio	247.491	229.728	-7,18	241.754	83.716	-65,37
Totale Centro		**852.035**	**901.742**	**5,83**	**998.195**	**631.065**	**-36,78**
Sud	Abruzzo	104.880	70.027	-33,23	93.130	77.964	-16,29
	Molise	28.465	26.914	-5,45	41.350	28.002	-32,28
	Campania	502.304	459.392	-8,54	525.222	464.266	-11,61
	Puglia	205.510	243.479	18,48	187.565	188.988	0,76
	Basilicata	110.784	128.134	15,66	93.460	124.342	33,04
	Calabria	295.165	304.220	3,07	281.752	314.763	11,72
Totale Sud		**1.247.108**	**1.232.167**	**-1,20**	**1.222.480**	**1.198.325**	**-1,98**
Isole	Sicilia	307.097	285.933	-6,89	420.140	421.416	0,30
	Sardegna	180.014	196.495	9,16	229.025	167.173	-27,01
Totale Isole		**487.111**	**482.428**	**-0,96**	**649.165**	**588.590**	**-9,33**
	Totale generale	**4.275.238**	**4.427.379**	**3,56**	**4.580.627**	**4.088.800**	**-10,74**

La maggiore stabilità dei dati del Titolo I trova ragione nella, ricordata, diretta correlazione con le basi imponibili, come si verificherà nell'analisi dei dati per categorie del Titolo I, mentre gli accertamenti e le riscossioni delle somme a titolo di trasferimenti sono influenzate da varie regolazioni compensative[288] , tra le quali quelle di maggiore consistenza sono le riduzioni determinate dall'andamento delle entrate tributarie secondo un meccanismo per il quale a maggiori risorse proprie, corrispondono minori trasferimenti, se non restituzioni compensative verso lo Stato. Ed è questa correlazione che in certa misura determina la rilevata diversificazione e che, in parte, sembra trovare riscontro nelle opposte tendenze delle dinamiche dei dati relativi ai due titoli a raffronto, ciò almeno per buona parte degli ambiti regionali.

[288] Dal contributo ordinario base, per il 2008, si deducono le seguenti risorse: la quota dei "minori costi della politica" ex art.2 – comma 31 – L.244/2007; la quota di riduzione ex art. 2 – comma 2 – L.244/2007; i contributi a favore dell'ARAN anno 2008 ex art. 46 – comma 8 – D.Lgs. 165\2001; gli importi riscossi per R.C.A e I.P.T; gli importi riscossi per maggiori introiti addizionale energia elettrica ex art. 5 L.290/2000; gli importi per il personale ATA anno 2008; compartecipazione IRPEF.

Sul piano delle entrate extratributarie i dati da consuntivo (Tab. 6) relativi agli accertamenti ed alle riscossioni in conto competenza, evidenziano una sostenuta espansione, anche qui con ampie oscillazioni tra le zone considerate che mostrano una forbice in cui sono compresi, per gli accertamenti, le più contenute variazioni del "Centro" : +6.69% e l'ampio incremento, + 48,53% del Nord-Est e, per le riscossioni, lo 0,33 del "Nord-Ovest" ed il + 43,30% del "Nord-est", in un contesto di omogeneità circa la tendenza all'espansione rilevabili in tutti gli ambiti regionali ad eccezione, per i soli accertamenti, del Lazio (-2,52%), Molise (-2,81%) e Campania (-7,29%).

Tab. 6 - Province biennio 2007 - 2008: entrate extratributarie
Titolo III

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti (Competenza) 2007	Accertamenti (Competenza) 2008	Var% Acc.Comp.	Riscossioni Totali - 2007	Riscossioni Totali - 2008	Var% Risc. Totali
Nord Ovest	Piemonte	50.521	61.609	21,95	53.653	59.590	11,07
	Lombardia	172.714	188.030	8,87	161.626	148.821	-7,92
	Liguria	24.974	25.010	0,14	24.816	25.168	1,42
Totale Nord Ovest		**248.210**	**274.649**	**10,65**	**240.095**	**233.579**	**-2,71**
Nord Est	Veneto	48.523	69.043	42.29	46.465	54.839	18,02
	Friuli V. Giulia	25.318	42.873	69,34	24.606	39.956	62,38
	E. Romagna	49.047	70.612	43,97	46.066	62.183	34,99
Totale Nord Est		**122.889**	**182.529**	**48,53**	**117.137**	**156.978**	**34,01**
Centro	Toscana	80.803	89.700	11,01	73.535	83.971	14,19
	Umbria	12.240	14.990	22,46	12.168	12.856	5,66
	Marche	23.971	24.206	0,98	23.760	22.608	-4,85
	Lazio	44.032	42.921	-2,52	40.643	43.032	5,88
Totale Centro		**161.046**	**171.818**	**6,69**	**150.106**	**162.468**	**8,24**
Sud	Abruzzo	17.632	20.082	13,90	16.063	15.431	-3,94
	Molise	3.470	3.373	-2,81	3.077	3.616	17,54
	Campania	41.111	38.115	-7,29	40.488	35.924	-11,27
	Puglia	19.666	24.000	22,03	15.804	25.033	58,40
	Basilicata	5.679	6.206	9,28	5.810	4.422	-23,88
	Calabria	28.339	32.637	15,17	21.778	22.832	4,84
Totale Sud		**115.897**	**124.413**	**7,35**	**103.019**	**107.258**	**4,11**
Isole	Sicilia	19.970	23.673	18,55	19.502	23.180	18,86
	Sardegna	13.287	16.957	27,63	9.650	11.829	22,59
Totale Isole		**33.256**	**40.630**	**22,17**	**29.151**	**35.010**	**20,10**
	Totale generale	**681.297**	**794.039**	**16,55**	**639.508**	**695.293**	**8,72**

È verosimile ritenere che la forte dinamica di queste risorse trovi ragione nel fatto che a fronte della sostanziale rigidità delle prime due componenti delle entrate, la ricerca di risorse finanziarie si sia orientata verso la terza componente, sia pure nei limiti quantitativi di questa risorsa che nel rapporto di composizione delle entrate correnti , lo si ricorda (v.Tab1), rappresenta solo il 7,92%.

Analisi dei dati delle principali risorse

A) - Imposta sulla responsabilità civile da circolazione degli autoveicoli e imposta sulle formalità di trascrizione nel Pubblico Registro Automobilistico

Come pocanzi anticipato, informazioni più chiare e probanti dei ricordati riflessi prodotti dall'andamento del ciclo economico sugli andamenti finanziari che stiamo esaminando, si traggono dalla lettura dei dati relativi alle principali risorse che compongono le entrate della categoria 1 del titolo I mettendo a raffronto i dati del biennio 2007-2008 che consente di cogliere la linea di decremento delle risorse in esame.

Infatti, in tutte le macroaree gli accertamenti e le riscossioni in conto competenza delle entrate per RC auto (tab.7) e per I.P.T. (tab.8) hanno segno negativo; di maggiore consistenza è la flessione nel 2008 delle entrate per I.P.T. complessivamente –6,24% per gli accertamenti (+3,67% nel 2007) e –6,82% per le riscossioni (+3,86 % nel 2007), rispetto al dato riguardante la R.C. auto: -3,69% per gli accertamenti (+0,86% nel 2007) e -4,29% per le riscossioni (+1,81% nel 2007); si tratta all'evidenza di un effetto della forte flessione del mercato dei veicoli nel 2008.

Per quanto concerne la realizzazione di queste risorse si osserva che l'andamento del totale dei residui attivi evidenzia una modesta flessione, -0,55% per le riscossioni relative all'I.P.T., sia pure quale risultante di andamenti marcatamente diversificati per macroaree (-20,33% per le "Isole", +20,50% per il "Sud"), e che trova coerenza con un incremento dei residui nella competenza e con rallentamento delle riscossioni totali, -6,82%.

Per quel che riguarda la RC auto risulta un incremento del totale dei residui attivi, +3,62%, anche qui effetto mediato di risultati di ampia diversità (-34,63% per le "Isole", +20,24% per il "Centro") ed anche in questo caso simmetrico al decremento delle riscossioni totali -4,74%.

Tab. 7 - Province biennio 2007 - 2008: Imposta sulle assicurazioni rc auto

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertam. c/comp 2007	Accertam. c/comp 2008	Var% Acc. Comp	Risc. c/comp 2007	Risc. c/comp 2008	Var% Ris. Comp	Risc. totali 2007	Risc. totali 2008	Var% Ris. Totali	Residui attivi 2007	Residui attivi 2008	Var% Residui attivi
Nord Ovest	Piemonte	154.716	153.074	-1,06	124.944	126.557	1,29	156.858	155.968	-0,57	29.772	26.518	-10,93
	Lombardia	395.127	384.621	-2,66	366.766	343.224	-6,42	402.755	371.599	-7,74	28.468	41.491	45,74
	Liguria	62.854	61.818	-1,65	53.197	49.814	-6,36	59.460	59.378	-0,14	9.657	12.004	24,30
Totale Nord Ovest		**612.697**	**599.514**	**-2,15**	**544.906**	**519.595**	**-4,65**	**619.073**	**586.946**	**-5,19**	**67.898**	**80.013**	**17,84**
Nord Est	Veneto	184.471	176.257	-4,45	181.499	173.666	-4,32	185.550	176.788	-4,72	3.260	2.603	-20,16
	Friuli V. G.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.	0	0	p.n.c.
	E. Romagna	181.662	174.514	-3,94	160.448	154.031	-4,00	183.513	175.263	-4,50	21.240	20.490	-3,53
Totale Nord Est		**366.134**	**350.771**	**-4,20**	**341.947**	**327.697**	**-4,17**	**369.063**	**352.051**	**-4,61**	**24.500**	**23.093**	**-5,75**
Centro	Toscana	167.319	160.801	-3,90	154.661	150.699	-2,56	169.045	163.248	-3,43	12.709	10.144	-20,18
	Umbria	35.897	32.771	-8,71	32.614	29.952	-8,16	34.957	33.243	-4,90	4.128	3.656	-11,43
	Marche	62.261	60.871	-2,23	59.466	58.170	-2,18	63.465	60.616	-4,49	3.921	3.826	-2,41
	Lazio	240.332	238.969	-0,57	233.316	223.192	-4,34	243.937	230.208	-5,63	7.053	15.814	124,21
Totale Centro		**505.809**	**493.412**	**-2,45**	**480.056**	**462.013**	**-3,76**	**511.404**	**487.315**	**-4,71**	**27.810**	**33.440**	**20,24**
Sud	Abruzzo	45.544	44.288	-2,76	44.149	42.573	-3,57	46.319	43.968	-5,08	1.395	1.715	22,96
	Molise	9.346	8.990	-3,81	8.967	8.488	-5,35	9.368	9.072	-3,16	380	502	32,13
	Campania	189.311	175.829	-7,12	176.969	164.535	-7,03	191.354	176.952	-7,53	12.348	11.296	-8,52
	Puglia	130.168	122.644	-5,78	117.918	114.195	-3,16	128.631	128.129	-0,39	12.325	8.525	-30,83
	Basilicata	16.574	15.672	-5,44	16.003	14.806	-7,48	16.916	15.364	-9,18	571	879	53,94
	Calabria	62.280	59.352	-4,70	58.915	54.593	-7,34	65.186	57.929	-11,13	3.365	4.759	41,44
Totale Sud		**453.223**	**426.775**	**-5,84**	**422.922**	**399.189**	**-5,61**	**457.775**	**431.414**	**-5,76**	**30.383**	**27.676**	**-8,91**
Isole	Sicilia	143.017	129.605	-9,38	132.958	125.606	-5,53	144.349	139.253	-3,53	10.060	3.999	-60,25
	Sardegna	52.923	54.897	3,73	46.751	50.913	8,90	53.767	56.242	4,60	11.321	9.977	-11,88
Totale Isole		**195.940**	**184.502**	**-5,84**	**179.709**	**176.519**	**-1,78**	**198.116**	**195.495**	**-1,32**	**21.381**	**13.976**	**-34,63**
Totale generale		**2.133.802**	**2.054.974**	**-3,69**	**1.969.540**	**1.885.013**	**-4,29**	**2.155.430**	**2.053.220**	**-4,74**	**171.972**	**178.197**	**3,62**

Tab. 8 - Province biennio 2007 - 2008: Imposta sulle formalità di trascrizione

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertam. c/comp 2007	Accertam. c/comp 2008	Var% Acc.Comp	Risc. c/comp 2007	Risc. c/comp 2008	Var% Ris.Comp	Risc. totali 2007	Risc. totali 2008	Var% Ris.Totali	Residui attivi 2007	Residui attivi 2008	Var% Residui attivi
Nord Ovest	Piemonte	118.314	111.605	-5,67	117.488	109.151	-7,10	120.001	109.964	-8,36	4.043	5.644	39,60
	Lombardia	230.707	218.475	-5,30	226.637	212.079	-6,42	229.876	216.150	-5,97	8.880	7.197	-18,95
	Liguria	31.196	27.350	-12,33	29.442	25.189	-14,45	30.076	26.910	-10,52	2.303	2.161	-6,17
Totale Nord Ovest		**380.217**	**357.430**	**-5,99**	**373.566**	**346.420**	**-7,27**	**379.953**	**353.024**	**-7,09**	**15.226**	**15.003**	**-1,47**
Nord Est	Veneto	101.830	93.787	-7,90	100.091	92.455	-7,63	101.477	94.427	-6,95	3.481	2.704	-22,31
	Friuli V. G.	26.011	23.606	-9,24	25.520	23.024	-9,78	26.456	23.738	-10,27	1.006	1.098	9,14
	E. Romagna	102.100	95.190	-6,77	99.307	92.017	-7,34	102.097	94.809	-7,14	4.287	4.477	4,44
Totale Nord Est		**229.940**	**212.583**	**-7,55**	**224.919**	**207.496**	**-7,75**	**230.031**	**212.974**	**-7,42**	**8.774**	**8.280**	**-5,63**
Centro	Toscana	91.503	80.699	-11,81	90.079	79.588	-11,65	91.503	80.938	-11,55	2.520	2.205	-12,48
	Umbria	20.663	18.694	-9,53	19.782	18.193	-8,03	21.579	19.036	-11,79	1.222	842	-31,13
	Marche	31.960	30.117	-5,77	31.456	29.697	-5,59	32.671	30.201	-7,56	1.044	960	-8,04
	Lazio	163.702	157.592	-3,73	161.647	154.648	-4,33	164.841	156.702	-4,94	2.119	3.008	41,96
Totale Centro		**307.827**	**287.101**	**-6,73**	**302.964**	**282.126**	**-6,88**	**310.595**	**286.877**	**-7,64**	**6.904**	**7.015**	**1,60**
Sud	Abruzzo	26.159	24.353	-6,91	25.936	24.183	-6,76	26.202	24.407	-6,85	535	481	-10,16
	Molise	6.345	5.782	-8,87	6.338	5.699	-10,08	6.372	5.759	-9,62	6	83	1179,50
	Campania	97.511	97.560	0,05	94.210	92.362	-1,96	97.123	95.648	-1,52	3.307	5.204	57,37
	Puglia	70.687	67.347	-4,73	68.884	65.436	-5,01	70.433	67.148	-4,66	2.459	2.480	0,87
	Basilicata	10.236	9.471	-7,47	10.036	9.287	-7,46	10.036	9.487	-5,47	200	184	-7,90
	Calabria	34.557	31.778	-8,04	33.908	31.304	-7,68	34.522	31.751	-8,03	885	476	-46,21
Totale Sud		**245.496**	**236.291**	**-3,75**	**239.311**	**228.271**	**-4,61**	**244.689**	**234.201**	**-4,29**	**7.392**	**8.908**	**20,50**
Isole	Sicilia	90.398	82.506	-8,73	88.816	81.144	-8,64	90.208	82.755	-8,26	1.616	1.486	-8,08
	Sardegna	31.848	29.612	-7,02	30.525	28.683	-6,03	32.425	30.270	-6,65	4.038	3.019	-25,23
Totale Isole		**122.246**	**112.118**	**-8,29**	**119.341**	**109.827**	**-7,97**	**122.633**	**113.025**	**-7,83**	**5.654**	**4.505**	**-20,33**
Totale generale		**1.285.726**	**1.205.523**	**-6,24**	**1.260.101**	**1.174.140**	**-6,82**	**1.287.900**	**1.200.101**	**-6,82**	**43.951**	**43.710**	**-0,55**

B) - La compartecipazione all'IRPEF

La compartecipazione all'IRPEF, che, come già accennato, è rimasta immutata per l'esercizio 2008, 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.

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 1^.

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.

I dati esposti nelle due tabelle che seguono (tab. 9 e 10): una per il 2007 ed un'altra per il 2008, mostrano un rallentamento complessivo di lieve entità di questa risorsa pari a -0,16%, ma come risultante di andamenti molto diversificati i cui estremi sono rappresentati da un incremento del 3,58% del "Sud" ed un decremento del -11,22% del "Nord-ovest".

Si tratta, per entrambe gli esercizi, di accertamenti di contenuta entità a cui corrispondono riscossioni pari a circa il 100%.

Tab. 9: Compartecipazioni IRPEF: accertamenti, riscossioni e variazioni 2007

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti (Competenza) 2007	Riscossioni (Competenza) 2007	Tasso % di realizzazione.
Nord Ovest	Piemonte	32.512	32.500	99,96
	Lombardia	37.082	34.946	94,24
	Liguria	26.430	26.430	100,00
Totale Nord Ovest		**96.024**	**93.876**	**97,76**
	Veneto	18.583	18.583	100,00
	Friuli V. Giulia	0	0	p.n.c.
	Emilia Romagna	29.638	29.398	99,19
Totale Nord Est		**48.221**	**47.981**	**99,50**
Centro	Toscana	26.868	26.808	99,78
	Umbria	15.938	15.729	98,69
	Marche	23.763	23.763	100,00
	Lazio	20.098	20.098	100,00
Totale Centro		**86.668**	**86.398**	**99,69**
Sud	Abruzzo	13.961	13.961	100,00
	Molise	3.945	3.945	100,00
	Campania	56.072	56.072	100,00
	Puglia	22.508	22.116	98,26
	Basilicata	6.499	6.194	95,31
	Calabria	14.427	14.412	99,90
Totale Sud		**117.411**	**116.700**	**99,39**
Isole	Sicilia	0	0	p.n.c.
	Sardegna	0	0	p.n.c.
Totale Isole		**0**	**0**	**p.n.c.**
	Totale generale	**348.323**	**344.954**	**99,03**

Tab. 10: Compartecipazioni IRPEF: accertamenti, riscossioni e variazioni 2008

(in migliaia di euro)

Zona	Regione	Accertamenti (Competenza) 2008	Riscossioni (Competenza) 2008	Tasso % di realizzazione.
Nord Ovest	Piemonte	22.665	22.505	99,29
	Lombardia	36.102	35.952	99,58
	Liguria	26.486	26.486	100,00
Totale Nord Ovest		**85.252**	**84.943**	**99,64**
	Veneto	15.717	15.717	100,00
	Friuli V. Giulia	0	0	p.n.c.
	Emilia Romagna	27.331	26.823	98,14
Totale Nord Est		**43.048**	**42.540**	**98,82**
Centro	Toscana	34.083	33.946	99,60
	Umbria	17.192	17.192	100,00
	Marche	23.870	23.870	100,00
	Lazio	22.694	22.694	100,00
Totale Centro		**97.839**	**97.702**	**99,86**
Sud	Abruzzo	9.676	9.676	100,00
	Molise	4.371	4.371	100,00
	Campania	60.428	60.428	100,00
	Puglia	24.347	24.347	100,00
	Basilicata	7.112	7.112	100,00
	Calabria	15.676	14.892	95,00
Totale Sud		**121.609**	**120.826**	**99,36**
Isole	Sicilia	0	0	p.n.c.
	Sardegna	0	0	p.n.c.
Totale Isole		**0**	**0**	**p.n.c.**
	Totale generale	**347.749**	**346.010**	**99,50**

In termini di correntezza delle riscossioni, a parte le considerazioni già svolte sulle specifiche entrate per RC auto, IPT e compartecipazione, i dati complessivi di consuntivo, esposti nella tabella 10bis, mostra una condizioni di sostanziale regolarità, anche se sul piano dello smaltimento dei residui si registra un cedimento nel 2008 rispetto al 2007.

Tab. 10 bis - Tasso di realizzazione

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2007	Risc. c/comp. 2007	Tasso di realizzazione %	Acc. c/comp. 2008	Risc. c/comp. 2008	Tasso di realizzazione %
Entrate tributarie	4.940.951	4.664.899	94,41	4.926.713	4.622.503	93,83
Trasferimenti	4.275.238	2.764.110	64,65	4.427.379	2.947.039	66,56
Entrate extratributarie	681.297	498.845	73,22	794.039	562.838	70,88
Totale	**9.897.486**	**7.927.854**	**80,10**	**10.148.131**	**8.132.380**	**80,14**

Tab. 10 ter: Tasso di smaltimento

(migliaia di euro)

TITOLI	Acc c/residui 2007	Risc c/residui 2007	Tasso di smaltimento %	Acc c/residui 2008	Risc c/residui 2008	Tasso di smaltimento %
Entrate tributarie	424.296	311.159	73,34	390.552	277.358	71,02
Trasferimenti	6.211.562	1.816.517	29,24	5.778.419	1.141.761	19,76
Entrate extratributarie	412.554	140.663	34,10	437.849	132.455	30,25
Totale	**7.048.412**	**2.268.339**	**32,18**	**6.606.820**	**1.551.574**	**23,48**

All'analisi dell'andamento dei residui condotta per titoli l'aumento degli stessi sembra riconducibile a differenti cause.

Nel Titolo I la crescita dei residui della competenza 2008, +10,20% e la diminuzione delle riscossioni dei residui, -10,86%, determinano un incremento del totale dei residui attivi nella misura del +7,25%; nel Titolo II, invece, l'incremento dei residui totali, +3,57% é da imputare alla flessione delle riscossioni in conto residui, -37,15%, per cui rimane sempre alto il valore assoluto delle cifre da riscuotere, fermo restando che i dati appena commentati, sono la risultante di dati che a livello di macroaree -ed anche all'interno di queste- sono ampiamente diversificati: -4,99% nel "Nord-Ovest", -70,93% nel "Centro".

Per il Titolo III al commentato incremento degli accertamenti e delle riscossioni in conto competenza, non fa riscontro un miglioramento della gestione dei residui il cui incremento totale, +18,10%, trova la sua causa in un incremento dei residui della competenza e degli accertamenti in conto residui, nonché nella difficoltà di riscuotere i crediti scaduti che per il 2008 fa segnare un – 5,84%. Nel volume degli allegati sono riportati i dati analitici sull'andamento dei residui appena commentati.

5.1.2 Comuni

Gli andamenti su base nazionale

Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2008[289], nell'analisi degli andamenti e tendenze generali di finanza pubblica, nel commentare il contributo fornito dalle Amministrazioni locali al risultato 2008, -già sintetizzato nella parte introduttiva del presente referto,- si evidenziava l'utile apporto delle predette amministrazioni al contenimento dell'indebitamento pubblico, a ragione del miglioramento del disavanzo a detti enti riconducibile, ma si metteva anche in evidenza che dall'osservazione degli andamenti elle entrate in conto competenza, emergeva un forte rallentamento degli accertamenti, segnale premonitore di una prossima flessione del gettito fiscale.

Dai risultati che si andranno a commentare di qui a poco, si trae conferma della tendenza peggiorativa manifestatasi già nell'esercizio 2008, prodromica di quella effettivamente rilevata nell'esercizio 2009[290]. La principale ragione di tale flessione è da individuarsi, essenzialmente, nelle rilevanti modifiche interessanti la finanza decentrata introdotte dai già ricordati D.L. 112/08 e 93/08, con i quali é stata disposta la sospensione del potere degli enti territoriali di introdurre aumenti dei tributi propri, fino al 2011 (art. 77bis-co. 30 –che conferma la previsione contenuta nell'art. 1 co. 7 – del D.L. 93/08) o, comunque, fino all'attuazione del federalismo e l'esenzione totale dall'ICI delle "abitazioni principali" (oltre ad altre misure che non riguardano le amministrazioni comunali). Non può dirsi, invece, che il rallentamento delle entrate correnti dei Comuni sia tutto da imputarsi, per l'esercizio in esame, agli effetti del ripiegamento del ciclo economico, atteso che la manifestazione di contrazione del gettito delle imposte dirette è fisiologicamente proiettata in avanti rispetto alle variazioni che si verificano nelle basi che le producono. Infatti nel 2008 il gettito da addizionale all'IRPEF ha avuto una dinamica sostenuta a ragione della propagazione degli effetti delle decisioni di aumento a distanza di tempo dalla formale assunzione delle stesse, mentre l'esenzioni ICI, decisa in prossimità del primo versamento in acconto, ha dispiegato tutti i suoi effetti nell'esercizio 2008 cioè in quello di competenza.

Per effetto di questi provvedimenti, che si sommano a quelli adottati per l'esercizio 2007 relativi all'introduzione della partecipazione dinamica all'IRPEF,(art.1,co. 189 l. 296/2006)[291], è stato rilevato un accantonamento "-...di fatto della questione dell'autonomia

---

[289] Delibera Sezioni Riunite n.26 del 25.06.2009.

[290] Nell'analisi degli assetti della finanza locale svolta nella relazione di accompagnamento alla delibera di approvazione del rendiconto dello Stato 2009, si riferisce di andamento cedente delle entrate tributarie diversamente incidente su Stato ed Enti locali: "la flessione del consolidato di -7,1%, disaggregata risulta - 6,7% dello Stato e -9,9% degli EE.LL.

[291] La norma dispone che "in attesa del riassetto organico del sistema di finanziamento delle amministrazioni locali in attuazione del federalismo fiscale..." è istituita per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, un sistema di compartecipazione "dinamica" al gettito IRPEF, mediante l'attribuzione a favore del complesso dei Comuni di una quota di compartecipazione pari allo 0,69% del gettito IRPEF dell'esercizio 2005. Prima di questa innovazione la compartecipazione IRPEF, dal 2003, era pari al 6,5% del riscosso in conto competenza affluente al bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario precedente; per effetto di tale modifica, tale risorsa, riferita al complesso dei Comuni, è passata dai quattro miliardi e 900 milioni di euro del 2006 ai 652 milioni di euro per il 2007 con conseguente accrescimenti compensativo dei trasferimenti.

impositiva che si riproporrà in sede di attuazione del federalismo fiscale" ed è stato altresì osservato che l'autonomia "...finanziaria si è risolta nel confronto circa l'adeguatezza dei trasferimenti attivati a titolo di compensazione..."[292].

In effetti l'esercizio finanziario 2008 segna una fase di transizione nel riassetto organico del sistema di finanziamento degli enti locali, sia perché tale è la lettera della legge che motiva le innovazioni "... in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale..." (art. 1 – comma 7 –D.L.93/08; art. 1 – comma 189 – della L.296/06), sia dai dati relativi ai risultati della gestione 2008, in base ai quali si osserva la conferma della chiara tendenza alla ricomposizione delle entrate correnti, (v.Tab. n. 17) con una consistente espansione dei trasferimenti ed una, altrettanto significativa, contrazione delle entrate tributarie, a cui si associa una tendenza, solo in parte controbilanciante, per la contenuta entità di tali risorse, della flessione delle entrate del titolo I e cioè la dinamica favorevole delle entrate del Titolo III il tutto con esito in una complessiva attenuazione dell'autonomia finanziaria e di quella impositiva.

Un'attenuazione la cui portata va valutata anche nella prospettiva del breve termine per la propagazione degli effetti di talune misure, quali l'esenzione dall'ICI delle "abitazioni principali", in ragione degli andamenti delle dinamiche sociali e dei riflessi di queste sugli assetti del territorio, modificati dagli incrementi degli insediamenti abitativi e, dunque, delle correlate maggiori esigenze di servizi pubblici e nelle crescenti dimensioni del minore gettito potenziale.

In tale direzione è probabile che si porranno in termini problematici gli effetti conseguenti all'applicazione delle disposizioni in tema di aggiornamento del catasto di cui al d.l. n78/2010

[292] V., pag. 68 del "Rapporto sul coordinamento della Finanza Pubblica", approvato dalle Sezioni Riunite con delibera n. 15 del 18 maggio 2010.

Tab. 11 Comuni. Autonomia Finanziaria. (Tit.I + Tit. III)/(Tit. (I+II+III) in %
Accertamenti in conto competenza

Zona	Regione	2007 %	2008 %
Nord Ovest	Piemonte	72,11	65,55
	Lombardia	75,31	69,53
	Liguria	71,87	63,47
Nord Ovest	**Totale**	**73,99**	**67,64**
Nord Est	Trentino Alto Adige	47,51	44,88
	Veneto	73,45	66,66
	Friuli V. Giulia	53,59	47,60
	Emilia Romagna	78,41	71,02
Nord Est	**Totale**	**69,61**	**63,07**
Centro	Toscana	75,66	68,24
	Umbria	65,46	58,56
	Marche	71,29	66,92
	Lazio	71,33	67,60
Centro	**Totale**	**72,82**	**66,87**
Sud	Abruzzo	70,59	67,38
	Molise	59,75	55,37
	Campania	58,72	54,66
	Puglia	62,45	59,57
	Basilicata	53,85	54,46
	Calabria	56,58	54,46
Sud	**Totale**	**60,21**	**56,82**
Isole	Sicilia	42,54	38,87
	Sardegna	46,57	41,95
Isole	**Totale**	**43,67**	**39,75**
	Totale generale	**66,39**	**60,84**

Di tale transizione si coglie un concreto segno osservando gli effetti delle descritte innovazioni nel sistema di finanziamento dei Comuni, nel triennio 2006-2008, (su un campione pari a 1791 enti V.Tab. 13)[293] e con riferimento alla dinamica degli accertamenti in conto competenza delle principali risorse della cat. 1^ del titolo I (I.C.I., Compartecipazione IRPEF e Addizionale IRPEF [Tab. 14. 15 e 16]) e della consistenza assunta dai trasferimenti nei dati dell'esercizio finanziario in commento, nonché osservando la variazione dell'autonomia impositiva.

Partendo dal dato sintetico della variazione della dinamica delle imposte si vede che nel raffronto 2006-2008 -ed in termini complessivi- esse cedono in misura di -29,63%, anche se in una forbice che comprende la massima variazione negativa, - 39,38% del Nord-Ovest, - rispetto alla quale sono coerenti le variazioni del Nord-Est (-30,00%), del Centro (-29,87%) ed, a distanza, del Sud (-19,84%), - e la minima variazione positiva delle Isole, +4,26%. Di

[293] Tale era la consistenza del campione di enti dei quali sono stati esaminati i rendiconti per l'esercizio 2006.

conseguenza diminuisce la pressione tributaria in termini rilevanti nelle tre macroaree del Nord e del Centro, in misura minore nel Sud e nelle Isole, così come il livello di autonomia impositiva passa dal 54.70% del 2006 al 38.99% del 2008. (V. tab. 12)

Tab. 12 - Comuni: Autonomia impositiva - triennio. Titolo 1/(Tit.1+Tit.2+Tit.3)

	2006	2007	2008
	54,70%	45,23%	38,99%
enti esaminati	**1.791**	**1.791**	**1.791**

Tabella n. 13
TOTALE TITOLO 1 CATEGORIA 1: IMPOSTE - PRESSIONE TRIBUTARIA

Zona	Regione	2006	2007	2008	Var2006-2008	Var2007-2008	N. enti	Popolazione Totale	Press Trib 2006	Press Trib 2007	Press Trib 2008
Nord Ovest	Piemonte	1.303.020.263	1.008.791.859	801.682.752	-38,48	-20,53	118	2.992.245	435,47	337,14	267,92
	Lombardia	3.019.902.548	2.157.017.076	1.784.728.074	-40,90	-17,26	336	6.830.569	442,12	315,79	261,29
	Liguria	670.589.397	544.688.419	440.763.555	-34,27	-19,08	40	1.251.764	535,72	435,14	352,11
	Totale	**4.993.512.208**	**3.710.497.353**	**3.027.174.381**	**-39,38**	**-18,42**	**494**	**11.074.578**	**450,90**	**335,05**	**273,34**
Nord Est	Trentino A. A.	96.123.292	100.134.849	91.580.924	-4,73	-8,54	18	449.459	213,86	222,79	203,76
	Veneto	1.510.026.206	1.204.672.825	1.007.105.027	-33,31	-16,40	220	3.709.268	407,10	324,77	271,51
	Friuli V. G.	228.813.007	256.273.156	204.115.236	-10,79	-20,35	52	875.940	261,22	292,57	233,02
	E. Romagna	1.815.957.110	1.527.117.850	1.252.919.231	-31,01	-17,96	165	3.757.474	483,29	406,42	333,45
	Totale	**3.650.919.616**	**3.088.198.681**	**2.555.720.417**	**-30,00**	**-17,24**	**455**	**8.792.141**	**415,25**	**351,25**	**290,68**
Centro	Toscana	1.467.064.228	1.192.443.474	955.944.151	-34,84	-19,83	137	3.268.755	448,81	364,80	292,45
	Umbria	248.904.034	220.913.956	178.783.251	-28,17	-19,07	24	703.422	353,85	314,06	254,16
	Marche	417.228.866	341.213.912	300.073.734	-28,08	-12,06	57	1.096.104	380,65	311,30	273,76
	Lazio	576.860.118	510.251.786	465.662.567	-19,28	-8,74	75	1.750.572	329,53	291,48	266,01
	Totale	**2.710.057.247**	**2.264.823.128**	**1.900.463.703**	**-29,87**	**-16,09**	**293**	**6.818.853**	**397,44**	**332,14**	**278,71**
Sud	Abruzzo	253.330.101	212.993.748	191.028.103	-24,59	-10,31	38	753.059	336,40	282,84	253,67
	Molise	38.291.837	36.124.883	33.429.528	-12,70	-7,46	4	98.982	386,86	364,96	337,73
	Campania	1.068.115.619	982.582.267	852.817.418	-20,16	-13,21	149	4.255.232	251,01	230,91	200,42
	Puglia	797.444.235	722.015.217	638.573.604	-19,92	-11,56	123	2.992.146	266,51	241,30	213,42
	Basilicata	81.203.629	70.108.075	66.137.189	-18,55	-5,66	22	324.779	250,03	215,86	203,64
	Calabria	219.563.293	203.150.248	188.241.910	-14,27	-7,34	42	994.385	220,80	204,30	189,30
	Totale	**2.457.948.714**	**2.226.974.438**	**1.970.227.753**	**-19,84**	**-11,53**	**378**	**9.418.583**	**260,97**	**236,44**	**209,19**
Isole	Sicilia	563.673.461	658.377.420	598.136.835	6,11	-9,15	124	3.488.452	161,58	188,73	171,46
	Sardegna	219.825.759	254.631.859	218.735.320	-0,50	-14,10	47	1.019.253	215,67	249,82	214,60
	Totale	**783.499.220**	**913.009.279**	**816.872.155**	**4,26**	**-10,53**	**171**	**4.507.705**	**173,81**	**202,54**	**181,22**
Totale		**14.595.937.006**	**12.203.502.879**	**10.270.458.408**	**-29,63**	**-15,84**	**1.791**	**40.611.860**	**359,40**	**300,49**	**252,89**

Tab. 14 Compartecipazione al gettito IRPEF Accertamenti in conto competenza

Risorsa Codificata 1010003:Compartecipazione al gettito IRPEF

Zona	Regione	2006	2007	2008	Var2006-2008	Var2007-2008	N_enti	Popolazione Totale
Nord Ovest	Piemonte	436.337.758	51.123.697	52.425.779	-87,99	2,55	118	2.992.245
	Lombardia	1.128.159.193	111.077.514	110.983.054	-90,16	-0,09	336	6.830.569
	Liguria	182.995.670	24.360.199	24.925.145	-86,38	2,32	40	1.251.764
	Totale	**1.747.492.621**	**186.561.410**	**188.333.979**	**-89,22**	**0,95**	**494**	**11.074.578**
Nord Est	Trentino A. A.	0	0	0			18	449.459
	Veneto	473.807.578	56.221.588	57.527.698	-87,86	2,32	220	3.709.268
	Friuli V. G.	10.000	2.193	0	-100,00	-100,00	52	875.940
	E. Romagna	523.086.505	61.484.602	59.402.848	-88,64	-3,39	165	3.757.474
	Totale	**996.904.083**	**117.708.383**	**116.930.546**	**-88,27**	**-0,66**	**455**	**8.792.141**
Centro	Toscana	440.548.566	53.575.225	54.488.452	-87,63	1,70	137	3.268.755
	Umbria	83.983.634	11.943.546	12.702.691	-84,87	6,36	24	703.422
	Marche	135.512.017	15.555.025	17.138.593	-87,35	10,18	57	1.096.104
	Lazio	142.459.070	17.710.075	20.243.179	-85,79	14,30	75	1.750.572
	Totale	**802.503.288**	**98.783.871**	**104.572.914**	**-86,97**	**5,86**	**293**	**6.818.853**
Sud	Abruzzo	73.663.114	10.112.788	10.630.802	-85,57	5,12	38	753.059
	Molise	9.822.877	1.015.029	1.072.284	-89,08	5,64	4	98.982
	Campania	322.890.862	107.048.231	104.723.989	-67,57	-2,17	149	4.255.232
	Puglia	224.677.488	66.456.473	67.560.643	-69,93	1,66	123	2.992.146
	Basilicata	27.555.513	6.769.686	7.042.309	-74,44	4,03	22	324.779
	Calabria	65.917.231	18.394.014	19.540.110	-70,36	6,23	42	994.385
	Totale	**724.527.084**	**209.796.221**	**210.570.138**	**-70,94**	**0,37**	**378**	**9.418.583**
Isole	Sicilia	0	170.000	170.000		0,00	124	3.488.452
	Sardegna	0	0	0			47	1.019.253
	Totale	**0**	**170.000**	**170.000**		**0,00**	**171**	**4.507.705**
Totale		**4.271.427.076**	**613.019.885**	**620.577.577**	**-85,47**	**1,23**	**1.791**	**40.611.860**

Tab. 15 – ICI Accertamenti in conto competenza

Zona	Regione	2006	2007	2008	Var2006-2008	Var2007-2008	N_enti	Popolazione Totale
Nord Ovest	Piemonte	692.898.361	732.107.803	508.175.042	-26,66	-30,59	118	2.992.245
	Lombardia	1.563.245.461	1.627.546.722	1.229.748.945	-21,33	-24,44	336	6.830.569
	Liguria	411.079.309	428.556.873	307.682.830	-25,15	-28,20	40	1.251.764
	Totale	**2.667.223.132**	**2.788.211.398**	**2.045.606.818**	**-23,31**	**-26,63**	**494**	**11.074.578**
Nord Est	Trentino A. A.	83.420.051	87.014.594	78.792.218	-5,55	-9,45	18	449.459
	Veneto	829.712.771	880.794.979	660.900.793	-20,35	-24,97	220	3.709.268
	Friuli V. G.	196.741.860	197.222.530	140.937.244	-28,36	-28,54	52	875.940
	E. Romagna	1.089.298.723	1.141.147.378	840.074.829	-22,88	-26,38	165	3.757.474
	Totale	**2.199.173.404**	**2.306.179.481**	**1.720.705.084**	**-21,76**	**-25,39**	**455**	**8.792.141**
Centro	Toscana	843.294.470	890.591.897	646.886.841	-23,29	-27,36	137	3.268.755
	Umbria	131.475.822	151.454.612	108.634.174	-17,37	-28,27	24	703.422
	Marche	213.029.324	229.701.184	177.684.100	-16,59	-22,65	57	1.096.104
	Lazio	340.757.405	372.933.459	309.918.804	-9,05	-16,90	75	1.750.572
	Totale	**1.528.557.020**	**1.644.681.153**	**1.243.123.919**	**-18,67**	**-24,42**	**293**	**6.818.853**
Sud	Abruzzo	144.739.520	154.458.266	127.745.313	-11,74	-17,29	38	753.059
	Molise	20.257.121	21.355.437	19.730.503	-2,60	-7,61	4	98.982
	Campania	586.162.373	669.476.903	530.903.014	-9,43	-20,70	149	4.255.232
	Puglia	456.658.279	496.746.264	401.804.852	-12,01	-19,11	123	2.992.146
	Basilicata	39.440.195	43.525.278	34.945.947	-11,40	-19,71	22	324.779
	Calabria	106.646.936	132.685.233	112.031.947	5,05	-15,57	42	994.385
	Totale	**1.353.904.424**	**1.518.247.382**	**1.227.161.576**	**-9,36**	**-19,17**	**378**	**9.418.583**
Isole	Sicilia	432.254.134	489.903.909	411.832.746	-4,72	-15,94	124	3.488.452
	Sardegna	165.292.449	183.824.287	144.631.336	-12,50	-21,32	47	1.019.253
	Totale	**597.546.584**	**673.728.195**	**556.464.083**	**-6,88**	**-17,41**	**171**	**4.507.705**
Totale		**8.346.404.564**	**8.931.047.609**	**6.793.061.479**	**-18,61**	**-23,94**	**1.791**	**40.611.860**

Tab. 16 – Addizionale IRPEF Accertamenti in conto competenza

Risorsa Codificata: Addizionale IRPEF

Zona	Regione	2006	2007	2008	Var2006-2008	Var2007-2008	N_enti	Popolazione Totale
Nord Ovest	Piemonte	129.026.052	179.690.137	195.410.508	51,45	8,75	118	2.992.245
	Lombardia	175.130.449	254.176.350	285.118.367	62,80	12,17	336	6.830.569
	Liguria	57.208.378	75.037.471	91.478.085	59,90	21,91	40	1.251.764
	Totale	**361.364.879**	**508.903.958**	**572.006.960**	**58,29**	**12,40**	**494**	**11.074.578**
Nord Est	Trentino A. A.	4.016.125	4.266.925	4.221.039	5,10	-1,08	18	449.459
	Veneto	128.762.215	179.584.986	204.044.936	58,47	13,62	220	3.709.268
	Friuli V. G.	15.200.223	41.112.911	45.868.806	201,76	11,57	52	875.940
	E. Romagna	112.463.924	220.217.590	247.979.622	120,50	12,61	165	3.757.474
	Totale	**260.442.487**	**445.182.413**	**502.114.403**	**92,79**	**12,79**	**455**	**8.792.141**
Centro	Toscana	118.790.078	177.956.193	187.338.187	57,71	5,27	137	3.268.755
	Umbria	18.610.208	39.072.325	40.874.438	119,63	4,61	24	703.422
	Marche	46.756.332	71.694.500	81.408.301	74,11	13,55	57	1.096.104
	Lazio	55.825.836	77.185.657	94.576.855	69,41	22,53	75	1.750.572
	Totale	**239.982.454**	**365.908.675**	**404.197.781**	**68,43**	**10,46**	**293**	**6.818.853**
Sud	Abruzzo	22.321.051	35.823.202	39.528.843	77,09	10,34	38	753.059
	Molise	3.783.562	6.423.583	6.606.007	74,60	2,84	4	98.982
	Campania	101.407.924	143.864.505	158.450.942	56,25	10,14	149	4.255.232
	Puglia	68.201.053	90.804.134	106.222.724	55,75	16,98	123	2.992.146
	Basilicata	10.132.326	13.715.596	17.818.509	75,86	29,91	22	324.779
	Calabria	25.705.010	33.153.605	35.751.466	39,08	7,84	42	994.385
	Totale	**231.550.926**	**323.784.625**	**364.378.490**	**57,36**	**12,54**	**378**	**9.418.583**
Isole	Sicilia	62.027.805	96.440.516	117.310.137	89,13	21,64	124	3.488.452
	Sardegna	27.716.130	43.556.032	48.638.164	75,49	11,67	47	1.019.253
	Totale	**89.743.935**	**139.996.549**	**165.948.301**	**84,91**	**18,54**	**171**	**4.507.705**
Totale		**1.183.084.681**	**1.783.776.220**	**2.008.645.936**	**69,78**	**12,61**	**1.791**	**40.611.860**

Tali risultati sono, come già ricordato, la risultante degli effetti relativi sia alla modifica in materia di compartecipazione dinamica all'IRPEF, che ha manifestato il suo impatto sui conti consuntivi 2007, - oramai consolidatosi nel ciclo finanziario, - sia dell'esenzione dall'ICI per le "abitazioni principali" che ha agito sulla dinamica delle entrate correnti 2008, ed infine degli effetti compensativi prodotti dagli incrementi delle risorse a titolo di addizionale all'IRPEF, tutti dati, questi, esposti nelle tre ultime tabelle che precedono.

La prima modifica, come riportato nella Relazione dello scorso anno[294] (e con riferimento al campione in quella relazione preso in esame) aveva comportato una chiara ricomposizione delle entrate correnti, delle quali le tributarie avevano fatto registrare una flessione del 10% al raffronto con il precedente esercizio ed i trasferimenti un incremento percentualmente della medesima misura (tenuto conto della riduzione delle assegnazioni ai Comuni per compartecipazioni pari a circa € 4.800 milioni ed il corrispondente incremento dei trasferimenti). Il confronto 2006-2008 pone in chiara evidenza il radicale mutamento del peso strutturale di tale risorsa diminuita, complessivamente, dell'85,47%, anche se non va

[294] Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali – Esercizi 2007-2008, approvata con del.14/SEZAUT/2009 (pag.179, 1°cpv.)

trascurato di considerare quanto già detto per le Province e cioè che questa risorsa, pur ritenuta entrata di natura fiscale, per il meccanismo di determinazione ed assegnazione, ha sempre configurato un sostanziale trasferimento. La seconda modifica ha determinato (con riferimento a tutti i Comuni) un minor gettito I.C.I. per il 2008, stimato in circa € 3.020 (oltre € 3.300 nell'esercizio 2009) ed in pari misura sono stati operati i trasferimenti compensativi (salvo ulteriori compensazioni ancora da definire per il 2008) effetto, questo, che nella composizione delle entrate correnti relative al 2008 ha avuto rilevante ruolo nel determinare una flessione delle entrate tributarie pari a -11,32% rispetto al 2007. In entrambe gli esercizi le suddette variazioni vanno lette al lordo degli effetti compensativi degli incrementi delle altre entrate tributarie grazie alla manovrabilità della leva fiscale nell'esercizio 2007 ed alla, già accennata, propagazione degli effetti, come si evince dai dati contenuti nella tabella 16 relativi all'importante risorsa dell'addizionale all'IRPEF, che nel raffronto 2006-2008 è cresciuta del 69,78%.

Analisi dei dati per Titoli e macroaree

Le considerazioni conclusive appena esposte servono ad introdurre gli argomenti di più dettagliata analisi e valutazione dei dati che seguono, schematicamente riconducibili alla, già accennata osservazione, che nell'esercizio 2008 il percorso di riequilibrio dei conti degli enti locali ha subito una battuta d'arresto di rilievo, rispetto all'andamento favorevole che aveva assunto nel 2007, che ancora non si percepisce nella sua completa dimensione che traspare solo dal rallentamento delle entrate correnti complessive, ma le cui radici sono individuabili nella consistente contrazione delle principali entrate proprie e nella conseguente riduzione dell'autonomia tributaria, tendenza, questa, che, per il periodo considerato ha assunto una connotazione sistemica, per certi versi prevista e programmata anche in funzione della riforma che introdurrà il federalismo fiscale.

Tenuto conto di quanto già considerato sugli andamenti delle principali risorse proprie (ICI, addizionale e compartecipazione IRPEF) e delle articolate analisi specifiche condotte sull'andamento dell'ICI nella relazione approvata con la ricordata delibera 13/2010, - annotando qui, per l'ICI, sia pure al solo scopo di una informazione indicativa, attesa la promiscuità del dato di cassa, la differenza registrata per gli incassi 2007-2008, secondo i dati SIOPE, pari a -€ 3.575.248.460, mentre nel 2009, sempre da SIOPE emerge un ulteriore decremento pari a 575.155.722 (10.163.138.848, nel 2008 e 9.587.983.126, nel 2009) - le analisi sui dati di consuntivo si completano con le valutazioni che seguono incentrate sul raffronto del biennio 2007-2008.

Nella tabella n.17 si legge il già accennato rallentamento negli accertamenti delle entrate correnti, che crescono del 2,74% (+4,75% la variazione registrata nel 2007 su un

campione più ridotto di enti) e con andamento, sostanzialmente, omogeneo a livello di macroaree ad eccezione delle "Isole": +6,47%; crescono di più le riscossioni, nella misura del 6,67% (6.56% la variazione nel 2007). Tale indicazione è l'effetto mediato delle variazioni, consistenti e di diverso segno, verificatesi nei tre titoli delle entrate correnti come emerge dai dati letti disaggregati per macroaree nelle tabelle inserite nel volume degli allegati.

Tab. 17 - Comuni: Accertamenti e riscossioni in c/cp 2007- 2008 variazione % e rapporto composizione

(Importi in migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2007	Acc. c/comp. 2008	Var. %	Comp. % 2008	Risc. c/comp. 2007	Risc. c/comp. 2008	Var. %	Comp. % 2008
Entrate tributarie	19.538.137	17.463.335	-10,62	38,52	12.921.982	11.901.462	-7,90	36,16
Trasferimenti	14.830.669	17.753.948	19,71	39,16	11.728.554	14.619.068	24,65	44,42
Entrate extratributarie	9.755.087	10.115.328	3,69	22,31	6.201.911	6.391.066	3,05	19,42
Totale	**44.123.893**	**45.332.611**	**2,74**	**100,00**	**30.852.447**	**32.911.596**	**6,67**	**100,00**

Rinviando,per più completa cognizione,alla lettura delle apposite tabelle va qui annotato, innanzitutto, la diminuzione degli accertamenti in conto competenza delle entrate tributarie (-10,62% su base nazionale) che presenta caratteri di omogeneità nelle aree del Centro e del Nord, (-12,63% nel Nord-Ovest, - 14,08% nel Nord-Est e – 12,23% nel Centro), ma non nel Sud. -4,27% e nelle Isole, -5,79%, coerentemente al dato relativo alla minore autonomia tributaria di queste due macroaree e di ciò se ne ha contezza analizzando la tabella relativa agli andamenti degli accertamenti in conto competenza di tutte le entrate della categoria 1 (imposte) del Titolo 1.(Tab. 18)

Tab. 18 Titolo I cat.1 imposte

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Acc. c/ comp 2007	Acc. c/ comp 2008	Var% Acc.Comp.
Nord Ovest	Piemonte	1.344.908	1.101.856	-18,07
	Lombardia	2.795.872	2.347.726	-16,03
	Liguria	639.049	524.256	-17,96
Totale Nord Ovest		**4.779.829**	**3.973.838**	**-16,86**
Nord Est	Trentino A. A.	175.614	161.316	-8,14
	Veneto	1.470.393	1.239.607	-15,70
	Friuli V. G.	312.366	251.237	-19,57
	E. Romagna	1.682.415	1.387.196	-17,55
Totale Nord Est		**3.640.788**	**3.039.356**	**-16,52**
Centro	Toscana	1.306.450	1.054.769	-19,26
	Umbria	250.954	205.282	-18,20
	Marche	415.422	368.418	-11,31
	Lazio	619.717	567.115	-8,49
Totale Centro		**2.592.543**	**2.195.584**	**-15,31**
Sud	Abruzzo	287.884	263.118	-8,60
	Molise	58.505	53.590	-8,40
	Campania	1.083.815	951.502	-12,21
	Puglia	785.535	697.722	-11,18
	Basilicata	94.637	88.767	-6,20
	Calabria	278.413	260.525	-6,42
Totale Sud		**2.588.789**	**2.315.224**	**-10,57**
Isole	Sicilia	749.026	686.225	-8,38
	Sardegna	313.012	271.186	-13,36
Totale Isole		**1.062.038**	**957.411**	-9,85
	Totale generale	**14.663.987**	**12.481.413**	**-14,88**

In corrispondenza di tale diminuzione si pongono, invece, i consistenti incrementi degli accertamenti in conto competenza dei trasferimenti, complessivamente + 19,41%, anche qui con andamenti differenziati tra le aree del Nord-Centro (+28,14% nel Nord-Ovest, +24,93% nel Nord-Est, + 26,12% nel Centro) e del sud-Isole (+9,02% nel Sud e +13,07% nelle Isole),ed anche qui le marcate differenze nella dinamica degli accertamenti trovano ragione nella maggiore consistenze delle regolazioni compensative direttamente correlate all'entità del gettito perso e compensato.

Per quanto riguarda il Titolo III, pur considerando la non piena affidabilità e, comunque, la non strutturalità delle variazioni delle entrate extratributarie, il gettito di questa risorsa mostra un andamento vivace ed in costante crescita degli accertamenti in conto competenza, + 3,69% (+2,87% nel 2007) ed appare utile al riguardo fare una duplice considerazione: la prima, relativa al fatto che ad eccezione della Campania e della Basilicata,

- che fanno registrare un decremento nel biennio a raffronto pari, rispettivamente, a -9,67% e -1,62%, - in tutte le altre regioni le variazioni sono di segno positivo; la seconda è che in alcune regioni l'entità di questa risorsa ha una significativa consistenza, comparabile, sia pure in termine meramente computistici, a quella derivante dai trasferimenti, ma certamente influente sul livello di autonomia finanziaria. Ciò viene in evidenza per Lombardia, Emilia Romagna, Toscana e Marche e che, verosimilmente, può ritenersi giustificata, almeno in parte, da una maggiore incidenza delle entrate della cat. 1 "proventi dei servizi pubblici"; ciò che sul piano dell'analisi finanziaria, viene a sostegno di quanto già accennato trattando dello stesso argomento per le Province, vale a dire che il blocco della leva fiscale ha spinto le amministrazioni locali a ricercare risorse ricorrendo anche all'incremento delle tariffe.

La TARSU e la TIA

Nell'ambito delle tasse (Titolo I – cat. 2) un importante gettito è prodotto dalla tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, il cui regime giuridico è stato oggetto di radicali innovazioni (D.Lgs. 152/2006) intese soprattutto a conseguire l'obiettivo dell'integrale copertura dei costi del servizio attraverso la sostituzione di una tariffa alla tassa.

Il passaggio dalla TARSU alla TIA in base a quanto dispone l'art.5 – comma 2 quater – del D.L.208/2008 (modificato dall'art. 8 – comma 3 - D.L. 194/09 che ha prorogato il termine per la scelta) non poteva avvenire prima del 30 giugno 2010, data a partire dalla quale il passaggio è consentito anche in mancanza del regolamento del Ministero dell'Ambiente attuativo delle disposizioni contenute nell'art. 238 del decreto legislativo 152/2006.

La situazione è ancora abbastanza fluida anche perché in seguito alla sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale che ne ha sancito la natura tributaria sono emersi tanti problemi gestionali per i Comuni che hanno optato per il regime di prelievo tariffario e tenuto conto del fatto che sia la disciplina della TARSU, sia quella relativa alla tariffa di igiene ambientale (attualmente applicata da circa 1200 comuni) sono state abrogate dalla normativa ambientale sui rifiuti (il già richiamato D.Lgs. 152/2006). I regimi di prelievo sopravvivono in base ai regolamenti adottati dalle amministrazioni comunali fino a quando interverrà il ricordato regolamento ministeriale. Intanto, un ulteriore elemento di complicazione viene da quanto disposto all'art. 14 – comma 33 – del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, secondo il quale le disposizioni di cui all'art. 238 del D.Lgs. 152/2006 si interpretano nel senso che la natura della tariffa ivi prevista non è tributaria [295].

Peraltro a seguito della richiamata sentenza alla luce dei cui principi l'applicazione dell'IVA al 10% sugli importi della tariffa non aveva fondamento di legittimità, molti utenti e le associazioni dei consumatori hanno presentato o si apprestano a presentare istanze di rimborso.

---

[295] In sede di conversione del D.L.40/2010 sono stati prospettati emendamenti che mirano a qualificare come corrispettivo la tariffa, superando le censure della Corte Costituzionale

Per quel che riguarda il 2008 i dati esposti nella tabella 19, mostrano un incremento sia degli accertamenti in conto competenza, +5.43%, che delle riscossioni, +6.30%, anche se sono evidenti le difficoltà di realizzazione tenuto conto che rimane elevatissimo, in valore assoluto, sia il volume dei residui della competenza, sia del totale dei residui attivi.

Anche per la tariffa (Tab.22) cresce il dato relativo agli accertamenti della competenza, +29.54%, in misura nominalmente consistente, ma solo per effetto della modesta consistenza del dato incrementato ed anche per la tariffa l'incremento delle riscossioni +47.54%, non incide sul volume elevato dei residui, sia della competenza che totali.

Tab. 19 - Tarsu

(in migliaia di euro)

Acc. c/comp. 2007	Acc. c/comp. 2008	Var. %	Risc c/comp. 2007	Risc c/comp. 2008	Var. %	Res. c/comp. 2007	Res. c/comp. 2008	Var. %	Res. tot c/comp. 2007	Res tot. c/comp. 2008	Var. %
3.938.392	4.152.423	5,43	1.871.884	1.989.794	6,30	2.066.508	2.162.629	4,65	4.974.752	5.294.552	6,43

Tab. 20 - Tia

(in migliaia di euro)

Acc. c/comp. 2007	Acc. c/comp. 2008	Var. %	Risc c/comp. 2007	Risc c/comp. 2008	Var. %	Res. c/comp. 2007	Res. c/comp. 2008	Var. %	Res. tot c/comp. 2007	Res tot. c/comp. 2008	Var. %
135.561	175.604	29,54	55.489	81.866	47,54	80.073	93.738	17,07	140.677	165.548	17,68

La gestione dei residui delle entrate correnti

Per quel che riguarda la realizzazione degli accertamenti delle entrate correnti, i risultati della gestione 2008 mostrano un lieve incremento del tasso di realizzazione, visto che il 27,40% delle entrate accertate non è stato riscosso contro il 30,08% del 2007 e, di conseguenza, una diminuzione dei residui della competenza, -6.41, dati da imputare, verosimilmente, alla minore consistenza del relativo montante di calcolo per effetto del rallentamento dell'andamento delle entrate. La riprova di quanto considerato potrebbe rinvenirsi nel fatto che rimane pressoché immutato il dato relativo agli accertamenti in conto residui, +0,70%, nel raffronto del biennio, così come diminuiscono le riscossioni in conto residui, -11.25%, per cui si ha un incremento dei residui da residui, pari a +13,19% ed un aumento dei complessivi residui attivi da riportare, pari a +2,81% che in termini assoluti si traduce in un elevato volume di risorse non realizzate che si riflette anche nell'andamento dello smaltimento dei residui illustrato nella tabella 23. Sono risultati, questi, che trovano eco nelle osservazioni formulate nella parte della relazione relativa agli "Andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2008", nel paragrafo che riguarda la gestione dei residui, dove viene, fra l'altro, considerato che nel contesto di una diminuzione del valore totale dei residui finali, a fronte di quelli iniziali, aumentano i residui della parte corrente, così come le rettifiche ai residui della parte corrente presentano valori meno favorevoli rispetto al contesto generale.

Tab. 21 - Comuni: 2007 - 2008 - Totale entrate correnti andamento residui attivi

(Importi in migliaia di euro)

Titoli *	Res. in c/comp 2007	Res. in c/comp 2008	Var% Res. in c/comp	Risc. in c/res 2007	Risc. in c/res 2008	Var% Risc. in c/res	Tot. Residui 2007	Tot. Residui 2008	Var % Tot. Res.
Titolo I	6.616.155	5.561.873	-15,93	6.455.249	5.386.845	-16,55	10.984.802	10.708.033	-2,52
Titolo II	3.102.115	3.134.880	1,06	2.673.066	2.790.972	4,41	5.788.004	6.104.153	5,46
Titolo III	3.553.177	3.724.262	4,81	3.173.041	2.738.822	-13,68	8.283.823	8.946.540	8,00
Totale Generale:	**13.271.446**	**12.421.015**	**-6,41**	**12.301.356**	**10.916.638**	**-11,26**	**25.056.629**	**25.758.727**	**2,80**

*Titolo I - Entrate Tributarie
*Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello stato, della regione e di altri enti pubblici anche in rapporto all'esercizio di funzioni delegate dalla regione
*Titolo III - Entrate Extratributarie

Tab 22 - Tasso di realizzazione

(Importi in migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/comp. 2007	Risc. c/comp. 2007	Tasso di Realizz. %	Acc. c/comp. 2008	Risc c/comp. 2008	Tasso di Realizz. %
Entrate tributarie	19.538.147	12.921.984	-33,86	17.463.335	11.901.462	-31,85
Trasferimenti	14.830.669	11.728.554	-20,92	17.754.041	14.619.068	-17,66
Entrate extratributarie	9.755.087	6.201.911	-36,42	10.115.328	6.391.066	-36,82
Totale	**44.123.903**	**30.852.449**	-30,08	**45.332.704**	**32.911.596**	-27,40

Tab. 23 - Tasso di smaltimento

(Importi in migliaia di euro)

TITOLI	Acc. c/residui 2007	Riscossi c/residui 2007	Tasso di Smalt. %	Acc. c/residui 2008	Riscossi c/residui 2008	Tasso di Smalt. %
Entrate tributarie	10.823.909	6.455.256	-40,36	10.533.005	5.386.845	-48,86
Trasferimenti	5.358.955	2.673.066	-50,12	5.762.227	2.791.527	-51,55
Entrate extratributarie	7.903.687	3.173.041	-59,85	7.961.100	2.738.822	-65,60
Totale	**24.086.551**	**12.301.363**	-48,93	**24.256.332**	**10.917.194**	-54,99

Nell'ambito delle specifiche risorse, mette conto evidenziare l'andamento delle riscossioni delle imposte, in cui assume importanza l'efficienza del sistema di riscossione, laddove al decremento dei residui della competenza, -27.08%, da imputarsi, probabilmente, al decremento degli accertamenti delle risorse proprie, fa riscontro una lenta dinamica nella gestione degli accertamenti in conto residui, -5.64% ed un marcato peggioramento nella riscossione in conto residui, -19.48%, ciò che conferisce una significativa spinta all'accumulo dei residui totali, come si rileva dai dati esposti.

Nel volume degli allegati sono dettagliamente esposti i dati relativi all'andamento della gestione dei residui delle entrate dei titoli II e III.

Tab. 24 - Comuni 2007 - 2008:Titolo I: Entrate Tributarie (Importi in migliaia di euro)

		Titolo I								
Zona	**Regione**	**Res in c/comp 2007**	**Res in c/comp 2008**	**Var% Res c/comp**	**Risc in c/res 2007**	**Risc in c/res 2008**	**Var% Risc in c/res.**	**Tot. residui 2007**	**Tot. residui 2008**	**Var% Tot . Res.**
Nord Ovest	Piemonte	544.924	434.480	-20,27	530.151	472.615	-10,85	806.903	729.630	-9,58
	Lombardia	1.085.174	884.199	-18,52	1.208.216	982.117	-18,71	1.454.210	1.331.465	-8,44
	Liguria	235.348	162.273	-31,05	267.543	189.810	-29,05	319.261	280.120	-12,26
Totale Nord Ovest		**1.865.446**	**1.480.952**	**-20,61**	**2.005.910**	**1.644.542**	**-18,02**	**2.580.374**	**2.341.215**	-9,27
Nord Est	Trentino Alto Adige	25.327	23.854	-5,82	59.977	33.734	-43,76	41.755	34.282	-17,90
	Veneto	472.100	361.649	-23,40	531.559	437.402	-17,71	545.902	458.057	-16,09
	Friuli V. Giulia	133.277	110.614	-17,00	125.350	118.208	-5,70	173.091	154.140	-10,95
	Emilia Romagna	517.314	437.685	-15,39	596.736	462.570	-22,48	605.121	559.075	-7,61
Totale Nord Est		**1.148.018**	**933.802**	**-18,66**	**1.313.622**	**1.051.914**	**-19,92**	**1.365.869**	**1.205.554**	-11,74
Centro	Toscana	459.394	338.636	-26,29	490.851	417.786	-14,89	664.647	566.538	-14,76
	Umbria	106.923	80.169	-25,02	88.770	87.041	-1,95	164.478	151.764	-7,73
	Marche	166.554	134.910	-19,00	172.177	142.843	-17,04	226.106	208.882	-7,62
	Lazio	297.496	259.531	-12,76	263.845	221.533	-16,04	560.108	577.408	3,09
Totale Centro		**1.030.367**	**813.246**	**-21,07**	**1.015.643**	**869.203**	**-14,42**	**1.615.339**	**1.504.592**	-6,86
Sud	Abruzzo	119.962	111.485	-7,07	127.697	91.491	-28,35	186.315	198.044	6,30
	Molise	42.101	36.234	-13,94	36.460	33.174	-9,01	63.345	65.971	4,15
	Campania	802.880	734.598	-8,50	618.760	513.472	-17,02	1.935.093	2.042.000	5,52
	Puglia	447.144	392.031	-12,33	400.725	345.201	-13,86	710.651	724.256	1,91
	Basilicata	71.181	61.832	-13,13	57.086	58.627	2,70	111.458	110.955	-0,45
	Calabria	226.045	217.372	-3,84	165.480	141.686	-14,38	507.128	561.690	10,76
Totale Sud		**1.709.313**	**1.553.552**	**-9,11**	**1.406.208**	**1.183.651**	**-15,83**	**3.513.990**	**3.702.916**	5,38
Isole	Sicilia	617.601	560.973	-9,17	483.482	433.950	-10,24	1.438.509	1.482.412	3,05
	Sardegna	245.418	219.346	-10,62	230.389	203.584	-11,63	470.736	471.346	0,13
Totale Isole		**863.019**	**780.319**	-9,58	**713.871**	**637.534**	-10,69	**1.909.245**	**1.953.758**	2,33
	Totale generale	**6.616.163**	**5.561.871**	**-15,94**	**6.455.254**	**5.386.844**	**-16,55**	**10.984.817**	**10.708.035**	-2,52

5.2 Spese

5.2.1 Comuni

Come già accennato, nel capitolo riservato all'analisi degli equilibri viene considerato che nell'esercizio 2008 il peggioramento dell'equilibrio economico-finanziario ha rappresentato un fenomeno che ha interessato più i Comuni che le Province e la causa è da individuare nel rallentamento delle entrate coniugato alla sostenuta dinamica della spesa, sia pure nel generale contesto di rispetto degli obiettivi del patto di stabilità.

L'analisi dei dati (Tab. 28bis), estesa ad un campione più ampio di enti (6.342 Comuni) rispetto alla più volte citata, precedente relazione, mette in evidenza l'incremento degli impegni in conto competenza, +3,67% e del 5,58% dei pagamenti, con andamento sostanzialmente omogeneo a livello di macroaree.

Tab. 25 - Comuni biennio 2007 2008 Spesa corrente

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var% Imp.Comp.	Pagamenti (Competenza) 2007	Pagamenti (Competenza) 2008	Var% Pag.Comp.
Nord Ovest	Piemonte	3.408.810	3.551.703	4,19	2.482.461	2.600.175	4,74
	Lombardia	7.404.080	7.689.591	3,86	5.294.664	5.709.681	7,84
	Liguria	1.572.989	1.661.868	5,65	1.193.877	1.244.609	4,25
Totale Nord Ovest		**12.385.878**	**12.903.161**	**4,18**	**8.971.002**	**9.554.465**	**6,50**
Nord Est	Trentino A. A.	991.182	1.014.260	2,33	806.390	823.596	2,13
	Veneto	3.251.996	3.392.980	4,34	2.496.731	2.680.800	7,37
	Friuli V. Giulia	1.180.264	1.267.158	7,36	903.221	959.375	6,22
	Emilia Romagna	3.602.695	3.734.926	3,67	2.631.584	2.762.361	4,97
Totale Nord Est		**9.026.137**	**9.409.325**	**4,25**	**6.837.926**	**7.226.132**	**5,68**
Centro	Toscana	3.132.755	3.236.787	3,32	2.251.122	2.383.995	5,90
	Umbria	665.482	703.267	5,68	474.993	506.370	6,61
	Marche	1.110.866	1.144.983	3,07	828.692	884.738	6,76
	Lazio	1.581.326	1.670.381	5,63	1.091.079	1.139.297	4,42
Totale Centro		**6.490.430**	**6.755.418**	**4,08**	**4.645.886**	**4.914.400**	**5,78**
Sud	Abruzzo	730.226	762.935	4,48	540.464	572.632	5,95
	Molise	186.995	193.255	3,35	139.685	142.293	1,87
	Campania	4.021.592	4.073.386	1,29	2.452.603	2.578.713	5,14
	Puglia	2.068.963	2.114.981	2,22	1.521.234	1.572.617	3,38
	Basilicata	365.767	383.349	4,81	273.095	278.294	1,90
	Calabria	1.084.001	1.124.368	3,72	767.087	804.297	4,85
Totale Sud		**8.457.545**	**8.652.275**	**2,30**	**5.694.168**	**5.948.846**	**4,47**
Isole	Sicilia	3.696.177	3.746.295	1,36	2.557.659	2.657.853	3,92
	Sardegna	1.375.832	1.485.309	7,96	941.334	1.001.396	6,38
Totale Isole		**5.072.009**	**5.231.604**	**3,15**	**3.498.993**	**3.659.249**	**4,58**
	Totale generale	**41.431.999**	**42.951.782**	**3,67**	**29.647.974**	**31.303.091**	**5,58**

Alla lettura dei dati relativi alla spesa per interventi si rileva che la spinta alla crescita della spesa corrente trova causa soprattutto nelle spese di personale ed in quelle per

prestazione di servizi che, in termini di accertamento in conto competenza, assorbono circa il 75% della spesa corrente e che assorbe la maggior parte della distribuzione pro-capite della stessa spesa che risulta, quindi, poco manovrabile proprio per la prevalenza nella sua composizione dei ricordati fattori di produzione della stessa.

Tab. 26 - Comuni 2007 - 2008: Spesa per interventi per macroaree

Descrizione Intervento/ Capitolo	Zona	Pro-Capite 2007	Pro-Capite 2008	Impegni (Competenza) - 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var. %	Comp. % 2007	Comp. % 2008	N. Enti
personale	N.Ovest	259,35	266,16	3.870.856.220	3.972.439.913	2,62	9,34	9,25	2.521
	Nord Est	269,95	275,43	2.929.897.566	2.989.295.193	2,03	7,07	6,96	1.273
	Centro	258,46	264,73	2.096.419.525	2.147.240.589	2,42	5,06	5,00	773
	Sud	230,88	238,36	2.661.780.115	2.748.074.328	3,24	6,42	6,40	1.213
	Isole	334,57	346,55	1.882.926.136	1.950.338.409	3,58	4,54	4,54	562
	Totale	**263,33**	**270,49**	**13.441.879.562**	**13.807.388.432**	**2,72**	**32,44**	**32,15**	**6.342**
acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	N.Ovest	25,34	24,63	378.203.258	367.566.919	-2,81	0,91	0,86	2.521
	Nord Est	31,36	31,17	340.341.455	338.332.060	-0,59	0,82	0,79	1.273
	Centro	40,55	40,09	328.883.364	325.187.069	-1,12	0,79	0,76	773
	Sud	27,00	27,50	311.311.216	317.056.144	1,85	0,75	0,74	1.213
	Isole	25,44	25,48	143.165.366	143.409.277	0,17	0,35	0,33	562
	Totale	**29,42**	**29,22**	**1.501.904.658**	**1.491.551.470**	**-0,69**	3,62	3,47	**6.342**
prestazioni di servizi	N.Ovest	354,36	378,30	5.288.837.666	5.646.234.601	6,76	12,77	13,15	2.521
	Nord Est	330,79	345,78	3.590.197.202	3.752.868.006	4,53	8,67	8,74	1.273
	Centro	330,87	349,80	2.683.754.456	2.837.256.324	5,72	6,48	6,61	773
	Sud	322,82	333,52	3.721.777.348	3.845.132.085	3,31	8,98	8,95	1.213
	Isole	353,20	369,96	1.987.794.754	2.082.118.415	4,75	4,80	4,85	562
	Totale	**338,37**	**355,83**	**17.272.361.426**	**18.163.609.431**	**5,16**	41,69	42,29	**6.342**
utilizzo di beni di terzi	N.Ovest	5,89	5,79	87.895.068	86.478.786	-1,61	0,21	0,20	2.521
	Nord Est	9,03	9,40	98.024.002	102.033.935	4,09	0,24	0,24	1.273
	Centro	8,69	9,27	70.496.200	75.160.383	6,62	0,17	0,17	773
	Sud	8,62	8,51	99.344.021	98.153.350	-1,20	0,24	0,23	1.213
	Isole	11,90	11,94	66.960.074	67.217.230	0,38	0,16	0,16	562
	Totale	**8,28**	**8,40**	**422.719.365**	**429.043.685**	**1,50**	1,02	1,00	**6.342**
trasferimenti	N.Ovest	104,74	104,29	1.563.214.832	1.556.513.048	-0,43	3,77	3,62	2.521
	Nord Est	116,85	126,18	1.268.160.159	1.369.521.206	7,99	3,06	3,19	1.273
	Centro	82,09	85,73	665.868.162	695.334.763	4,43	1,61	1,62	773
	Sud	62,07	62,75	715.635.717	723.422.434	1,09	1,73	1,68	1.213
	Isole	91,88	94,06	517.107.668	529.383.202	2,37	1,25	1,23	562
	Totale	**92,66**	**95,49**	**4.729.986.537**	**4.874.174.653**	**3,05**	**11,42**	**11,35**	**6.342**
interessi passivi e oneri finanziari diversi	N.Ovest	51,67	55,18	771.248.045	823.643.696	6,79	1,86	1,92	2.521
	Nord Est	44,51	46,99	483.125.703	510.032.861	5,57	1,17	1,19	1.273
	Centro	48,49	51,33	393.323.882	416.351.006	5,85	0,95	0,97	773
	Sud	34,88	37,20	402.164.159	428.891.656	6,65	0,97	1,00	1.213
	Isole	30,55	30,27	171.951.511	170.351.471	-0,93	0,42	0,40	562
	Totale	**43,53**	**46,02**	**2.221.813.300**	**2.349.270.690**	**5,74**	**5,36**	**5,47**	**6.342**
imposte e tasse	N. Ovest	20,80	20,97	310.436.350	313.014.582	0,83	0,75	0,73	2.521
	Nord Est	22,35	23,57	242.597.035	255.798.154	5,44	0,59	0,60	1.273
	Centro	20,84	21,04	169.047.519	170.696.508	0,98	0,41	0,40	773
	Sud	16,31	16,65	188.067.111	191.919.927	2,05	0,45	0,45	1.213
	Isole	23,51	23,99	132.313.719	135.006.823	2,04	0,32	0,31	562
	Totale	**20,42**	**20,89**	**1.042.461.733**	**1.066.435.994**	**2,30**	**2,52**	**2,48**	**6.342**

Segue

Descrizione Intervento/ Capitolo	Zona	Pro-Capite 2007	Pro-Capite 2008	Impegni (Competenza) - 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var. %	Comp. % 2007	Comp. % 2008	N. Enti
	N.Ovest	7,69	9,14	114.757.051	136.356.328	18,82	0,28	0,32	2.521
	Nord Est	6,77	8,36	73.490.128	90.713.194	23,44	0,18	0,21	1.273
oneri straordinari della gestione corrente	Centro	10,15	10,85	82.330.995	87.970.672	6,85	0,20	0,20	773
	Sud	30,89	25,92	356.139.281	298.810.827	-16,10	0,86	0,70	1.213
	Isole	30,17	27,31	169.765.954	153.715.902	-9,45	0,41	0,36	562
	Totale	**15,60**	**15,04**	**796.483.408**	**767.566.922**	**-3,63**	**1,92**	**1,79**	**6.342**
	N.Ovest	0,00	0,00	10.538	34.863	230,83	0,00	0,00	2.521
	Nord Est	0,00	0,00	11.450	7.100	-37,99	0,00	0,00	1.273
ammortamenti di esercizio	Centro	0,03	0,00	221.636	246	-99,89	0,00	0,00	773
	Sud	0,00	0,00	11.600	9.086	-21,67	0,00	0,00	1.213
	Isole	0,00	0,00	1.000	0	-100,00	0,00	0,00	562
	Totale	**0,01**	**0,00**	**256.224**	**51.296**	**-79,98**	**0,00**	**0,00**	**6.342**
	N.Ovest	0,03	0,06	385.052	851.984	121,26	0,00	0,00	2.521
	Nord Est	0,02	0,07	266.297	722.973	171,49	0,00	0,00	1.273
fondo svalutazione crediti	Centro	0,01	0,03	69.000	219.968	218,79	0,00	0,00	773
	Sud	0,07	0,02	845.502	251.255	-70,28	0,00	0,00	1.213
	Isole	0,00	0,01	0	59.997	-100,00	0,00	0,00	562
	Totale	**0,03**	**0,04**	**1.565.851**	**2.106.176**	**34,51**	**0,00**	**0,00**	**6.342**
	Nord Ovest	0,00	0,00	34.415	26.191	-23,90	0,00	0,00	2.521
	Nord Est	0,00	0,00	26.061	0	-100,00	0,00	0,00	1.273
fondo di riserva	Centro	0,00	0,00	14.925	0	-100,00	0,00	0,00	773
	Sud	0,04	0,05	468.805	553.943	18,16	0,00	0,00	1.213
	Isole	0,00	0,00	22.319	3.533	-84,17	0,00	0,00	562
	Totale	**0,01**	**0,01**	**566.526**	**583.667**	**3,03**	**0,00**	**0,00**	**6.342**
Totale		**811,65**	**841,43**	**41.431.998.591**	**42.951.782.417**	**3,67**	**100,00**	**100,00**	**6.342**

La descritta valenza strutturale è presente con una certa omogeneità in tutte le macroaree considerate, spiccando solo il dato delle isole relativo all' incidenza pro-capite delle spese di personale che è attestato sulla cifra di 346.55 rispetto alla media di 270.49.

Va qui aggiunto che una più attenta valutazione della consistenza del livello di rigidità della spesa corrente non può prescindere dall'analisi del relativo indicatore finanziario, nel quale la spesa per il personale è ricompresa insieme a quella delle quote di ammortamento dei mutui.

Nella tab. n. 30 sono illustrati i dati che esprimono detti indicatori (Spesa di personale +Quote ammor.nto mutui/totale entrate correntix100) relativi ai comuni raggruppati in quattro classi demografiche (la1^, fino a 4.999 abitanti, la 2^, da 5000 a 19.999 abitanti, la 3^, da 20.000 a 99.999 abitanti, la 4^ oltre i 100.000 abitanti).

L'andamento generale dell'indicatore nel biennio a raffronto, mostra una spinta, nel 2008, per i Comuni della 4 fascia, cioè quelli di maggiori dimensioni, 39,53%. Nell'analisi dei medesimi dati per macroaree, si osserva, in particolare, un valore più elevato di rigidità per i Comuni di grandi dimensioni del Nord-Ovest, 46.92% e quello, altrettanto significativo, dei comuni di piccole dimensioni del Sud. 40,66%, in un contesto di sostanziale stabilità dei dati relativi agli altri comuni suddivisi nelle macroaree, che in non pochi casi fanno registrare una

favorevole dinamica del dato strutturale nel 2008 rispetto al 2007, fermo restando che per le Isole si apprezza un, perdurante, livello di maggiore rigidità relativa della spesa corrente, 37.61%, secondo solo al Nord-Ovest, 38.00%.

Tab. 27 -Comuni biennio 2007-2008. ripartizione per zona e classe demografica
Rigidità della spesa corrente. incidenza del personale+quote ammor.mutui sulle entrate correnti (imc/acc)

		Classi_2006				
Zona	**Dati**	**1**	**2**	**3**	**4**	**TOTALE**
Nord Ovest	Somma di IMC_2007	771.469.937	1.056.692.333	1.115.998.506	1.731.897.683	4.676.058.459
	Somma di IMC_2008	805.754.220	1.084.441.084	1.126.865.335	2.077.354.319	5.094.414.958
	Somma di ACC_2007	2.462.580.695	3.143.421.104	3.234.817.333	4.317.255.856	13.158.074.987
	Somma di ACC_2008	2.515.502.912	3.201.880.671	3.261.235.784	4.427.764.916	13.406.384.282
	Somma di Rigidità2007	31,33%	33,62%	34,50%	40,12%	35,54%
	Somma di Rigidità2008	32,03%	33,87%	34,55%	46,92%	38,00%
	Conteggio di Codice ISTAT	1.919	495	100	7	2.521
Nord Est	Somma di IMC_2007	524.813.276	1.127.771.922	670.271.824	1.295.163.962	3.618.020.983
	Somma di IMC_2008	539.565.555	1.107.418.406	688.662.811	1.273.592.258	3.609.239.030
	Somma di ACC_2007	1.503.152.030	3.092.419.341	1.877.463.229	3.324.530.739	9.797.565.340
	Somma di ACC_2008	1.528.160.555	3.152.252.448	1.935.096.680	3.465.454.585	10.080.964.269
	Somma di Rigidità2007	34,91%	36,47%	35,70%	38,96%	36,93%
	Somma di Rigidità2008	35,31%	35,13%	35,59%	36,75%	35,80%
	Conteggio di Codice ISTAT	753	441	63	16	1.273
Centro	Somma di IMC_2007	295.656.754	663.622.435	1.153.842.485	492.081.880	2.605.203.554
	Somma di IMC_2008	310.013.495	680.414.433	1.077.920.670	493.205.992	2.561.554.590
	Somma di ACC_2007	816.545.847	1.875.644.698	2.953.902.650	1.295.987.329	6.942.080.524
	Somma di ACC_2008	843.135.217	1.925.314.311	3.028.045.847	1.286.069.620	7.082.564.995
	Somma di Rigidità2007	36,21%	35,38%	39,06%	37,97%	37,53%
	Somma di Rigidità2008	36,77%	35,34%	35,60%	38,35%	36,17%
	Conteggio di Codice ISTAT	428	250	88	7	773
Sud	Somma di IMC_2007	423.240.670	714.517.054	1.075.610.499	845.833.629	3.059.201.852
	Somma di IMC_2008	456.946.150	735.352.141	1.114.075.479	853.947.817	3.160.321.587
	Somma di ACC_2007	1.066.254.177	2.026.071.760	3.285.217.927	2.498.816.664	8.876.360.528
	Somma di ACC_2008	1.123.792.970	2.095.296.407	3.412.697.778	2.434.991.747	9.066.778.902
	Somma di Rigidità2007	39,69%	35,27%	32,74%	33,85%	34,46%
	Somma di Rigidità2008	40,66%	35,10%	32,65%	35,07%	34,86%
	Conteggio di Codice ISTAT	742	348	116	7	1.213
Isole	Somma di IMC_2007	297.685.808	481.370.853	576.034.875	731.213.757	2.086.305.294
	Somma di IMC_2008	316.733.801	506.190.453	578.463.800	740.621.372	2.142.009.428
	Somma di ACC_2007	755.980.967	1.194.509.376	1.454.009.247	1.945.312.362	5.349.811.953
	Somma di ACC_2008	818.229.515	1.221.093.868	1.511.707.809	2.144.887.179	5.695.918.370
	Somma di Rigidità2007	39,38%	40,30%	39,62%	37,59%	39,00%
	Somma di Rigidità2008	38,71%	41,45%	38,27%	34,53%	37,61%
	Conteggio di Codice ISTAT	352	150	54	6	562
Somma di IMC_2007 totale		2.312.866.444	4.043.974.597	4.591.758.189	5.096.190.911	16.044.790.141
Somma di IMC_2008 totale		2.429.013.222	4.113.816.518	4.585.988.095	5.438.721.758	16.567.539.592
Somma di ACC_2007 totale		6.604.513.717	11.332.066.278	12.805.410.387	13.381.902.950	44.123.893.332
Somma di ACC_2008 totale		6.828.821.170	11.595.837.705	13.148.783.898	13.759.168.046	45.332.610.818
Somma di Rigidità2007 totale		35,02%	35,69%	35,86%	38,08%	36,36%
Somma di Rigidità2008 totale		35,57%	35,48%	34,88%	39,53%	36,55%
Conteggio di Codice ISTAT totale		4.194	1.684	421	43	6.342

Popolazione al 31/12/2006
Legenda: 1) Comuni fino a 4.999 Ab.
2) Comuni da 5.000 a 19.999 Ab.
3) Comuni da 20.000 a 99.999 Ab.
4) Comuni oltre 100.000 Ab.

Tornando all'esame dei dati relativi agli interventi di maggior peso nella spesa corrente e focalizzando, ulteriormente, il livello di analisi sui dati che determinano la struttura della stessa spesa, deve osservarsi che su uno dei due fattori e cioè le spese per il personale,

le misure di contenimento dei relativi costi formano, sistematicamente, oggetto delle disposizioni annuali in tema di finanza pubblica; sull'altro, a ragione del diffuso fenomeno dell'esternalizzazione, risulta più complessa l'articolazione di misure regolative.

Per quel che riguarda il personale i risultati della gestione 2008 risentono degli effetti dell'attenuazione del blocco delle assunzioni, previsto, in via generale, dall'art.1 – comma 95 – della legge 30 dicembre 2004, n. 311, operato con le disposizioni contenute nell'art.1 – comma 523 –L.296/2006, che ha consentito alle amministrazioni di procedere, a partire dal 2008, a nuove assunzioni nei limiti di spesa del 60% dei risparmi derivanti dalle cessazioni dal servizio dell'esercizio precedente, (art. 3 – comma 102 – L. 244/2007), ma anche degli effetti dei rinnovi contrattuali (rinnovo CCNL per il biennio economico 2006-2007, sottoscritto l'11.4.2008) i cui aspetti specifici sono illustrati nella relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico.[296]

La legge finanziaria 2008 ha, inoltre, ampliato l'applicabilità del programma di stabilizzazione del personale precario (art.3 – comma – 90 L.244/2007), programma avviato con la finanziaria 2007 (art. 1 – comma 523 –L. 296/2006).

In effetti la percentuale di questa spesa, prossima ai 32 punti, pur ancora distante dalla soglia del 40% rispetto al totale delle spese correnti -che, secondo quanto dispone l'art. 76 – comma 7 – del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, fa scattare il divieto di assunzione a qualunque titolo- è comunque espressiva di un andamento tendenziale all'aumento che continua a pesare sui bilanci e ad irrigidirne la struttura.

Per quel che concerne la prestazione di servizi,la non congruenza dei dati da consuntivo con la situazione effettiva, non consente analisi di dettaglio, tuttavia, informazioni analitiche di sicuro ausilio nella comprensione della dinamica di questa componente delle voci di spesa corrente, si traggono dalle risultanze di una specifica '"Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di Comuni e Province"[297] in base alle quali si rileva che la spesa per prestazione di servizi nell'esercizio 2008 è cresciuta, mediamente, di poco oltre il 5% ed in termini di impegni in conto competenza, rappresenta oltre il 42% della spesa corrente, con punte fino al 45% in alcune Regioni (Lombardia, Lazio, Puglia e Sardegna).

In rapporto alle 12 funzioni in cui è ripartita la spesa comunale ed ai relativi servizi, analizzando i dati su base di aggregato regionale, la più elevata percentuale di spesa per prestazione di servizi, circa il 30%, si trova nella funzione n. 9 (Gestione del territorio e dell'ambiente) ed in particolare nel servizio 5 (smaltimento dei rifiuti), seguito dal servizio 6 (parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi a territorio ed

---

[296] Nella "Relazione 2010 sul costo del lavoro pubblico" approvata con delibera n.12/2010 delle Sezioni Riunite, si riferisce della "fortissima crescita…", nel 2008 del numero delle stabilizzazioni: per le "autonomie locali" il raffronto 2007/2008 ha fatto registrare tale incremento nella misura del 52.2%, per il personale non dirigente e del 400% di "altro personale". La spesa per la retribuzione complessiva del personale non dirigente a tempo indeterminato, inclusi arretrati, nelle "autonomie locali" nel 2008 è cresciuta, rispetto al 2007, dell'11,1%

[297] L'Indagine è stata approvata con delibera n.14 in data 30 giugno 2010, della Sezione delle Autonomie.

ambiente). Significative risorse per prestazioni di servizi sono assorbite anche dai servizi della funzione 1, (amministrazione, gestione e controllo) mediamente il 20%. Articolando l'analisi dei dati sulla base dell'aggregazione dei Comuni per classi demografiche è stato osservato che la maggior parte della spesa per prestazione di servizi (tra il 30 ed il 40%) trova allocazione nella funzione 1 per i Comuni fino a 999 abitanti, nella funzione 9 nelle fasce superiori: 1.000-99.999 e nella funzione 10 per i Comuni della fascia 100.000-499.999.

Sul piano più generale relativo alle differenze strutturali che emergono nella destinazione delle risorse tra le aree geografiche alle quali viene parametrata la presente analisi finanziaria, deve essere annotata, innanzitutto, la differente incidenza pro-capite della spesa corrente che emerge dalla tabella 28 dalla quale si evince il consistente divario, rispetto alla media nazionale pari a € 691 pro-capite, i cui estremi sono rappresentati dai dati della Puglia, € 507 e della Liguria € 974 della Liguria.

Tab. 28 - Comuni: Spesa Corrente - Totale Interventi con pro-capite per aree geografiche

(Importi in migliaia di euro)

Zona	Regione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var %	Popolazione	Pro-capite 2007	Pro-capite 2008
Nord Ovest	Piemonte	3.408.810	3.551.703	4,19	4.432.571	769	801
	Lombardia	7.404.080	7.689.591	3,86	9.742.676	760	789
	Liguria	1.572.989	1.661.868	5,65	1.615.064	974	1.029
Nord Ovest	**Totale**	**12.385.878**	**12.903.161**	**4,18**	**15.790.311**	**784**	**817**
Nord Est	Trentino A. Adige	991.182	1.014.260	2,33	1.018.657	973	996
	Veneto	3.251.996	3.392.980	4,34	4.885.548	666	694
	Friuli V. Giulia	1.180.264	1.267.158	7,36	1.230.936	959	1.029
	Emilia Romagna	3.602.695	3.734.926	3,67	4.337.979	831	861
Nord Est	**Totale**	**9.026.137**	**9.409.325**	**4,25**	**11.473.120**	**787**	**820**
Centro	Toscana	3.132.755	3.236.787	3,32	3.707.818	845	873
	Umbria	665.482	703.267	5,68	894.222	744	786
	Marche	1.110.866	1.144.983	3,07	1.569.578	708	729
	Lazio	1.581.326	1.670.381	5,63	5.626.710	281	297
Centro	**Totale**	**6.490.430**	**6.755.418**	**4,08**	**11.798.328**	**550**	**573**
Sud	Abruzzo	730.226	762.935	4,48	1.334.675	547	572
	molise	186.995	193.255	3,35	320.795	583	602
	Campania	4.021.592	4.073.386	1,29	5.812.962	692	701
	Puglia	2.068.963	2.114.981	2,22	4.079.702	507	518
	Basilicata	365.767	383.349	4,81	590.601	619	649
	Calabria	1.084.001	1.124.368	3,72	2.008.709	540	560
Sud	**Totale**	**8.457.545**	**8.652.275**	**2,30**	**14.147.444**	**598**	**612**
Isole	Sicilia	3.696.177	3.746.295	1,36	5.037.799	734	744
	Sardegna	1.375.832	1.485.309	7,96	1.671.001	823	889
Isole	**Totale**	**5.072.009**	**5.231.604**	**3,15**	**6.708.800**	756	780
Tot. Generale:		**41.431.999**	**42.951.782**	**3,67**	**59.918.003**	**691**	**717**

In secondo luogo osservando i dati relativi alla distribuzione della spesa per funzioni, che cresce per tutte le funzioni ad eccezione che per la n. 12(servizi produttivi), rileva la diversa incidenza nei vari ambiti territoriali all'interno delle medesime, sulle quali si diffonde

la precedente relazione e con la quale sono coerenti i risultati relativi alla più ampia base del campione di enti in esame.

Più in particolare va fatta menzione, tra le funzioni che assorbono maggiori risorse, delle dinamiche più spinte per la funzione 10 (servizi del settore sociale), cresciuta, in termini complessivi del 5,13%, ma con andamento fortemente diversificato tra le regioni come esprimono i dati della Calabria: +37.45% e del Molise-7.86%; analogamente per la funzione 9 (gestione del territorio e dell'ambiente), la cui spesa è cresciuta in media del 3.38%, ma fra gli estremi dell'11.47% dell'Abruzzo ed il -6.20% del Trentino. Maggiore coerenza nell'andamento della distribuzione della spesa si osserva per le funzioni 3 (polizia locale) e 4 (Istruzione pubblica), nel senso che non si evidenziano forti escursioni tra gli ambiti regionali, ma valori che non si allontanano molto dal valore medio. Per la funzione 1(funzione generale di amministrazione, di gestione e di controllo), si registrano oscillazioni non macroscopiche, ma che assumono significato a ragione della portata dell'incidenza, in termini finanziari, della somma destinata a questa funzione sul totale della spesa corrente, che fa ritenere verosimile l'ipotesi che vi si allochino spese da riferire ad altre funzioni finali e non strumentali dell'ente.

A parte quanto appena detto per la funzione 1, deve considerarsi che la disomogeneità, talvolta marcata, di tale incidenza tra le aree regionali considerate, non appare riconducibile ad una diversa quantità delle prestazioni di servizio erogate, ma indicativa di un divario strutturale effetto di un probabile disallineamento da parametri standardizzati di costi.

Nel volume degli allegati sono riportate le tabelle con i dati relativi agli impegni in conto competenza distinti per funzioni ed aree geografiche.

Tab. 29 - Comuni Spesa corrente suddivisa in funzioni - Impegni in conto competenza

(Importi in migliaia di euro)

Funzione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var. %
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	13.654.250	14.000.377	2,53
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	272.575	278.633	2,22
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.310.543	2.402.792	3,99
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	4.168.082	4.290.312	2,93
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	1.470.724	1.519.499	3,32
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	711.271	732.483	2,98
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	299.498	312.625	4,38
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	3.479.477	3.765.042	8,21
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.413.423	7.664.149	3,38
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	6.748.187	7.094.548	5,13
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	415.672	416.062	0,09
Funzione 12 - funzioni relative a servizi produttivi	488.297	475.260	-2,67
Tot. Generale:	**41.431.999**	**42.951.782**	**3,67**

Per quanto concerne la capacità di spesa i dati relativi alla formazione e allo smaltimento dei residui evidenziano la persistenza di un elevato volume del totale dei residui passivi, pari a circa 19 miliardi di euro, rispetto al quale non assume significativo rilievo neppure il dato, negativo, dell'ulteriore incremento nel 2008 rispetto al 2007, nella misura del 2,02%, né quelli positivi, di una maggiore percentuale dei pagamenti in conto competenza, +5.58%, e dei pagamenti in conto residui, +14.80%, atteso che continua ad essere elevata la distanza tra impegni e pagamenti.

Nel volume degli allegati sono esposti i dati relativi all'andamento dei residui passivi.

5.2.2 Province

Spesa corrente

La minore crescita della spesa corrente delle Province nel 2008, la cui dinamica,come ricordato, è stata controllata dagli effetti del patto ha contribuito, insieme alla minore flessione delle entrate correnti, alla migliore situazione degli equilibri di bilancio rispetto ai Comuni, cui si accennava nell'introdurre l'analisi dei risultati della gestione di parte corrente in generale.

Le spese impegnate crescono del 3,35% e quelle pagate del 7.45%; la maggior parte delle risorse sono state assorbite dalle spese per le funzioni:1, (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo), 2 (Istruzione pubblica), 5 (Trasporti), 6 (gestione del territorio).

Tab. 30 - Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2007	2008	Var. %
Stanziamenti definitivi di bilancio	9.462.744	9.877.656	4,38
Impegni in conto competenza	8.819.162	9.114.602	3,35
Impegni in conto residui	5.708.313	5.826.802	2,08
Pagamenti in conto competenza	5.735.370	6.162.869	7,45
Pagamenti in conto residui	2.631.837	2.886.766	9,69
Pagamenti totali	8.367.208	9.049.636	8,16
Residui dalla competenza	3.083.792	2.951.733	-4,28
Residui dai residui	3.076.475	2.940.036	-4,43
Residui totali	6.160.267	5.891.768	-4,36

Tab. 31 - Province Spesa corrente suddivisa in funzioni - Impegni in conto competenza

(Importi in migliaia di euro)

Funzione	Impegni (Competenza) 2007	Impegni (Competenza) 2008	Var. %	Comp. % 2007	Comp. % 2008
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	2.569.727	2.606.577	1,43	29,14	28,60
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	1.776.649	1.848.158	4,02	20,15	20,28
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	227.962	236.003	3,53	2,58	2,59
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo	216.113	207.958	-3,77	2,45	2,28
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	1.212.518	1.310.726	8,10	13,75	14,38
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	978.381	995.566	1,76	11,09	10,92
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	578.272	581.450	0,55	6,56	6,38
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	310.135	310.855	0,23	3,52	3,41
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	949.405	1.017.309	7,15	10,77	11,16
Tot. Generale:	**8.819.162**	**9.114.602**	**3,35**	**100,00**	**100,00**

I suddetti dati complessivi, disaggregati per ambito regionale mostrano una situazione diversificata sulla quale ci si è soffermati nella precedente relazione.

Per i dati aggiornati si rinvia alla relativa tabella nel volume II.

La quasi totalità della spesa 86.71%, viene assorbita per gli interventi relativi al personale (25.83%), -anche per le province hanno avuto ruolo gli effetti del rinnovo contrattuale- alla prestazione di servizi (40.61%), ai trasferimenti (20.27%); caratteristica strutturale della spesa, quest'ultima, che trova particolare giustificazione nella sostanziale funzione programmatoria e di coordinamento affidata alle Province, più che ne l'erogazione diretta di servizi.

Tab. 32 - Province: Interventi della spesa Tit. I

(Importi in migliaia di euro)

Inteventi della spesa Tit. I	Pro-Capite 2008	Pro-Capite 2007	Impegni (Competenza) - 2007	Impegni (Competenza) - 2008	Var %	N. Enti
personale	40,26	39,48	2.309.141	2.354.484	1,96	104
acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	2,42	2,48	145.296	141.292	-2,76	104
prestazioni di servizi	63,28	59,74	3.493.691	3.701.232	5,94	104
utilizzo di beni di terzi	4,02	3,96	231.656	234.971	1,43	104
trasferimenti	31,58	32,29	1.888.588	1.847.227	-2,19	104
interessi passivi e oneri finanziari diversi	8,93	8,33	486.927	522.314	7,27	104
imposte e tasse	3,34	3,24	189.342	195.278	3,14	104
oneri straordinari della gestione corrente	2,01	1,27	74.522	117.774	58,04	104
ammortamenti di esercizio	0,00	0,00	0	32	-100,00	104
fondo svalutazione crediti	0,00	0,00	0	0	-100,00	104
fondo di riserva	0,00	0,00	0	0	-100,00	104
Totale	**155,84**	**150,79**	**8.819.162**	**9.114.602**	**3,35**	

Anche per la spesa corrente delle Province appare utile soffermare l'attenzione così come fatto per i Comuni, sul suo livello di rigidità, parametro in ordine al quale si rilevano valori contenuti nel Nord, in generale, rispetto ai quali spiccano, invece, i valori sostenuti di rigidità delle Isole.

Province biennio 2007-2008

Rigidità: incidenza della spesa personale sommato al rimb quote ammortamento sulle entrate correnti (impegni su acc competenza)

COD	Zona	Conteggio di Istat	Somma di IMC 2007	Somma di IMC 2008	Somma di ACC_2007	Somma di ACC_2008	Somma di Rigidità 2007	Somma di Rigidità 2008
1	Nord Ovest	23	643.707.734	646.202.926	2.731.440.348	2.782.217.942	23,57	23,23
2	Nord Est	20	456.813.466	544.233.064	1.654.319.457	1.793.920.034	27,61	30,34
3	Centro	21	677.941.123	658.282.005	2.160.896.271	2.217.876.412	31,37	29,68
4	Sud	23	687.423.618	652.588.767	2.405.654.277	2.415.418.423	28,58	27,02
5	Isole	17	370.404.181	370.624.060	945.175.927	938.698.393	39,19	39,48
	Totale complessivo	**104**	**2.836.290.121**	**2.871.930.822**	**9.897.486.280**	**10.148.131.205**	**28,66**	**28,30**

In ordine all'andamento complessivo dei residui passivi si registra una diminuzione pari a -4.28% della competenza, che rafforza gli effetti del buon andamento dello smaltimento, visto che nel 2008 i pagamenti in conto residui sono aumentati del 9.69% e che i residui totali sono diminuiti del -4.36%.

Nel volume degli allegati sono riportati i dati analitici relativi alla gestione dei residui.

5.2.3 Comunità Montane

L'assetto normativo

Nella relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali per il 2007 si dava conto delle novità normative che in materia di Comunità montane ne ridefinivano la prospettiva istituzionale, tra le quali quelle concernenti il riordino di detti Enti al quale le Regioni a Statuto ordinario hanno provveduto nel corso del 2008, ma i cui effetti, soprattutto ai fini della verifica dei risparmi di spesa attesi dal riordino, potranno essere rilevati solo con riguardo all'esercizio 2009.

Ricapitolando gli interventi normativi che si sono succeduti dalla finanziaria per il 2008 in poi relativi al sistema di finanziamento delle Comunità, va ricordato che con la legge 244/2007 (finanziaria 2008) contestualmente alle disposizioni sul riordino, è stata disposta una riduzione della dotazione del fondo ordinario di € 33,4 milioni per il 2008 e di € 66,8 milioni per il 2009, giustificata dall'atteso risparmio di spesa per la riduzione del numero complessivo delle Comunità esistenti, del numero dei componenti degli organi e delle indennità ad essi spettanti. Successivamente la legge 6 agosto 2008, n. 133 (art. 76 - comma 6 bis -) ha previsto nel triennio 2009-2011 la riduzione dei trasferimenti erariali per le Comunità montane per complessivi 90 milioni di euro; infine la legge finanziaria 2010 (L. 191/2009 art. 2 comma 187) ha stabilito che dal 1° gennaio lo Stato cessa di concorrere al finanziamento dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane, disponendo, al contempo, che nelle more dell'attuazione della legge sul federalismo fiscale, il 30% delle risorse finanziarie tagliate viene assegnato ai comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'Interno.

Tab 33 Comunità montane oggetto indagine 2007 - 2008 suddivisione per area geografica e regione

Comunità montane oggetto indagine 2007 - 2008 suddivisione per area geografica e regione		
Zona	**Regione**	**Totale**
Nord Ovest	Piemonte	42
	Lombardia	25
	Liguria	16
	Totale Nord Ovest	**83**
Nord Est	Veneto	16
	Friuli Venezia Giulia	4
	Emilia Romagna	18
	Totale Nord Est	**38**
Centro	Toscana	14
	Umbria	7
	Marche	11
	Lazio	17
	Totale Centro	**49**
Sud	Abruzzo	13
	Molise	9
	Campania	16
	Puglia	5
	Basilicata	8
	Calabria	21
	Totale Sud	**72**
	Totale nazionale	**242**

Le entrate correnti

Il 2008, pur rappresentando l'anno di significativi mutamenti nell'assetto delle Comunità montane, non ha fatto registrare nel corrispondente esercizio finanziario sensibili variazioni nelle dinamiche delle entrate correnti, così pure,come si vedrà più avanti, per le spese correnti.

L'andamento complessivo delle entrate correnti, infatti, fa registrare un lieve calo negli accertamenti di competenza pari a – 0,17% e più consistente nelle riscossioni pari a -3,31%. Il dato disaggregato per ambito regionale è molto variegato e analizzando i dati specifici relativi agli accertamenti e alle riscossioni dei Titoli I e II si colgono molto meglio le dimensioni di questa diversità dei risultati. In particolare il titolo II, complessivamente, fa rilevare un incremento degli accertamenti e delle riscossioni, rispettivamente, pari a +6,75% e a +10,95%, ma in un contesto di particolare erraticità dei dati che oscillano, per gli accertamenti, tra il dato della Basilicata, -38,61% e quello della Puglia, +77,74%, influenzato, quest'ultima percentuale, dalla bassa consistenza del valore assoluto. Ma anche laddove i valori assoluti sono più consistenti, comunque, rilevano le forti divergenze appena

annotate. Nelle tabelle del volume II sono riportati tutti i dati per regioni relativi alle entrate dei primi due titoli.

Tab 34 - COMUNITÀ MONTANE BIENNIO 2007 2008. ENTRATE CORRENTI

(migliaia di euro)

			acc competenza			acc conto residui			riscossioni competenza			riscossioni residui		
Zona	Regione	n. enti	Ent corr_acc 07	entrcorr_ acc_08	acc_var%	entcorr_acr_07	entrcorr_ acr_08	acr_var %	entcorr_risc_07	entrcorr_risc_08	risc_var%	entcorr_rir_07	entrcorr_ rir_08	rir_var %
N.Ovest	Piemonte	42	74.699	74.892	0,26	29.510	29.766	0,87	52.577	49.808	-5,27	20.412	21.679	6,21
N.Ovest	Lombardia	25	111.522	108.121	-3,05	38.340	45.393	18,40	79.356	76.331	-3,81	23.976	29.703	23,89
N.Ovest	Liguria	16	20.687	21.266	2,80	10.005	8.432	-15,72	15.995	15.891	-0,65	6.080	5.668	-6,78
Totale Nord Ovest		**83**	**206.909**	**204.279**	**-1,27**	**77.855**	**83.592**	**7,37**	**147.928**	**142.029**	**-3,99**	**50.467**	**57.050**	**13,04**
Nord Est	Veneto	16	30.373	29.376	-3,28	14.701	14.560	-0,96	19.867	18.698	-5,88	10.443	11.602	11,11
Nord Est	Friuli V. G.	4	31.030	33.222	7,07	12.016	13.721	14,19	22.931	23.539	2,65	5.933	7.250	22,20
Nord Est	E.Romagna	18	37.685	40.837	8,36	33.382	26.045	-21,98	24.365	24.929	2,31	20.160	13.479	-33,14
Totale Nord Est		**38**	**99.088**	**103.435**	**4,39**	**60.099**	**54.326**	**-9,61**	**67.163**	**67.166**	**0,00**	**36.536**	**32.332**	**-11,50**
Centro	Toscana	14	59.746	64.225	7,50	30.509	30.930	1,38	40.363	39.149	-3,01	17.783	16.593	-6,69
Centro	Umbria	7	55.439	60.934	9,91	34.148	34.583	1,27	34.661	38.058	9,80	19.043	20.645	8,41
Centro	Marche	11	31.733	32.429	2,19	16.682	17.666	5,90	19.368	20.005	3,29	10.862	11.915	9,69
Centro	Lazio	17	12.876	11.388	-11,55	6.548	5.928	-9,46	10.161	8.191	-19,39	2.882	1.887	-34,53
Totale Centro		**49**	**159.795**	**168.976**	**5,75**	**87.887**	**89.107**	**1,39**	**104.553**	**105.404**	**0,81**	**50.570**	**51.040**	**0,93**
Sud	Abruzzo	13	27.315	23.472	-14,07	7.364	14.263	93,69	16.274	12.621	-22,45	3.693	8.806	138,46
Sud	Molise	9	14.184	12.397	-12,60	4.994	6.587	31,91	9.373	8.955	-4,46	3.069	3.729	21,51
Sud	Campania	16	27.863	26.423	-5,17	16.375	19.156	16,98	19.524	19.788	1,35	5.573	7.368	32,20
Sud	Puglia	5	6.540	5.978	-8,59	1.666	1.465	-12,02	5.896	5.465	-7,32	561	619	10,28
Sud	Basilicata	8	15.395	13.870	-9,90	6.752	7.834	16,03	11.100	10.124	-8,79	2.950	3.113	5,52
Sud	Calabria	21	24.405	21.684	-11,15	8.894	8.168	-8,16	21.401	18.328	-14,36	2.976	2.290	-23,06
Totale Sud		**72**	**115.702**	**103.825**	**-10,27**	**46.044**	**57.474**	**24,82**	**83.569**	**75.280**	**-9,92**	**18.823**	**25.926**	**37,73**
Totale generale		**242**	**581.493**	**580.516**	**-0,17**	**271.885**	**284.498**	**4,64**	**403.212**	**389.879**	**-3,31**	**156.396**	**166.347**	**6,36**

Nell'esercizio in commento è stata, invece, registrata una maggiore difficoltà nella realizzazione delle entrate da trasferimenti che, dalla percentuale del 73.09% rilevata nel 2007, è scesa al 69,80%, mentre è rimasto sostanzialmente immutato, sempre con riferimento al titolo I, il livello di smaltimento dei residui . Di entrambe i dati si ha più completa cognizione attraverso la consultazione delle tabelle del volume degli allegati.

La spesa corrente

La spesa corrente complessiva cresce poco in termini di impegni in conto competenza: +0.28%, per la maggior parte assorbita dagli interventi relativi alla spesa per il personale, 31.29% e per le prestazione di servizi 43.01%.

Di pari entità è anche l'aumento dei pagamenti in conto residui, 8,70; più consistente quello relativo al pagamento in conto competenza,+0,81% per i quali anche per questo esercizio trova conferma la tendenza alla forte consistenza degli stessi.

Nel volume degli allegati sono riportate le apposite tabelle relative ai dati complessivi delle spese correnti.

Tab 35 - Spesa corrente. Dati complessivi

(migliaia di euro)

Voci di spesa	2007	2008	variazioni %
Stanziamenti definitivi di competenza	610.605	611.670	0,17
Impegni in conto competenza	544.264	545.775	0,28
Impegni in conto residui	266.693	280.036	5,00
Pagamenti in conto competenza	371.560	374.557	0,81
Pagamenti in conto residui	143.460	155.946	8,70
Pagamenti totali	515.020	530.504	3,01
Residui dalla competenza	172.704	171.218	-0,86
Residui dai residui	123.234	124.090	0,69
Residui totali	295.938	295.308	-0,21

Tab 36 - Impegni in conto competenza per interventi

(Importi in migliaia di euro)

Descrizione Intervento/Capitolo	2007		2008		Var. % 2007/2008
	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	Impegni di competenza per interventi	Comp. % di detti impegni	
Personale	170.278.244,91	31,29	173.198.735,81	31,29	1,72
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	16.986.069,83	3,12	16.603.170,96	3,12	-2,25
Prestazioni di servizi	234.085.554,42	43,01	238.227.671,26	43,01	1,77
Utilizzo di beni di terzi	1.927.282,99	0,35	2.021.677,38	0,35	4,90
Trasferimnenti	89.091.249,41	16,37	84.033.003,84	16,37	-5,68
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	12.620.843,71	2,32	13.295.350,92	2,32	5,34
Imposte e tasse	15.905.853,97	2,92	15.232.491,21	2,92	-4,23
Oneri straordinari della gestione corrente	2.806.515,13	0,52	2.526.815,34	0,52	-9,97
Ammortamenti di esercizio	562.781,67	0,10	636.206,10	0,10	13,05
Fondo svalutazione crediti	0,00	0,00	0,00	0,00	p.n.c.
Fondo di riserva	0,00	0,00	0,00	0,00	p.n.c.
Totale	**544.264.396,04**	**100,00%**	**545.775.122,82**	**100,00**	**0,28%**

6 Andamenti ed equilibri del conto capitale

Cons. Andrea Zacchia

Premessa

L'indagine della Sezione è stata condotta sui dati desunti dai conti consuntivi degli Enti locali concernenti 6432 Comuni, 104 Province e 242 Comunità montane, ed è finalizzata a rappresentare il quadro generale delle risorse e degli interventi relativi agli investimenti nella finanza locale, delineando il raffronto, ripartito per le singole categorie di enti, dei dati dell'esercizio 2008 con quelli dell'esercizio pregresso.

Mentre per le Province la rilevazione è completa, essendo state incluse, rispetto a quella effettuata lo scorso anno, tre nuove entità (Provincie di Nuoro, Ogliastra e Olbia-Tempio), per i Comuni il raffronto è comunque stato esteso ad un numero assai maggiore, poiché la base dei dati è passata da 1827 a 6342 istituzioni, rappresentative dell'85% circa della popolazione complessiva nazionale. Le variazioni della prospettiva istituzionale delle Comunità montane, conseguenti ai provvedimenti normativi intervenuti a partire dalla finanziaria del 2008, hanno portato invece ad una riduzione degli enti oggetto di rilevazione, che nella pregressa relazione raggiungevano 273 unità.

È stato già osservato in precedenti analisi di questa Sezione che nel caso degli enti comunali l'elemento dimensionale ha una notevole incidenza nella deliberazione dei programmi d'investimento, avendo considerato che le maggiori risorse destinate alle spese in conto capitale sono allocate nelle realtà territoriali medie e grandi.

Proprio per questo motivo alcune indagini dei comuni sono state sviluppate, oltre che nelle cinque macro aree geografiche, anche in quattro distinte fasce demografiche, delimitate in riferimento alla popolazione residente, considerando nella prima classe le comunità al di sotto dei 5000 cittadini, nella seconda quelle fino a 19.999 abitanti, e nelle ultime due rispettivamente gli enti al di sotto e al di sopra delle centomila unità.

Ovviamente tutte le comparazioni sono avvenute in riferimento ai dati 2007 aggiornati con lo stesso campione di enti, così che il dato statistico ha mantenuto la necessaria caratteristica di omogeneità.

Vengono pertanto di seguito comparati i dati annuali della parte dell'entrata con quella della spesa di conto capitale delle distinte realtà territoriali, il tutto illustrato in riferimento ai pertinenti fogli tabellari.

Gli interventi della spesa in conto capitale (titolo II della spesa) sono enumerati dall'art. 2, comma 6, lettera b) del D.P.R. n. 194/1996, concernente l'ordinamento

finanziario e contabile degli enti locali, che li individua negli investimenti[298], diretti ed indiretti, e nelle operazioni finanziarie.

Le entrate destinate al finanziamento degli investimenti sono, di regola, quelle provenienti dall'indebitamento[299] (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 in via prioritaria al finanziamento delle spese in conto capitale.

6.1 Comuni

6.1.1 Entrata

(F.t. n. 1/c). Riguardo al complesso degli Enti considerati, la rilevazione relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione) mostra, a fronte di un aumento degli importi complessivi stanziati, che il dato finale per il 2007, pari al 42,81%, scende nel 2008 al 36,51%, ossia che poco più di un terzo delle previsioni di nuove entrate si concretizza con l'effettivo accertamento, confermando il considerevole divario di questi valori nella parte in conto capitale rispetto alla parte corrente, evidenziato nelle pregresse relazioni.

L'unico tasso di accertamenti superiore al 50% si riscontra nel Nord Est limitatamente al titolo IV, ma anche questo valore è in calo rispetto al 2007. Una elaborazione effettuata a livello di classe demografica svela che nel medesimo titolo IV le percentuali più elevate si raggiungono nelle prime tre classi dei comuni del Nord Ovest e del Nord Est, mentre nel titolo V il solo tasso di accertamenti che supera la metà è quello degli enti comunali delle isole oltre i 100.000 abitanti.

(F.t. n. 2/c). Nel rapporto di composizione degli accertamenti di competenza si nota che il titolo IV relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti rimane, nel 2008, il più consistente, rappresentando il 70,85% del totale, pur essendo la relativa variazione percentuale in decremento rispetto al 2007 di quasi il 10%.

L'unica variazione in aumento si riscontra in particolare nella categoria II relativa ai trasferimenti di capitale dallo Stato (12,87), che nell'anno rappresenta l'8,43% dell'ammontare del titolo IV. Il dato in calo della categoria VI (riscossione di crediti), per

---

[298] 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.).

[299] Art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 24/12/2003 (finanziaria 2004).

quanto percentualmente rilevante sul titolo (51,28) è in definitiva, come già rappresentato nelle precedenti relazioni, indicativo 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.

Viene conseguentemente in rilievo il deciso incremento complessivo del titolo V, che nel raffronto tra 2008 e 2007 sale complessivamente del 33,22%, spinto dalla ripresa dell'assunzione di mutui e prestiti (23,88%), e dall'aumento del 34,37% delle anticipazioni di cassa.

Da notare che il valore di tutto il titolo relativo alle accensioni di prestiti rappresenta ora il 29,15% del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V), essendo aumentato di quasi il 10%, mentre la percentuale scende al 23,57% se il dato complessivo viene depurato (vedi prosieguo).

La realizzazione degli accertamenti nell'anno 2008, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, è caratterizzata da un tasso comunque superiore al 50%, che raggiunge i livelli del 51,85% per il titolo IV e del 56,24% per il titolo V.

Sul primo risultato incidono in modo significativo sia il dato relativo ai trasferimenti di capitale da altri soggetti, derivante dai proventi da concessioni edilizie (permessi di costruire) ed altro, pari al 77,70%, sia le entrate per riscossioni di crediti, pari al 67,86%.

Sul risultato relativo alle accensione di prestiti (titolo V) assume un ruolo determinante il valore delle riscossioni della I categoria, anticipazioni di cassa, che incide per più di tre quarti sul titolo, mentre il tasso di realizzazione fra i mutui, che rappresentano poco più del 10% del totale, si arresta al limitato valore pari all'11,93%. Il raffronto con l'anno 2007 mostra nel dettaglio che il decremento totale nel 2008 sia degli accertamenti (-12,34%) che delle riscossioni (-26,06%) è il risultato della forte contrazione delle entrate del titolo IV (rispettivamente -23,15% e -38,81%) e della crescita di quelle del titolo V (rispettivamente 33,22% e 38,77%)

(F.t. 3/c). Il valore delle riscossioni totali del conto capitale ammonta nell'anno in esame a 21,564 miliardi di euro, con una diminuzione rispetto al 2007 di quasi il 15%, e deriva da 11,685 miliardi di euro della gestione di competenza e da 9,878 miliardi di euro in conto residui. Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 45,81%, ed aumentano di oltre otto punti.

La percentuale relativa ai nuovi prestiti sulle riscossioni totali dal 25% del 2007 arriva al 30%, alimentata principalmente dai mutui e dalle anticipazioni.

Quasi il 95% delle riscossioni del conto dei residui è costituita nel titolo V da mutui, ed il residuo 5% deriva in gran parte da prestiti obbligazionari.

Il dato percentuale dell'intero titolo IV raggiunge il 69,75 delle riscossioni totali del conto capitale, ed è costituito all'incirca per il 25% da ognuna delle categorie III, V e VI., relative rispettivamente ai trasferimenti regionali e di altri soggetti, ed alla riscossione di crediti.

(F.t. 4/c). L'esame dei residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, evidenzia una riduzione nel totale generale che deriva dal contemporaneo decremento dei due titoli; da evidenziare che nei residui da accensione di prestiti l'unico dato in controtendenza è costituito da un aumento superiore al 20% nelle anticipazioni di cassa.

(F.t. 5/c). La tabella individua le risorse dei titoli IV e V delle entrate in conto capitale effettivamente destinate al finanziamento dei nuovi investimenti, in modo da verificarne l'andamento nel confronto biennale e misurare il rapporto di composizione delle varie parti (categorie) di cui si compone l'insieme.

I dati sono stati di conseguenza depurati della categoria concernente la riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI), che realizza una posta dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresenta un movimento puramente contabile costituito da operazioni di natura finanziaria, evidenziando i rapporti che l'ente intrattiene con varie Istituzioni finanziarie al fine della più proficua gestione della liquidità.

La depurazione è stata inoltre effettuata sulle anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I), che rappresentano risorse finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità, e non originano pertanto mezzi aggiuntivi di finanziamento.

Il foglio tabellare di riferimento evidenzia che nei comuni si registra nel 2008 un leggero incremento delle effettive risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, nella limitata percentuale dell'1,06%, passando da 15,294 miliardi di euro del 2007 a 15,456 miliardi, ma comunque finanziando, come si vedrà, il totale degli impegni assunti a questo titolo.

Da rimarcare che la crescita avviene nonostante il deciso ridimensionamento degli accertamenti in conto capitale (-12,34%); la percentuale delle entrate per investimenti su quelle in conto capitale aumenta infatti decisamente, passando dal 60,96% al 70,28%.

Cresce il ricorso a nuovo indebitamento, che nell'anno genera il 23,57% delle risorse, a fronte del 18,00% dell'anno precedente, mentre le alienazioni e i trasferimenti forniscono il restante 76,43%. Nel 2007 il corrispondente valore era più consistente, arrivando all'82,00%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si registra un incremento nell'emissione dei prestiti obbligazionari, che rappresentano nel 2008 il

13,46%, mentre l'assunzione dei mutui, pur crescendo in valore assoluto, rappresenta ora il minor valore dell'85,84% (nel 2007 le corrispondenti percentuali erano pari al 7,48% e 91,71%).

Nel titolo IV aumentano i trasferimenti di capitale dallo stato, mentre sono in regresso tutti le entrate delle altre categorie; cresce in particolare il peso dei trasferimenti da altri soggetti, mentre la categoria delle alienazioni assume, sempre nel rapporto di composizione, il più limitato valore del 16,41%. (dal 18,82% del 2007).

(F.t. 6/c). Gli accertamenti di competenza destinati agli investimenti sono ora esposti nel foglio tabellare con il dettaglio della ripartizione per zone geografiche e classi demografiche, così da evidenziare i diversi valori ed andamenti percentuali.

Un primo dato che emerge è che la limitata crescita nazionale deriva da una marcata differenziazione riscontrabile nelle diverse macroaree: le entrate aumentano nel Nord Ovest (+13,40%), zona che origina anche il maggior importo di risorse, e nelle Isole (+8,40%); diminuiscono nel resto d'Italia, in particolare al Sud (-7,44%), dove tuttavia si registra il secondo livello di accertamenti nazionale.

La scomposizione per fasce demografiche mette in risalto una realtà eterogenea, che si manifesta a livello nazionale con il differente apporto in aumento (+9,84%) della IV classe, e in diminuzione (-7,94%) della III; nelle diverse zone geografiche si evidenzia soprattutto nel Centro, che ha una percentuale di crescita nell'ultima classe superiore al 70%, e presenta invece un notevole regresso nella I e III classe (rispettivamente -11,35% e -18,49%).

6.1.2 Spesa

(F.t. 7/c). Passando ora all'analisi della spesa in conto capitale, vengono presi in esame tutti gli interventi economici ai quali i finanziamenti sono destinati: dieci tipologie di interventi che, nella diversità, sono finalizzati all'incremento della quantità ed al miglioramento della qualità dei servizi resi ed al potenziamento della produzione di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità.

La prima rilevazione che è possibile trarre dai dati a disposizione è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2008 i primi sono scesi al 36,93% dei secondi. Nel 2007 il dato finale si attestava al 45,49%.

Come per le entrate, anche per le spese per nuovi interventi risulta quindi che vengono stanziate somme di gran lunga maggiori agli impegni che effettivamente vengono assunti.

(F.t. 8/c). La tabella riporta le nuove spese impegnate negli anni 2007 e 2008 relative a tutto il titolo II della spesa in conto capitale, classificate secondo l'intervento cui sono destinate, ed include anche l'intervento X, indicando sia il valore che la composizione

percentuale del titolo con riferimento a tutti i dieci interventi, sia il diverso rapporto di composizione dei primi nove, con l'esclusione appunto della voce relativa alla concessione di crediti ed anticipazioni.

Si è già riferito che questa voce della spesa è in realtà estranea agli investimenti, ed è quindi opportuno analizzarla a parte rispetto a questi ultimi.

Così, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2008, rispetto al 2007, decrescono di ben il 51,37%: si tratta di un dato chiaramente correlato alla corrispondente voce dell'entrata, alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Le spese per investimenti, come si rileva nell'ultimo rigo che espone il totale dell'intero titolo con esclusione dell'intervento X, ammontano nel 2008 a 15,418 miliardi di euro, e crescono leggermente rispetto al 2007 (+1,21%), trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza individuate nel F.t. 5/c in 15,456 miliardi di euro, risultando quindi completamente coperte.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'80,56% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava al 66,56%.

Nel rapporto di composizione l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2008 l'80,44% dei nuovi impegni per investimenti, con un incremento, rispetto all'anno precedente, dell'1,87%.

Si riscontra rispetto al dato 2007 un incremento dell'intervento II (Espropri e servitù onerose, 22,57%), ed anche del IX (Conferimenti di capitale, 18,23%), mentre decrescono i trasferimenti di capitale e le acquisizione di beni mobili rispettivamente di una percentuale pari al 7, 04% e all'1,44%.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi, costituiti dalle prime cinque categorie, rappresentano l'87,66% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (8,11%).

(F.t. 9/c). La tabella evidenzia il raffronto per gli anni 2007 e 2008 della spesa in conto capitale attraverso la comparazione delle voci relative agli impegni e ai pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali, considerando dapprima il totale dell'intero titolo II, poi esponendo i dati relativi alle concessioni di crediti (intervento X), ed infine evidenziando la spesa per investimenti, depurando il titolo dall'intervento X.

È possibile così evidenziare che, mentre i pagamenti in conto competenza degli impegni per concessione di crediti, che nell'esercizio 2008 sono più che dimezzati, superano, in entrambi gli esercizi, il 90,00%, gli impegni per investimenti si risolvono in pagamenti di competenza in una misura assai più limitata: 15,95% nel 2007 e 13,93% nel 2008, così che

la maggior parte delle realizzazioni si concretizza negli anni successivi, come dimostra il dato dei pagamenti in conto residui.

Va inoltre evidenziato che nel 2008 i pagamenti in conto residui, contrariamente a quel che era avvenuto nell'esercizio precedente, sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è nel 2008 di 14,424 miliardi di euro, e quindi in decremento del 5,74% rispetto all'anno precedente, che registra pagamenti totali per 15,304 miliardi di euro.

(F.t. 10/c). Nella tabella la sola spesa per investimenti è disaggregata per zone geografiche, a loro volta ripartite per classi demografiche, e mostra i valori e le variazioni percentuali del 2008 sul dato 2007 sia negli impegni e nei pagamenti di competenza, sia nei pagamenti in conto residui e totali.

A fronte del lieve incremento nazionale, nelle diverse macroaree gli impegni di competenza crescono soprattutto nelle Isole (22,05%), con percentuali crescenti nelle ultime tre classi, e decrescono nel Sud (-6,87%), in particolare nelle ultime due fasce demografiche. Nel Centro la fascia più abitata registra la maggiore crescita (+75,13%) a livello nazionale.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti cresce solo, ed in misura assai limitata, nel Sud e nelle Isole , ed in maniera inversa, perché nel Meridione l'incremento è indotto dallo smaltimento dei residui, mentre nelle aree insulari crescono i pagamenti in conto competenza.

Una realtà assai composita è quella relativa ai comuni della fascia oltre i 100.000 abitanti, in quanto i relativi pagamenti in conto competenza oscillano dalla variazione negativa del 51,51% del Nord Ovest, e del 69,10% del Sud, a quelle in crescita del 137% e del 155%, rispettivamente del Centro e delle Isole .

(F.t. 11/c). Nella tabella gli impegni e i pagamenti per investimenti sono esposti, oltre che per zone geografiche, con il dettaglio degli interventi, evidenziando i valori e le relative incidenze negli anni 2007 e 2008.

Le acquisizioni di beni immobili rappresentano in tutte le zone la voce più rilevante sia negli impegni che nei pagamenti totali; in particolare nel Nord Ovest le risorse impegnate e complessivamente spese per il I intervento, pari a 3,458 e 3,238 miliardi di euro, hanno la più alta incidenza sul totale nazionale (rispettivamente 22,43% e 22,45%), mentre nelle Isole le stesse rimangono comunque sotto l'8%. Una incidenza assai più limitata hanno i trasferimenti di capitale e le acquisizioni di beni mobili: quanto ai trasferimenti, essi originano impegni e pagamenti ragguardevoli nelle zone settentrionali e nel Centro, con una incidenza ovunque intorno al 2%; i beni mobili rimangono sotto la soglia dell'1% nel Centro , nel Sud e nelle Isole , mentre nelle zone settentrionali hanno un peso di poco superiore.

(F.t. 12/c). L'importo dei residui passivi totali degli investimenti nazionali è nel 2008 pari a 49,367 miliardi di euro, e diminuisce del 3,49% rispetto a quello del 2007. Sul dato in diminuzione incide in modo evidente il decremento dei residui in conto residui 2008, che si manifesta in tutte la cinque zone geografiche; i residui di competenza crescono invece nel complesso del 3,64%, ma un lieve calo si registra nel Nord Est e nel Sud .

(F.t. 13/c). La tabella mostra l'andamento nel 2008 della sola spesa per investimenti con il dettaglio per zone dei minori residui derivanti dalla differenza tra i residui conservati e gli impegni in conto residui, ed evidenzia inoltre le economie, o minori residui di esercizio, che risultano deducendo gli impegni di competenza dal relativo stanziamento.

A fronte del dato nazionale pari a 26,233 miliardi di euro di minori residui totali, nella zona Sud si registra il maggior valore di 10,532 miliardi, con 9,699 miliardi di minori residui di competenza.

In tutte le zone risulta evidente la prevalente incidenza sul totale degli stanziamenti definitivi di bilancio dei residui conservati, che raggiungono il più alto valore di 15,075 miliardi di euro ancora nel Sud.

6.1.3 Entrata/spesa

Il raffronto tra le poste dell'entrata e quelle della spesa fin qui compiuto consente di stabilire che nel 2008 nei Comuni il calo deciso delle entrate in conto capitale è bilanciato da un leggero incremento, pari all'1,06%, delle effettive risorse destinate ad investimenti; ben il 70,28% delle entrate in conto capitale, pari a 15,456 miliardi di euro, costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento, disponibile per finanziare, con l'eventuale aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti.

Le spese per investimenti ammontano nell'anno in esame a 15,418 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto al 2007 (+1,21%), e risultano di fatto completamente coperte dalle nuove risorse dell'entrata di competenza.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'80,56% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava al 66,56%.

6.2 Province

6.2.1 Entrata

(F.t. 1/p). Anche per le province, la rilevazione relativa al rapporto tra gli accertamenti e gli stanziamenti di bilancio (previsione) mostra, a fronte di una diminuzione degli importi complessivi stanziati, che il dato finale per il 2007, pari al 41,45%, scende ulteriormente nel 2008 al 38,31%.

Anche in questi Enti quindi poco più di un terzo delle previsioni di nuove entrate si concretizza con l'effettivo accertamento, confermando il considerevole divario di questi valori nella parte in conto capitale rispetto alla parte corrente, sistematicamente evidenziato negli esercizi pregressi, e che denotano la insuperabile difficoltà degli Enti a far seguire alle intenzioni la effettività della gestione.

(F.t. 2/p). Nel 2008 l'ammontare complessivo delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti (titolo IV), rispetto al 2007, decresce dell'11,39%.

Nel rapporto di composizione del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V) questo titolo rimane comunque nel 2008 il più consistente, raggiungendo il 76,56% del totale, ma la percentuale si riduce rispetto al 2007 (82,32%).

La diminuzione si riscontra in particolare nella categoria III relativa ai trasferimenti di capitale dalla Regione (-5,66), che nell'anno rappresenta il 55,69% dell'ammontare del titolo IV, e nella categoria VI (riscossione di crediti, -43,33%), che, per quanto percentualmente rilevante sul titolo (17,10) è indicativa, come già rappresentato, di mere contabilizzazioni –a fronte di impegni di pari importo– di partite di "dare-avere".

Viene in rilievo anche in questi enti la ripresa complessiva delle accensioni di prestiti (titolo V), che sale del 26,32% nel raffronto tra 2008 e 2007, ed è il frutto dei valori in sensibile aumento nel ricorso ai mutui e prestiti (29,94%), e nell'emissione di prestiti obbligazionari (5,54%): nel rapporto di composizione del dato complessivo dei prestiti, peraltro, i mutui rappresentano più dell'82,00%, e gli obbligazionari il 16,41%. Nel 2007 i corrispondenti dati erano del 79,85% e del 19,64%. L'andamento segnala il permanere maggioritario dei mutui.

Il valore di tutto il titolo relativo alle accensioni di prestiti rappresenta tuttavia il 23,44% del totale delle entrate in conto capitale nel loro insieme (titolo IV + titolo V).

La realizzazione degli accertamenti nell'anno 2008, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, mostra un valore complessivo pari al 31,84%, risultante dal 31,95% del titolo IV e dal 31,47% del titolo V.

Questi dati analizzati nelle loro componenti rivelano, per il titolo IV, un tasso di realizzazione dei trasferimenti di provenienza pubblica oscillante dal 12 al 32%, mentre lo stesso tasso risulta pari all'85,88% per le alienazioni di beni patrimoniali. Per le riscossioni di crediti il dato è del 75,55%.

Per il titolo V (accensione di prestiti), sempre per il 2008, è di tutta evidenza il differente tasso di realizzazione fra i mutui (17,42%) e i prestiti obbligazionari (95,75%).

Appare allora evidente, stante poi la dinamica temporale della spesa per gli investimenti, come possano formarsi situazioni di significativa liquidità.

(F.t. 3/p). Il valore delle riscossioni totali del conto capitale ammonta nell'anno in esame a 3,459 miliardi di euro, di cui il 26,46% relative a nuovi prestiti nel cui ambito, poi, gli obbligazionari costituiscono il 21,35% e i mutui il 77,25%.

È da notare come siano pressoché equivalenti le riscossioni dei prestiti obbligazionari e quelle dei mutui nel conto della competenza, e come poi le riscossioni di questi ultimi siano di gran lunga predominanti (91,13%) nel conto dei residui.

Nel titolo IV, che rappresenta il rimanente 73,54% dell'insieme, la voce più significativa è quella dei trasferimenti di capitale dalla Regione con il 43,75% del totale, ed un valore di 1,113 miliardi di euro.

Le riscossioni in conto residui, nel rapporto con le riscossioni totali, rappresentano il 65,28%. Esse, però, sono d'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. 4/p). L'esame del totale dei residui attivi totali, provenienti dalla competenza e dai residui, evidenzia nel 2008 una decrescita dell'1,72% rispetto al 2007, frutto della diminuzione congiunta sia del titolo IV, che scende dell'1,12%, nonostante l'unico dato in controtendenza costituito dai trasferimenti regionali (+7,91%), sia dell'intero titolo V (-3,35%).

(F.t. 5/p). La tabella propone la depurazione dei titoli IV e V delle entrate in conto capitale, al fine di individuare la reale consistenza delle entrate in conto capitale che costituiscono le risorse effettivamente destinate al finanziamento dei nuovi investimenti.

Nel foglio tabellare di riferimento sono pertanto specificate le risorse relative alla riscossione di crediti (titolo IV, categoria VI), che costituiscono una posta contabile dell'entrata bilanciata da altra della spesa (titolo II, intervento X) e rappresentano un movimento puramente contabile costituito da operazioni di natura finanziaria, evidenziando la concessione di crediti e anticipazioni (con doppia appostazione di dare-avere) a soggetti strettamente collegati all'ente (Aziende e Società partecipate).

Il dato 2008 evidenzia in questa categoria un forte decremento nel valore degli accertamenti (-43,33%) rispetto all'anno precedente, ancora maggiore di quello riscontrato nelle riscossioni (-23,00%, in F.t. 2/p)

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.

La depurazione è stata inoltre effettuata sulle anticipazioni di cassa (titolo V, categoria I), che costituiscono entrate finalizzate a sopperire a momentanei deficit di liquidità, e che non rappresentano pertanto risorse aggiuntive di finanziamento.

Il risultato di tale operazione evidenzia nel 2008 nelle province un andamento crescente delle effettive risorse del conto capitale disponibili per gli investimenti, che

registrano una variazione in aumento del 5,88%, passando da 3,085 miliardi di euro del 2007 a 3,266 miliardi, e finanziando, come si vedrà, il 78,43% degli impegni assunti a questo titolo.

Da notare che la crescita avviene nonostante il ridimensionamento complessivo degli accertamenti in conto capitale (-4,72%); la percentuale delle entrate per investimenti su quelle in conto capitale passa infatti dal 77,90% del 2007 all'86,57%.

Il ricorso a nuovo indebitamento nell'anno genera il 26,69% delle risorse per investimenti, mentre le alienazioni e i trasferimenti forniscono il restante 73,31%. Nel 2007 i corrispondenti valori erano del 22,58% e 77,42%.

Nel rapporto di composizione dell'insieme delle entrate da prestiti (titolo V) si modifica di poco quanto rilevato prima della depurazione nel confronto mutui-prestiti obbligazionari. Nel 2008 le rispettive entrate mostrano valori dell'83,35% e del 16,65% (prima della depurazione: 82,14% e 16,41%).

È evidente inoltre che nel titolo IV, stralciate le risorse da riscossione crediti, anche le categorie delle alienazioni e dei trasferimenti assumono, sempre nel rapporto di composizione, valori più consistenti.

6.2.2 Spesa

(F.t. 6/p). Passando ora all'analisi della spesa in conto capitale, la prima rilevazione che è possibile trarre dai dati a disposizione è quella relativa al rapporto tra gli impegni e gli stanziamenti di bilancio (previsione). Per il 2008 i primi, che crescono in valore assoluto, sono il 44,57% dei secondi, ancora meno che nel 2007, dove il dato percentuale si attestava al 46,10%.

Come per le entrate, anche per le spese per nuovi interventi risulta quindi che vengono stanziate somme di gran lunga maggiori agli impegni che effettivamente vengono assunti.

(F.t. 7/p). La tabella riporta le nuove spese impegnate negli anni 2007 e 2008 relative a tutto il titolo II della spesa in conto capitale, classificate secondo l'intervento cui sono destinate, ed include anche l'intervento X, indicando sia il valore e la composizione percentuale del titolo con riferimento a tutti i dieci interventi, sia il diverso rapporto di composizione dei primi nove, con l'esclusione appunto della voce relativa alla concessione di crediti ed anticipazioni.

Si è già detto trattando dei comuni che questa voce della spesa è in realtà estranea agli investimenti, ed è quindi opportuno analizzarla a parte rispetto a questi ultimi.

Così, si rileva che le concessioni di crediti ed anticipazioni nel 2008, rispetto al 2007, decrescono del 43,94%: si tratta di un dato chiaramente correlato alla corrispondente voce dell'entrata, alla cui analisi si rimanda viste le analogie delle possibili valutazioni.

Le spese per nuovi investimenti, come si rileva nell'ultimo rigo che espone il totale dell'intero titolo con esclusione dell'intervento X, ammontano nel 2008 a 4,165 miliardi di euro, e crescono rispetto al 2007 del 12,14%, trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza individuate nel F.t. 5/P in 3,266 miliardi di euro, con una percentuale di copertura pari al 78,43%, integrata per la differenza dall'avanzo corrente e di amministrazione.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'89,61% della spesa in conto capitale, con una evidente maggiore finalizzazione delle relative somme, poiché nel 2007 la percentuale si fermava all'81,16%.

L'analisi degli investimenti, in rapporto alle nove tipologie d'interventi finalizzati alla produzione di nuova ricchezza e nuove utilità per tutti i componenti della comunità, rivela nel rapporto di composizione che l'acquisizione di beni immobili (lavori pubblici) rappresenta nel 2008 ben il 77,01% dei nuovi impegni per investimenti, a fronte del 71,13% dell'anno precedente, con una spesa di 3,207 miliardi di euro.

Gli impegni per le acquisizioni di beni mobili e per i trasferimenti di capitale decrescono invece rispettivamente dell'1,48% e del 17,54%.

Nella distinzione, poi, tra investimenti diretti ed indiretti, i primi rappresentano l'81,73% dell'insieme, in conseguenza della grande consistenza delle acquisizioni di beni immobili, mentre fra i secondi hanno maggiore incidenza i trasferimenti di capitale (15,33%).

(F.t. 8/p). La tabella evidenzia il raffronto per gli anni 2007 e 2008 della spesa in conto capitale attraverso la comparazione delle voci relative agli impegni e ai pagamenti di competenza, quelli in conto residui e quelli totali, considerando dapprima il totale dell'intero titolo II, poi esponendo i dati relativi alle concessioni di crediti (intervento X), ed infine evidenziando la spesa per investimenti, depurando il titolo dall'intervento X.

È possibile così evidenziare che i pagamenti in conto competenza degli impegni per concessione di crediti nell'esercizio 2008 sono in forte calo ed incidono per quasi il 97%, a fronte dell'81,90% dell'anno precedente. Gli impegni per investimenti si risolvono invece in pagamenti di competenza in una misura assai più limitata: 10,57% nel 2007 e 8,69% nel 2008, così che la maggior parte delle realizzazioni si concretizza negli anni successivi, come dimostra il dato dei pagamenti in conto residui.

Va inoltre evidenziato che in entrambi gli esercizi i pagamenti in conto residui sono di importo inferiore alla differenza fra impegni e pagamenti in conto competenza, e ciò influenza l'andamento in crescita dei residui totali.

Il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti è nel 2008 di 3,325 miliardi di euro, e quindi in leggero decremento rispetto all'anno precedente, che registrava pagamenti totali per 3,470 miliardi di euro.

(F.t. 9/p). Nella tabella la sola spesa per investimenti è disaggregata per aree geografiche, e vengono riportati i valori e le incidenze nel biennio sia per quanto concerne gli impegni ed i pagamenti di competenza, sia per i pagamenti in conto residui e totali.

Gli impegni di competenza crescono in tutte le macroaree, ed il Sud continua ad avere la maggiore incidenza a livello nazionale, seppure con un calo di più di due punti nell'ultimo anno.

A fronte della generale decrescita a livello nazionale dei pagamenti, il flusso monetario (competenza e residui) delle risorse spese per gli investimenti cresce solo, ed in misura limitata, nel Nord Ovest e nelle Isole, ma mentre nelle aree insulari la spesa cresce in entrambi i conti, nel Nord Ovest l'incremento è indotto dallo smaltimento dei residui. L'incidenza di questi ultimi è nel 2008 comunque superiore all'85% dei pagamenti totali in tutte le zone geografiche.

Anche in questi Enti le acquisizioni di beni immobili rappresentano in tutte le zone la voce più rilevante sia negli impegni che nei pagamenti totali.

Le risorse impegnate e complessivamente spese nel Sud per il I intervento, pari a 1,047 e 0,664 miliardi di euro, hanno la più alta incidenza sul totale nazionale (rispettivamente 25,14% e 19,97%), mentre il Nord Ovest segue rivelando omologhi valori pari a 0,771 e 0, 590 miliardi di euro (18,51% e 17,76% del totale nazionale).

Una incidenza ragguardevole in particolare hanno i trasferimenti di capitale, che originano impegni e pagamenti soprattutto nelle zone settentrionali e nel Sud.

Le acquisizioni di beni mobili danno vita ad un flusso di pagamenti (competenza e residui) superiori all'1% su scala nazionale solo nel Nord Ovest e nel Sud.

(F.t. 10/p). L'importo dei residui passivi totali per investimenti è nel 2008 pari a 14,921 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto al 2007 (+1,63%), spinto dai valori in crescita nel Centro e nel Sud. Sul dato incide l'incremento dei residui in conto competenza 2008, che si manifesta in tutte la cinque zone geografiche; il conto dei residui in conto residui, in calo, presenta dati in controtendenza del Centro e del Sud.

(F.t. 11/p). La tabella mostra l'andamento nel 2008 della sola spesa per investimenti con il dettaglio per zone dei minori residui derivanti dalla differenza tra i residui conservati e gli impegni in conto residui, ed evidenzia inoltre le economie, o minori residui di esercizio, che risultano deducendo gli impegni di competenza dal relativo stanziamento.

A fronte del dato nazionale pari a 5,664 miliardi di euro di minori residui totali, è nelle Isole che si registra il maggior valore di 2,410 miliardi, con il notevole importo pari a 2,227 miliardi di minori residui di competenza.

In tutte le zone, meno che nelle Isole, risulta la prevalente incidenza sul totale degli stanziamenti definitivi di bilancio dei residui conservati, che raggiungono il più alto valore di 4,808 miliardi di euro ancora nel Sud.

6.2.3 Entrata/spesa

Il raffronto tra le poste dell'entrata e quelle della spesa fin qui compiuto consente di stabilire che nel 2008 nelle Province il calo delle entrate in conto capitale è bilanciato da un incremento deciso, pari al 5,88%, di quelle destinate ad investimenti; ben l'86,57% delle entrate in conto capitale, pari a 3,266 miliardi di euro, costituisce l'insieme delle risorse reperite nell'anno mediante alienazioni, trasferimenti da altri soggetti e ricorso all'indebitamento, disponibile per finanziare, con l'eventuale aggiunta delle risorse provenienti da gestioni pregresse (avanzo di amministrazione), i nuovi investimenti.

Le spese per investimenti ammontano nell'anno in esame a 4,165 miliardi di euro, in consistente aumento rispetto al 2007 (+12,14%), trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza per una percentuale di copertura pari al 78,43%, integrata per la differenza dall'avanzo corrente e di amministrazione.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 l'89,61% della spesa in conto capitale, mentre nel 2007 la percentuale si fermava all'81,16%.

6.3 Comunità montane

6.3.1 Entrata

(F.t. 1/cm). Nel 2008 le entrate in conto capitale delle Comunità montane presentano accertamenti di competenza per 439,236 milioni di euro (-17,94% rispetto al 2007).

Il titolo III, relativo alle alienazioni di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti rimane il più consistente, rappresentando quasi l'85% del totale, pur essendo gli accertamenti in decremento rispetto al 2007 di quasi il 21%.

Il titolo IV, relativo alle accensioni di prestiti, sale invece nella limitata percentuale del 4%.

Il complesso delle riscossioni di competenza nell'anno 2008, pari a 177,677 milioni di euro, decresce invece quasi per il 5%; la realizzazione dei relativi accertamenti, risultante dalla comparazione tra gli accertamenti e le riscossioni di competenza, mostra invece una crescita apprezzabile in quasi 5.5 punti percentuali.

Gli accertamenti in conto residui segnano una diminuzione intorno al 4%, mentre le relative riscossioni aumentano del 9%, portando le riscossioni totali ad oltre 524 milioni di euro, con una crescita del 3,90%.

(F.t. 2/cm). Le entrate destinate al finanziamento dei nuovi investimenti, risultanti dalla depurazione della categoria concernente la riscossione di crediti (titolo III, categoria 6), e da quella delle anticipazioni di cassa (titolo IV, categoria 1), si riducono di più del 20%, passando da 491 milioni di euro di accertamenti di competenza del 2007 a circa 391.

La riduzione degli investimenti segue quindi, in misura lievemente più accentuata, il calo delle entrate in conto capitale, contrariamente a quello che si riscontra nei Comuni e nelle Province.

La percentuale delle entrate per investimenti su quelle in conto capitale decresce leggermente, passando dal 91.7% del 2007 all'89%.

Decrescono del 4% anche gli accertamenti dei residui, pari a 1,107 miliardi di euro e, in maniera significativa (-10%) le riscossioni di competenza, che si fermano a 130,574 milioni; queste ultime sono compensate dal maggior apporto di quelle in conto residui (+9%), che determinano un aumento delle totali, pari a 472,281 milioni, di quasi il 3%.

L'analisi delle zone geografiche palesa che gli accertamenti di competenza diminuiscono nel Nord Ovest e nel Sud, zone che originano comunque il maggior apporto di risorse, mentre aumentano appena nel Centro e nel Nord Est.

Le decrescita delle riscossioni di competenza a livello nazionale trova rispondenza nelle diverse macroaree, tranne che nel Centro, dove si riscontra un aumento di quasi il 12%.

Da notare il diverso andamento delle riscossioni totali nel settentrione, che diminuiscono (-13,20%) nel Nord Ovest ed aumentano (+20,60%) nel Nord Est, in conseguenza delle riscossioni dei residui.

6.3.2 Spesa

(Ff.tt. 3 e 4/cm). Gli impegni di competenza ammontano nel 2008 a 424 milioni di euro circa, e decrescono decisamente rispetto al 2007 (-20%); le spese per investimenti raggiungono 422,6 milioni di euro, e decrescono della medesima percentuale, trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza (come detto pari a 391 milioni di euro), con una percentuale di copertura di poco superiore al 92%, integrata per la differenza dall'avanzo corrente e di amministrazione.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano nel 2008 il 99,68% della spesa in conto capitale, percentuale quasi equivalente a quella del 2007 (99,73%).

Solo nel Centro e nel Nord Est gli impegni per investimenti sono nel complesso in crescita (+8,47% e +1,51%).

Se si ha riguardo al dettaglio per interventi le acquisizioni di beni immobili ed i trasferimenti di capitale determinano in tutte le zone gli importi di spesa più importanti: le prime aumentano nel Nord Est e soprattutto nel Centro, mentre diminuiscono nel resto d'Italia, e soprattutto nel Nord Ovest; i secondi decrescono ovunque, e specialmente nel Centro e nel Sud.

6.3.3 Entrata/spesa

Contrariamente a ciò che si riscontra nei Comuni e nelle Province, il calo delle entrate in conto capitale delle Comunità montane, pari quasi al 18% rispetto al 2007, determina una riduzione ancora più accentuata delle risorse per gli investimenti, che decrescono di più del 20%.

La percentuale delle entrate per investimenti su quelle in conto capitale decresce parimenti, passando dal 91.7% del 2007 all'89%.

Le spese per investimenti ammontano nel 2008 a 422,6 milioni di euro, e decrescono nella considerevole percentuale del 20%, trovando il loro finanziamento nelle nuove risorse dell'entrata di competenza con una percentuale di copertura di poco superiore al 92%.

Gli impegni destinati ad investimenti rappresentano comunque nel 2008 la quasi totalità della spesa in conto capitale, come già avvenuto nell'anno precedente.

Tab 1 - Comuni. Entrate in conto capitale. Stanziamenti e accertamenti in conto competenza

(in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Zona	2007			2008		
		Accertamenti	Stanziamenti	Acc. /Stanz.	Accertamenti	Stanziamenti	Acc. /Stanz.
TITOLO IV	Nord Ovest	9.961.781	17.976.231	55,42	6.257.399	17.672.560	35,41
	Nord Est	3.510.469	6.011.279	58,40	3.170.076	5.869.700	54,01
	Centro	2.358.414	5.665.994	41,62	2.291.403	5.956.698	38,47
	Sud	3.357.907	11.491.120	29,22	2.754.157	11.449.694	24,05
	Isole	1.089.418	3.818.531	28,53	1.109.664	3.495.510	31,75
	Totale	**20.277.990**	**44.963.155**	**45,10**	**15.582.698**	**44.444.162**	**35,06**
TITOLO V	Nord Ovest	1.009.032	4.037.957	24,99	1.584.010	4.069.183	38,93
	Nord Est	817.688	2.355.322	34,72	984.912	2.694.707	36,55
	Centro	869.716	2.133.471	40,77	1.053.683	2.448.641	43,03
	Sud	1.077.337	3.154.171	34,16	1.669.360	4.247.068	39,31
	Isole	1.038.691	1.962.443	52,93	1.119.058	2.343.810	47,75
	Totale	**4.812.464**	**13.643.364**	**35,27**	**6.411.023**	**15.803.409**	**40,57**
Totale		**25.090.455**	**58.606.519**	**42,81**	**21.993.721**	**60.247.571**	**36,51**

Tab 2 - Comuni. Entrate in conto capitale. Accertamenti e Riscossioni in conto competenza 2007- 2008

(in migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti 2007	categ / tit	Accertamenti 2008	categ / tit	Var 2007-2008	Riscossioni 2007	categ / tit	Riscossioni 2008	categ / tit	Var 2007-2008	Rapporto R./A. 2007	Rapporto R./A. 2008
Categoria 1	2.360.021	11,64	1.938.618	12,44	-17,86	1.470.146	11,13	1.227.348	15,19	-16,52	62,29	63,31
Categoria 2	1.164.413	5,74	1.314.228	8,43	12,87	685.123	5,19	534.509	6,62	-21,98	58,84	40,67
Categoria 3	4.517.651	22,28	4.223.262	27,10	-6,52	788.350	5,97	698.358	8,64	-11,42	17,45	16,54
Categoria 4	663.989	3,27	535.490	3,44	-19,35	121.593	0,92	108.332	1,34	-10,91	18,31	20,23
Categoria 5	3.835.550	18,91	3.802.082	24,40	-0,87	3.042.770	23,04	2.954.085	36,56	-2,91	79,33	77,70
Categoria 6	7.736.368	38,15	3.769.018	24,19	-51,28	7.097.592	53,75	2.557.549	31,65	-63,97	91,74	67,86
Totale tit. IV	**20.277.990**	**100,00**	**15.582.698**	**100,00**	**-23,15**	**13.205.574**	**100,00**	**8.080.181**	**100,00**	**-38,81**	**65,12**	**51,85**
Tit. V	**Accertamenti 2007**	**categ / tit**	**Accertamenti 2008**	**categ /tit**	**Var 2007-2008**	**Riscossioni 2007**	**Categ /tit**	**Riscossioni 2008**	**categ/tit**	**Var 2007-2008**	**Rapporto R./A. 2007**	**Rapporto R./A. 2008**
Categoria 1	2.060.102	42,81	2.768.236	43,18	34,37	2.032.477	78,22	2.737.890	75,93	34,71	98,66	98,90
Categoria 2	22.173	0,46	25.400	0,40	14,55	13.271	0,51	15.496	0,43	16,77	59,85	61,01
Categoria 3	2.524.192	52,45	3.127.000	48,78	23,88	438.153	16,86	373.174	10,35	-14,83	17,36	11,93
Categoria 4	205.997	4,28	490.387	7,65	138,06	114.386	4,40	479.094	13,29	318,84	55,53	97,70
Totale tit. V	**4.812.464**	**100,00**	**6.411.023**	**100,00**	**33,22**	**2.598.287**	**100,00**	**3.605.654**	**100,00**	**38,77**	**53,99**	**56,24**
Totale tit. IV + V	**25.090.455**		**21.993.721**		**-12,34**	**15.803.861**		**11.685.835**		**-26,06**	**62,99**	**53,13**
Tit. IV / Totale		**80,82**		**70,85**			**83,56**		**69,15**			
Tit. V / Totale		**19,18**		**29,15**			**16,44**		**30,85**			

Legenda Titolo IV
categoria 1 - alienazione di beni patrimoniali
categoria 2 - trasferimenti di capitale dallo stato
categoria 3 - trasferimenti di capitale dalla regione
categoria 4 - trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico
categoria 5 - trasferimenti di capitale da altri soggetti
categoria 6 - riscossione di crediti

Legenda Titolo V
categoria 1 - anticipazioni di cassa
categoria 2 - finanziamenti a breve termine
categoria 3 - assunzione di mutui e prestiti
categoria 4 - emissione di prestiti obbligazionari

Tab 3 - Comuni Entrate in conto capitale –
Riscossioni in conto competenza, conto residui, totali

(importi in migliaia di euro)

Tit.IV	Risc c/comp 2007	Categ /tit.	Risc c/residui 2007	categ /tit.	Risc. Totali 2007	categ /tit.	Rapp. Rr./Rt.	Risc. c/comp 2008	categ /tit.	Risc c/residui 2008	categ /tit.	Risc. Totali 2008	categ /tit.	Rapp. Rr./Rt.	Var.% risc.comp	Var. % risc.residui	Var. % risc. Tot.
cat 1	1.470.146	11,13	621.559	10,88	2.091.705	11,06	29,72	1.227.348	15,19	693.890	9,97	1.921.238	12,77	36,12	-16,52	11,64	-8,15
cat 2	685.123	5,19	602.028	10,53	1.287.151	6,80	46,77	534.509	6,62	595.091	8,55	1.129.600	7,51	52,68	-21,98	-1,15	-12,24
cat 3	788.350	5,97	2.837.902	49,66	3.626.252	19,17	78,26	698.358	8,64	3.084.259	44,31	3.782.616	25,15	81,54	-11,42	8,68	4,31
cat 4	121.593	0,92	456.168	7,98	577.762	3,05	78,95	108.332	1,34	460.166	6,61	568.498	3,78	80,94	-10,91	0,88	-1,60
cat 5	3.042.770	23,04	592.013	10,36	3.634.783	19,21	16,29	2.954.085	36,56	661.291	9,50	3.615.375	24,04	18,29	-2,91	11,70	-0,53
cat 6	7.097.592	53,75	605.179	10,59	7.702.771	40,71	7,86	2.557.549	31,65	1.465.749	21,06	4.023.298	26,75	36,43	-63,97	142,20	-47,77
totale Tit.	**13.205.574**	**100,00**	**5.714.850**	**100,00**	**18.920.423**	**100,00**	**30,20**	**8.080.181**	**100,00**	**6.960.444**	**100,00**	**15.040.625**	**100,00**	**46,28**	**-38,81**	**21,80**	**-20,51**
Tit.V	**Risc. c/comp 2007**	**Categ /tit.**	**Risc. c/residui 2007**	**categ /tit.**	**Risc. Totali 2007**	**categ /tit.**	**Rapp. Rr./Rt.**	**Risc.c/comp 2008**	**categ /tit.**	**Risc. c/residui 2008**	**categ /tit.**	**Risc. Totali 2008**	**categ /tit.**	**Rapp. Rr./Rt.**	**Var.% risc.comp**	**Var. % risc.residui**	**Var. % risc. Tot.**
cat 1	2.032.477	78,22	5.488	0,14	2.037.965	31,65	0,27	2.737.890	75,93	5.985	0,21	2.743.876	42,06	0,22	34,71	9,06	34,64
cat 2	13.271	0,51	11.575	0,30	24.846	0,39	46,59	15.496	0,43	5.064	0,17	20.560	0,32	24,63	16,77	-56,25	-17,25
cat 3	438.153	16,86	3.620.621	94,27	4.058.775	63,04	89,20	373.174	10,35	2.762.097	94,66	3.135.271	48,06	88,10	-14,83	-23,71	-22,75
cat 4	114.386	4,40	202.827	5,28	317.213	4,93	63,94	479.094	13,29	144.645	4,96	623.738	9,56	23,19	318,84	-28,69	96,63
totale Tit.	**2.598.287**	**100,00**	**3.840.512**	**100,00**	**6.438.799**	**100,00**	**59,65**	**3.605.654**	**100,00**	**2.917.791**	**100,00**	**6.523.445**	**100,00**	**44,73**	**38,77**	**-24,03**	**1,31**
Totale	**15.803.861**		**9.555.361**		**25.359.222**		**37,68**	**11.685.835**		**9.878.235**		**21.564.070**		**45,81**	**-26,06**	**3,38**	**-14,97**
Tit.IV su Totale		**83,56**		**59,81**		**74,61**			**69,15**		**70,46**		**69,75**				
Tit.V su Totale		**16,44**		**40,19**		**25,39**			**30,85**		**29,54**		**30,25**				

Tab. 4 - Comuni. Entrate in conto capitale. Residui attivi totali

(importi in migliaia di euro)

Tit. IV	2007	2008	Var 2007-2008
categoria 1	2.155.933	1.924.636	-10,73
categoria 2	4.325.980	4.350.472	0,57
categoria 3	13.819.148	13.485.350	-2,42
categoria 4	1.975.921	1.834.585	-7,15
categoria 5	2.535.920	2.595.929	2,37
categoria 6	2.746.193	2.417.937	-11,95
totale tit.	**27.559.096**	**26.608.909**	**-3,45**
tit. V	**2007**	**2008**	**Var 2007-2008**
categoria 1	47.648	57.335	20,33
categoria 2	45.195	35.216	-22,08
categoria 3	9.878.835	9.155.334	-7,32
categoria 4	350.618	212.270	-39,46
totale Tit.	**10.322.296**	**9.460.155**	**-8,35**
Totale Tit. IV + V	**37.881.392**	**36.069.064**	**-4,78**
Tit. IV su Totale	**72,75%**	**73,77%**	
Tit. V su Totale	**27,25%**	**26,23%**	

Tab. 5 - Comuni. Entrate in conto capitale e destinate agli investimenti. Accertamenti di competenza

(importi in migliaia di euro)

Tit. IV	2007	Categ /tit	categ/tit dep.cat.6	2008	Categ /tit	Categ /tit dep.cat.6	Var 2007-2008
categoria 1	2.360.021	11,64	18,82	1.938.618	12,44	16,41	-17,86
categoria 2	1.164.413	5,74	9,28	1.314.228	8,43	11,12	12,87
categoria 3	4.517.651	22,28	36,02	4.223.262	27,10	35,75	-6,52
categoria 4	663.989	3,27	5,29	535.490	3,44	4,53	-19,35
categoria 5	3.835.550	18,91	30,58	3.802.082	24,40	32,18	-0,87
categoria 6	7.736.368	38,15		3.769.018	24,19		-51,28
Totale Tit.IV	**20.277.990**	**100,00**	**100,00**	**15.582.698**	**100,00**	**100,00**	**-23,15**
Tit. IV su tot. Tit.IV+V		**80,82**			**70,85**		
Totale Tit.IV cat. 6 (-) Entrate destinate agli investimenti	**12.541.623**			**11.813.680**			**-5,80**
Tit. IV dep. su Tit. IV + V dep.			**82,00**			**76,43**	
Tit. V	**2007**	**Categ /tit**	**categ/tit dep. cat.1**	**2008**	**Categ /tit**	**categ/tit dep. cat.1**	**Var 2007-2008**
categoria 1	2.060.102	42,81		2.768.236	43,18		34,37
categoria 2	22.173	0,46	0,81	25.400	0,40	0,70	14,55
categoria 3	2.524.192	52,45	91,71	3.127.000	48,78	85,84	23,88
categoria 4	205.997	4,28	7,48	490.387	7,65	13,46	138,06
Totale Tit. V	**4.812.464**	**100,00**	**100,00**	**6.411.023**	**100,00**	**100,00**	**33,22**
Totale Tit. V cat. 1 (-) Entrate destinate agli investimenti	**2.752.362**			**3.642.787**			**32,35**
Totale Tit. IV +V	**25.090.455**			**21.993.721**			**-12,34**
Tit. V su tot. Tit.IV +V		**19,18**			**29,15**		
Totale Tit. IV dep.cat.6 + Tit. V dep.cat.1 Entrate destinate agli investimenti	**15.293.985**			**15.456.467**			**1,06**
Tit. V dep. su Tit. IV + V dep.			**18,00**			**23,57**	
Totale Entrate destinate agli investimenti su Totale Entrate c/capitale		**60,96**			**70,28**		

Tab. 6 Comuni. Entrate destinate agli investimenti: accertamenti di competenza. Analisi per zone e classi demografiche

(importi in migliaia di euro)

Entrate c/capitale per investimenti		Classi demografiche				
Zona	**Esercizio**	**0 - 4.999 ab.**	**5.000 - 19.999 ab.**	**20.000 - 99.999 ab.**	**oltre 100.000 ab.**	**Totale**
Nord Ovest	2007	1.007.532	983.030	846.651	1.286.461	4.123.674
	2008	1.016.308	1.024.861	893.976	1.741.239	4.676.384
	Var %	0,87%	4,26%	5,59%	35,35%	13,40%
Nord Est	2007	863.525	1.071.301	594.454	1.039.990	3.569.269
	2008	883.412	1.015.505	539.613	957.084	3.395.615
	Var %	2,30%	-5,21%	-9,23%	-7,97%	-4,87%
Centro	2007	515.930	696.378	1.081.555	269.252	2.563.115
	2008	457.373	729.762	881.592	460.112	2.528.839
	Var %	-11,35%	4,79%	-18,49%	70,89%	-1,34%
Sud	2007	926.010	833.711	973.125	1.090.924	3.823.769
	2008	988.793	831.630	840.675	878.355	3.539.453
	Var %	6,78%	-0,25%	-13,61%	-19,49%	-7,44%
Isole	2007	318.232	306.202	309.841	279.882	1.214.157
	2008	300.878	347.910	347.460	319.928	1.316.176
	Var %	-5,45%	13,62%	12,14%	14,31%	8,40%
Totale nazionale	2007	3.631.229	3.890.623	3.805.625	3.966.508	15.293.985
	2008	3.646.764	3.949.668	3.503.317	4.356.717	15.456.467
	Var %	0,43%	1,52%	-7,94%	9,84%	1,06%

Tab 7 - Comuni. Spese in conto capitale. Stanziamenti e Impegni in conto competenza

Tit. II	2007			2008		
Zona	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Imp. /Stanz.**	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Imp. /Stanz.**
Nord Ovest	19.499.106	10.893.839	55,87	19.424.296	7.235.003	37,25
Nord Est	7.362.007	4.249.868	57,73	7.600.031	4.158.591	54,72
Centro	6.302.967	2.669.422	42,35	6.905.360	2.725.567	39,47
Sud	12.746.389	3.869.211	30,36	13.559.419	3.559.969	26,25
Isole	4.398.058	1.203.284	27,36	4.330.820	1.459.981	33,71
Totale	**50.308.528**	**22.885.623**	**45,49**	**51.819.926**	**19.139.111**	**36,93**

Tab. 8 - Comuni: Spese in conto capitale e di investimento. Impegni di competenza

(importi in migliaia di euro)

Tit.II	Impegni 2007	Int./tit	Int./tit dep.	Impegni 2008	Int./tit. 2008	Int./tit dep.	Var %
Int. 1	12.174.462	53,20	79,92	12.402.682	64,80	80,44	1,87
Int. 2	171.260	0,75	1,12	209.910	1,10	1,36	22,57
Int.3	136.596	0,60	0,90	130.176	0,68	0,84	-4,70
Int. 4	55.838	0,24	0,37	42.680	0,22	0,28	-23,57
Int. 5	741.219	3,24	4,87	730.544	3,82	4,74	-1,44
Int. 6	330.097	1,44	2,17	300.899	1,57	1,95	-8,85
Int. 7	1.344.944	5,88	8,83	1.250.279	6,53	8,11	-7,04
Int. 8	110.874	0,48	0,73	151.776	0,79	0,98	36,89
Int. 9	168.166	0,73	1,10	198.821	1,04	1,29	18,23
Int. 10	7.652.167	33,44		3.721.344	19,44		-51,37
Totale Tit. II	**22.885.623**	**100,00**	**100,00**	**19.139.111**	**100,00**	**100,00**	**-16,37**
Totale Tit. cat. X (-) Investimenti	**15.233.456**			**15.417.766**			**1,21**
Spesa inv. / spesa c/capitale			**66,56**			**80,56**	

Legenda interventi
intervento. 1 - acquisizione di beni immobili
intervento. 2 - espropri e servitù onerose
intervento 3 acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia
intervento 4- utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
intervento 5 -acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche
intervento 6 - incarichi professionali esterni
intervento 7 - trasferimenti di capitale
intervento 8 - partecipazioni azionarie
intervento 9 - conferimenti di capitale
intervento 10 - concessioni di crediti e anticipazioni

Tab 9 - Comuni: Spese in conto capitale e di investimento Impegni e pagamenti

(importi in migliaia di euro)

Titolo II	2007								2008								Variazioni 2007/2008			
	Impegni di comp.	Pagamenti c/comp.	Pagam. c/residui	Pagamenti Totali	inc. %	inc.%	inc. % Pag.tot.	inc. % Imp.comp.	Impegni di comp.	Pagamenti c/comp.	Pagam. c/residui	Pagamenti Totali	inc.%	inc.%	inc. % Pag.tot.	inc. % Imp.comp	Var % Imp.comp.	Var % pag.comp.	Var.% pag. residui	Var.% pag. totali
	1	2	3	4	2/1	3/4			5	6	7	8	6/5	7/8						
N. Ovest	10.893.839	7.197.910	3.900.616	11.098.526	66,07	35,15	29,59	27,98	7.235.003	3.227.874	3.523.102	6.750.976	44,61	52,19	28,09	28,23	-33,59	-55,16	-9,68	-39,17
Nord Est	4.249.868	1.234.065	3.093.752	4.327.817	29,04	71,49	24,27	23,85	4.158.591	1.177.132	2.911.299	4.088.430	28,31	71,21	24,67	23,55	-2,15	-4,61	-5,90	-5,53
Centro	2.669.422	666.344	2.239.489	2.905.833	24,96	77,07	16,80	15,59	2.725.567	552.567	1.974.560	2.527.127	20,27	78,13	15,79	16,04	2,10	-17,07	-11,83	-13,03
Sud	3.869.211	576.351	2.628.135	3.204.486	14,90	82,01	20,42	24,86	3.559.969	363.335	2.825.441	3.188.775	10,21	88,61	21,91	22,88	-7,99	-36,96	7,51	-0,49
Isole	1.203.284	149.395	1.244.322	1.393.718	12,42	89,28	8,92	7,72	1.459.981	221.922	1.179.616	1.401.538	15,20	84,17	9,54	9,31	21,33	48,55	-5,20	0,56
Totale Titolo	**22.885.623**	**9.824.066**	**13.106.315**	**22.930.381**	**42,93**	**57,16**	**100,00**	**100,00**	**19.139.111**	**5.542.829**	**12.414.017**	**17.956.846**	**28,96**	**69,13**	**100,00**	**100,00**	**-16,37**	**-43,58**	**-5,28**	**-21,69**
Intervento 10	7.652.167	7.394.165	232.620	7.626.785	96,63	3,05	33,26	33,44	3.721.344	3.395.296	137.099	3.532.394	91,24	3,88	19,67	19,44	-51,37	-54,08	-41,06	-53,68
Tot.tit. int.10 (-)	**15.233.456**	**2.429.901**	**12.873.695**	**15.303.596**	**15,95**	**84,12**	**66,74**	**66,56**	**15.417.766**	**2.147.533**	**12.276.919**	**14.424.452**	**13,93**	**85,11**	**80,33**	**80,56**	**1,21**	**-11,62**	**-4,64**	**-5,74**

Tab 10 - Comuni. Spese destinate agli investimenti. Impegni e pagamenti suddivisi per zone e classi demografiche

(importi in migliaia di euro)

Spesa destinate agli investimenti		Classi demografiche				
Zona	**Dati**	**0- 4.999 ab.**	**5.000 - 19.999 ab.**	**20.000 - 99.999 ab.**	**oltre 100.000 ab.**	**Totale**
Nord Ovest	Impegni c/competenza2007	1.134.974	1.009.369	828.299	1.289.717	4.262.359
	Impegni c/competenza2008	1.161.693	1.088.020	865.279	1.236.860	4.351.852
	Pagamenti c/competenza2007	207.826	174.740	108.694	248.819	740.080
	Pagamenti c/competenza2008	202.453	169.877	105.757	120.661	598.748
	Pagamenti c/residui2007	919.015	887.011	764.946	1.216.559	3.787.532
	Pagamenti c/residui2008	870.073	800.108	704.512	1.078.524	3.453.217
	Pagamenti totali2007	1.126.841	1.061.752	873.640	1.465.379	4.527.612
	Pagamenti totali2008	1.072.526	969.985	810.269	1.199.185	4.051.965
	Var% impegni c/comp.	2,35%	7,79%	4,46%	-4,10%	2,10%
	Var% pag.c/comp.	-2,59%	-2,78%	-2,70%	-51,51%	-19,10%
	Var % pag. c/residui	-5,33%	-9,80%	-7,90%	-11,35%	-8,83%
	Var % pag. tot.	-4,82%	-8,64%	-7,25%	-18,17%	-10,51%
Nord Est	Impegni c/competenza2007	961.862	1.113.767	626.497	931.239	3.633.365
	Impegni c/competenza2008	989.515	1.128.506	587.049	925.123	3.630.193
	Pagamenti c/competenza2007	191.381	213.029	93.477	136.499	634.386
	Pagamenti c/competenza2008	206.881	202.210	97.438	151.217	657.747
	Pagamenti c/residui2007	655.802	970.879	530.613	922.666	3.079.960
	Pagamenti c/residui2008	687.281	884.679	481.863	846.544	2.900.368
	Pagamenti totali2007	847.183	1.183.908	624.089	1.059.165	3.714.345
	Pagamenti totali2008	894.162	1.086.889	579.301	997.762	3.558.114
	Var% impegni c/comp.	2,87%	1,32%	-6,30%	-0,66%	-0,09%
	Var% pag.c/comp.	8,10%	-5,08%	4,24%	10,78%	3,68%
	Var % pag. c/residui	4,80%	-8,88%	-9,19%	-8,25%	-5,83%
	Var % pag. tot.	5,55%	-8,19%	-7,18%	-5,80%	-4,21%
Centro	Impegni c/competenza2007	526.010	682.272	914.334	251.889	2.374.504
	Impegni c/competenza2008	464.750	734.476	832.866	441.142	2.473.234
	Pagamenti c/competenza2007	84.717	104.467	216.535	21.637	427.356
	Pagamenti c/competenza2008	65.878	105.219	129.189	51.309	351.595
	Pagamenti c/residui2007	375.690	609.813	877.535	280.626	2.143.663
	Pagamenti c/residui2008	359.966	531.791	759.392	274.618	1.925.767
	Pagamenti totali2007	460.408	714.279	1.094.070	302.262	2.571.019
	Pagamenti totali2008	425.844	637.010	888.581	325.927	2.277.362
	Var% impegni c/comp.	-11,65%	7,65%	-8,91%	75,13%	4,16%
	Var% pag.c/comp.	-22,24%	0,72%	-40,34%	137,14%	-17,73%
	Var % pag. c/residui	-4,19%	-12,79%	-13,46%	-2,14%	-10,16%
	Var % pag. tot.	-7,51%	-10,82%	-18,78%	7,83%	-11,42%

Segue

Spesa destinate agli investimenti		Classi demografiche				
Zona	**Dati**	**0- 4.999 ab.**	**5.000 - 19.999 ab.**	**20.000 - 99.999 ab.**	**oltre 100.000 ab.**	**Totale**
Sud	Impegni c/competenza2007	937.016	824.321	969.048	1.056.611	3.786.996
	Impegni c/competenza2008	1.014.079	828.846	854.845	829.149	3.526.919
	Pagamenti c/competenza2007	106.320	85.993	72.365	237.369	502.047
	Pagamenti c/competenza2008	100.567	86.694	80.662	73.356	341.280
	Pagamenti c/residui2007	675.502	621.709	774.879	551.556	2.623.647
	Pagamenti c/residui2008	678.067	670.856	892.704	577.982	2.819.609
	Pagamenti totali2007	781.822	707.701	847.244	788.925	3.125.693
	Pagamenti totali2008	778.634	757.550	973.366	651.339	3.160.889
	Var% impegni c/comp.	8,22%	0,55%	-11,79%	-21,53%	-6,87%
	Var% pag.c/comp.	-5,41%	0,82%	11,47%	-69,10%	-32,02%
	Var % pag. c/residui	0,38%	7,91%	15,21%	4,79%	7,47%
	Var % pag. tot.	-0,41%	7,04%	14,89%	-17,44%	1,13%
Isole	Impegni c/competenza2007	352.700	311.255	293.011	219.267	1.176.233
	Impegni c/competenza2008	345.281	359.923	373.323	357.040	1.435.568
	Pagamenti c/competenza2007	41.552	35.069	26.566	22.845	126.033
	Pagamenti c/competenza2008	47.272	57.235	35.380	58.276	198.163
	Pagamenti c/residui2007	310.593	290.346	305.166	332.788	1.238.894
	Pagamenti c/residui2008	317.809	258.690	321.311	280.148	1.177.958
	Pagamenti totali2007	352.146	325.415	331.733	355.633	1.364.926
	Pagamenti totali2008	365.081	315.925	356.691	338.424	1.376.121
	Var% impegni c/comp.	-2,10%	15,64%	27,41%	62,83%	22,05%
	Var% pag.c/comp.	13,76%	63,21%	33,18%	155,09%	57,23%
	Var % pag. c/residui	2,32%	-10,90%	5,29%	-15,82%	-4,92%
	Var % pag. tot.	3,67%	-2,92%	7,52%	-4,84%	0,82%
Totale nazionale Ic/comp. 2007 mpegni		3.912.561	3.940.984	3.631.189	3.748.723	15.233.456
Totale nazionale Impegni c/comp. 2008		3.975.319	4.139.771	3.513.362	3.789.314	15.417.766
Totale nazionale Pagamenti c/comp. 2007		631.796	613.298	517.638	667.169	2.429.901
Totale nazionale Pagamenti c/comp. 2008		623.051	621.235	448.428	454.820	2.147.533
Totale nazionale Pagamenti c/residui 2007		2.936.603	3.379.757	3.253.139	3.304.195	12.873.695
Totale nazionale Pagamenti c/residui 2008		2.913.196	3.146.124	3.159.782	3.057.817	12.276.919
Totale nazionale Pagamenti totali 2007		3.568.399	3.993.055	3.770.777	3.971.365	15.303.596
Totale nazionale Pagamenti totali 2008		3.536.247	3.767.359	3.608.209	3.512.637	14.424.452
Var% impegni c/comp.		1,60%	5,04%	-3,24%	1,08%	1,21%
Var% pag.c/comp.		-1,38%	1,29%	-13,37%	-31,83%	-11,62%
Var % pag. c/residui		-0,80%	-6,91%	-2,87%	-7,46%	-4,64%
Var % pag. tot.		-0,90%	-5,65%	-4,31%	-11,55%	-5,74%

Tab. 11 - Comuni. Investimenti: impegni e pagamenti suddivisi per zone ed interventi

(importi in migliaia di euro)

Zona	Interventi	2007							2008						
		Impegni c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti c/comp.	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp	Impegni c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti c/comp.	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp
Nord Ovest	Int. 1	3.283.262	3.051.240	433.330	3.484.570	87,56	22,77	21,55	3.458.319	2.829.593	408.518	3.238.111	87,38	22,45	22,43
	Int. 2	20.759	11.646	6.550	18.197	64,00	0,12	0,14	17.326	8.799	2.798	11.596	75,87	0,08	0,11
	Int. 3	25.805	26.408	5.371	31.779	83,10	0,21	0,17	32.955	16.241	6.119	22.359	72,64	0,16	0,21
	Int. 4	9.390	15.335	1.288	16.623	92,25	0,11	0,06	8.739	11.382	1.923	13.305	85,55	0,09	0,06
	Int. 5	264.153	220.035	65.816	285.851	76,98	1,87	1,73	258.514	209.276	59.408	268.684	77,89	1,86	1,68
	Int. 6	104.684	79.176	12.874	92.050	86,01	0,60	0,69	100.788	75.276	13.341	88.617	84,95	0,61	0,65
	Int. 7	443.070	255.735	162.438	418.173	61,16	2,73	2,91	368.080	206.609	65.592	272.201	75,90	1,89	2,39
	Int. 8	48.226	30.168	34.344	64.513	46,76	0,42	0,32	59.302	41.166	30.480	71.647	57,46	0,50	0,38
	Int. 9	63.009	97.789	18.067	115.856	84,41	0,76	0,41	47.830	54.875	10.571	65.445	83,85	0,45	0,31
	totale	**4.262.359**	**3.787.532**	**740.080**	**4.527.612**	**83,65**	**29,59**	**27,98**	**4.351.852**	**3.453.217**	**598.748**	**4.051.965**	**85,22**	**28,09**	**28,23**
Nord Est	Int. 1	2.914.982	2.654.319	378.793	3.033.111	87,51	19,82	19,14	2.980.277	2.499.448	431.073	2.930.520	85,29	20,32	19,33
	Int. 2	30.668	15.590	11.702	27.292	57,12	0,18	0,20	34.799	18.156	14.699	32.854	55,26	0,23	0,23
	Int. 3	31.534	23.090	9.061	32.151	71,82	0,21	0,21	25.261	20.681	7.676	28.357	72,93	0,20	0,16
	Int. 4	13.898	25.958	3.318	29.276	88,67	0,19	0,09	14.865	15.812	3.526	19.338	81,77	0,13	0,10
	Int. 5	197.901	137.865	62.984	200.849	68,64	1,31	1,30	192.241	118.212	64.278	182.490	64,78	1,27	1,25
	Int. 6	92.410	68.946	15.246	84.191	81,89	0,55	0,61	89.161	69.563	15.261	84.823	82,01	0,59	0,58
	Int. 7	282.977	140.817	111.119	251.936	55,89	1,65	1,86	254.314	139.153	94.965	234.118	59,44	1,62	1,65
	Int. 8	25.872	8.713	15.036	23.749	36,69	0,16	0,17	15.792	5.510	9.649	15.159	36,35	0,11	0,10
	Int. 9	43.123	4.662	27.127	31.789	14,67	0,21	0,28	23.484	13.834	16.621	30.455	45,42	0,21	0,15
	Totale	**3.633.365**	**3.079.960**	**634.386**	**3.714.345**	**82,92**	**24,27**	**23,85**	**3.630.193**	**2.900.368**	**657.747**	**3.558.114**	**81,51**	**24,67**	**23,55**
Centro	Int. 1	1.707.390	1.642.983	188.079	1.831.062	89,73	11,96	11,21	1.867.120	1.497.877	189.244	1.687.122	88,78	11,70	12,11
	Int. 2	37.711	16.419	8.383	24.803	66,20	0,16	0,25	56.809	16.265	14.134	30.398	53,50	0,21	0,37
	Int. 3	28.198	25.483	5.176	30.660	83,12	0,20	0,19	26.377	23.394	6.176	29.570	79,11	0,20	0,17
	Int. 4	13.052	19.300	863	20.162	95,72	0,13	0,09	4.828	12.967	810	13.777	94,12	0,10	0,03
	Int. 5	113.673	87.175	35.028	122.203	71,34	0,80	0,75	103.879	77.325	23.142	100.466	76,97	0,70	0,67
	Int. 6	47.466	41.236	6.230	47.466	86,87	0,31	0,31	43.928	38.101	5.458	43.559	87,47	0,30	0,28
	Int. 7	390.396	271.524	169.333	440.857	61,59	2,88	2,56	343.483	228.488	103.442	331.931	68,84	2,30	2,23
	Int. 8	25.081	23.108	7.958	31.067	74,38	0,20	0,16	13.164	16.355	7.297	23.652	69,15	0,16	0,09
	Int. 9	11.537	16.434	6.305	22.739	72,27	0,15	0,08	13.646	14.996	1.892	16.888	88,80	0,12	0,09
	Totale	**2.374.504**	**2.143.663**	**427.356**	**2.571.019**	**83,38**	**16,80**	**15,59**	**2.473.234**	**1.925.767**	**351.595**	**2.277.362**	**84,56**	**15,79**	**16,04**

Zona	Interventi	2007							2008						
		Impegni c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti c/comp.	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp	Impegni c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti c/comp.	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp
Sud	Int. 1	3.284.859	2.191.390	396.300	2.587.690	84,69	16,91	21,56	2.985.540	2.411.877	197.605	2.609.482	92,43	18,09	19,36
	Int. 2	59.458	32.797	11.128	43.925	74,67	0,29	0,39	63.216	34.405	12.563	46.967	73,25	0,33	0,41
	Int. 3	28.791	29.414	7.170	36.584	80,40	0,24	0,19	27.117	27.738	5.432	33.170	83,62	0,23	0,18
	Int. 4	13.918	11.199	1.451	12.650	88,53	0,08	0,09	7.662	11.490	1.266	12.756	90,08	0,09	0,05
	Int. 5	112.700	80.327	28.417	108.744	73,87	0,71	0,74	95.873	77.231	16.930	94.160	82,02	0,65	0,62
	Int. 6	55.626	38.486	7.125	45.611	84,38	0,30	0,37	45.724	38.404	5.240	43.644	87,99	0,30	0,30
	Int. 7	174.603	168.181	36.806	204.987	82,04	1,34	1,15	212.111	165.770	36.830	202.600	81,82	1,40	1,38
	Int. 8	8.857	6.469	3.532	10.000	64,69	0,07	0,06	60.690	4.138	58.970	63.108	6,56	0,44	0,39
	Int. 9	48.183	65.385	10.118	75.503	86,60	0,49	0,32	28.985	48.558	6.445	55.002	88,28	0,38	0,19
	Totale	**3.786.996**	**2.623.647**	**502.047**	**3.125.693**	**83,94**	**20,42**	**24,86**	**3.526.919**	**2.819.609**	**341.280**	**3.160.889**	**89,20**	**21,91**	**22,88**
Isole	Int. 1	983.970	1.046.168	90.600	1.136.768	92,03	7,43	6,46	1.111.426	989.234	117.516	1.106.750	89,38	7,67	7,21
	Int. 2	22.663	31.743	6.541	38.284	82,91	0,25	0,15	37.760	17.676	3.699	21.375	82,70	0,15	0,24
	Int. 3	22.268	19.797	4.256	24.052	82,31	0,16	0,15	18.465	19.928	4.521	24.448	81,51	0,17	0,12
	Int. 4	5.581	6.834	2.037	8.871	77,03	0,06	0,04	6.586	8.599	1.733	10.332	83,23	0,07	0,04
	Int. 5	52.792	50.218	11.032	61.250	81,99	0,40	0,35	80.038	52.434	14.002	66.436	78,92	0,46	0,52
	Int. 6	29.911	25.412	3.596	29.007	87,60	0,19	0,20	21.298	23.196	3.270	26.465	87,65	0,18	0,14
	Int. 7	53.898	50.790	5.438	56.228	90,33	0,37	0,35	72.290	60.789	20.888	81.676	74,43	0,57	0,47
	Int. 8	2.838	1.742	969	2.711	64,25	0,02	0,02	2.828	931	438	1.369	67,98	0,01	0,02
	Int. 9	2.313	6.191	1.564	7.755	79,83	0,05	0,02	84.877	5.171	32.097	37.269	13,88	0,26	0,55
	Totale	**1.176.233**	**1.238.894**	**126.033**	**1.364.926**	**90,77**	**8,92**	**7,72**	**1.435.568**	**1.177.958**	**198.163**	**1.376.121**	**85,60**	**9,54**	**9,31**
Totale		**15.233.456**	**12.873.695**	**2.429.901**	**15.303.596**	**84,12**	**100,00**	**100,00**	**15.417.766**	**12.276.919**	**2.147.533**	**14.424.452**	**85,11**	**100,00**	**100,00**

Legenda interventi
intervento. 1 - acquisizione di beni immobili
intervento. 2 - esproprì e servitù onerose
intervento 3 acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia
intervento 4- utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
intervento 5 -acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche
intervento 6 - incarichi professionali esterni
intervento 7 - trasferimenti di capitale
intervento 8 - partecipazioni azionarie
intervento 9 - conferimenti di capitale
intervento 10 - concessioni di crediti e anticipazioni

Tab. 12 - Comuni. Residui passivi in conto competenza, in conto residui, totali

(importi in migliaia di euro)

Residui passivi		2007			2008			Var 2007/2008		
Zona		Residui c/comp.	Residui c/residui	Residui passivi totali	Residui c/comp.	Residui c/residui	Residui passivi totali	residui c/comp.	residui c/residui	residui passivi totali
Nord Ovest	Totale	3.695.929	9.210.684	12.906.612	4.007.129	8.603.119	12.610.249	8,42	-6,60	-2,30
	Totale int. 10 (-)	3.522.279	9.113.539	12.635.819	3.753.104	8.435.410	12.188.515	6,55	-7,44	-3,54
Nord Est	Totale	3.015.802	6.365.574	9.381.376	2.981.459	6.145.277	9.126.737	-1,14	-3,46	-2,71
	Totale int. 10 (-)	2.998.979	6.356.816	9.355.795	2.972.446	6.131.740	9.104.186	-0,88	-3,54	-2,69
Centro	Totale	2.003.078	5.866.719	7.869.796	2.173.000	5.431.407	7.604.407	8,48	-7,42	-3,37
	Totale int. 10 (-)	1.947.148	5.851.802	7.798.950	2.121.639	5.410.621	7.532.259	8,96	-7,54	-3,42
Sud	Totale	3.292.860	11.822.432	15.115.292	3.196.635	11.453.970	14.650.604	-2,92	-3,12	-3,07
	Totale int. 10 (-)	3.284.949	11.787.955	15.072.904	3.185.639	11.423.886	14.609.525	-3,02	-3,09	-3,07
Isole	Totale	1.053.889	5.241.703	6.295.592	1.238.059	4.701.596	5.939.655	17,48	-10,30	-5,65
	Totale int. 10 (-)	1.050.200	5.236.351	6.286.551	1.237.405	4.695.119	5.932.524	17,83	-10,34	-5,63
Totale residui passivi		13.061.558	38.507.112	51.568.669	13.596.282	36.335.370	49.931.652	4,09	-5,64	-3,17
Totale residui passivi per spesa d'investimento		12.803.556	38.346.463	51.150.019	13.270.233	36.096.776	49.367.009	3,64	-5,87	-3,49

Tab 13 - Comuni: Investimenti nell' esercizio 2008. Minori residui o economie

(importi in migliaia di euro)

Zona	Minori residui c/residui	Minori residui c/comp.	Minori residui Totali (r.+cp)	Residui conservati	Stanz.def.bl .totali	Stanz.def.bl l.comp.	Impegni c/comp.	Impegni c/residui
N.Ovest	747.705	4.444.796	5.192.502	12.636.332	21.432.981	8.796.649	4.351.852	11.888.627
N. Est	323.770	2.690.469	3.014.240	9.355.878	15.676.540	6.320.662	3.630.193	9.032.108
Centro	463.432	3.760.202	4.223.633	7.799.819	14.033.255	6.233.436	2.473.234	7.336.387
Sud	832.322	9.699.443	10.531.765	15.075.817	28.302.179	13.226.362	3.526.919	14.243.495
Isole	413.349	2.857.975	3.271.325	6.286.427	10.579.970	4.293.543	1.435.568	5.873.078
Totale	2.780.578	23.452.886	26.233.464	51.154.273	90.024.926	38.870.652	15.417.766	48.373.695

Tab 1 - Province. Entrate in conto capitale. Stanziamenti e Accertamenti in conto competenza

(importi in migliaia di euro)

Titolo Entrate	Zona	2007			2008		
		Stanziamenti	Accertamenti	Acc. /Stanz.	Stanziamenti	Accertamenti	Acc. /Stanz.
TITOLO IV	N.Ovest	1.320.444	1.001.178	75,82	1.225.962	626.017	51,06
	Nord Est	1.077.386	605.755	56,22	1.197.192	724.391	60,51
	Centro	944.617	506.677	53,64	906.062	502.084	55,41
	Sud	3.115.675	965.604	30,99	2.436.292	808.889	33,20
	Isole	1.850.856	180.860	9,77	2.396.886	227.404	9,49
	Totale	**8.308.979**	**3.260.075**	**39,24**	**8.162.394**	**2.888.785**	**35,39**
TITOLO V	N.Ovest	363.120	273.211	75,24	453.258	329.852	72,77
	Nord Est	247.098	133.215	53,91	390.854	223.621	57,21
	Centro	257.139	143.184	55,68	312.703	129.619	41,45
	Sud	264.890	132.147	49,89	371.193	151.086	40,70
	Isole	112.751	18.484	16,39	160.091	50.349	31,45
	Totale	**1.244.997**	**700.241**	**56,24**	**1.688.099**	**884.527**	**52,40**
Totale		**9.553.977**	**3.960.316**	**41,45**	**9.850.493**	**3.773.311**	**38,31**

Tab 2 - Province. Entrate in conto capitale. Accertamenti e riscossioni in conto competenza

(importi in migliaia di euro)

Tit. IV	Accertamenti 2007	categ. /tit.	Accert. 2008	categ. /tit.	Var 2007-2008	Riscossioni 2007	categ. / tit	Riscossioni 2008	categ./ tit	Var 2007-2008	Rapporto R./A. 2007	Rapporto R./A. 2008
categoria 1	87.291	2,68	82.179	2,84	-5,86	51.338	4,43	70.574	7,65	37,47	58,81	85,88
categoria 2	317.952	9,75	444.427	15,38	39,78	128.094	11,06	143.904	15,59	12,34	40,29	32,38
categoria 3	1.705.222	52,31	1.608.630	55,69	-5,66	425.413	36,74	295.747	32,04	-30,48	24,95	18,39
categoria 4	192.087	5,89	150.793	5,22	-21,50	55.003	4,75	19.093	2,07	-65,29	28,63	12,66
categoria 5	85.861	2,63	108.758	3,76	26,67	13.489	1,16	20.432	2,21	51,47	15,71	18,79
categoria 6	871.660	26,74	493.999	17,10	-43,33	484.677	41,85	373.208	40,44	-23,00	55,60	75,55
Totale tit. IV	**3.260.075**	**100,00**	**2.888.785**	**100,00**	**-11,39**	**1.158.013**	**100,00**	**922.958**	**100,00**	**-20,30**	**35,52**	**31,95**
Tit. V	**Accertamenti 2007**	**categ. / tit.**	**Accertament i 2008**	**categ./ tit**	**Var 2007-2008**	**Riscossioni 2007**	**categ./ tit**	**Riscossioni 2008**	**categ./ tit**	**Var 2007-2008**	**Rapporto R./A. 2007**	**Rapporto R./A. 2008**
categoria 1	3.507	0,50	12.798	1,45	264,93	3.507	1,43	12.798	4,60	264,93	100,00	100,00
categoria 2	35	0,00	0	0,00	-100,00	35	0,01	0	0,00	-100,00	100,00	p.n.c.
categoria 3	559.142	79,85	726.550	82,14	29,94	119.919	48,88	126.544	45,46	5,52	21,45	17,42
categoria 4	137.557	19,64	145.179	16,41	5,54	121.887	49,68	139.007	49,94	14,05	88,61	95,75
Totale tit. V	**700.241**	**100,00**	**884.527**	**100,00**	**26,32**	**245.347**	**100,00**	**278.348**	**100,00**	**13,45**	**35,04**	**31,47**
Totale tit. IV + V	**3.960.316**		**3.773.311**		**-4,72**	**1.403.361**		**1.201.307**		**-14,40**	**35,44**	**31,84**
Tit. IV/Totale		**82,32**		**76,56**			**82,52**		**76,83**			
Tit.V/Totale		**17,68**		**23,44**			**17,48**		**23,17**			

Legenda Titolo IV
categoria 1 - alienazione di beni patrimoniali
categoria 2 - trasferimenti di capitale dallo stato
categoria 3 - trasferimenti di capitale dalla regione
categoria 4 - trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico
categoria 5 - trasferimenti di capitale da altri soggetti
categoria 6 - riscossione di crediti

Legenda Titolo V
categoria 1 - anticipazioni di cassa
categoria 2 - finanziamenti a breve termine
categoria 3 - assunzione di mutui e prestiti
categoria 4 - emissione di prestiti obbligazionari

Tab 3 - Province. Entrate in conto capitale – Riscossioni in conto competenza, in conto residui, totali

(importi in migliaia di euro)

Tit.IV	Risc. c/comp. 2007	Categ /tit.	Risc. c/residui 2007	categ/ tit.	Risc. Totali 2007	categ/t it.	Rapp. Rr./Rt.	Risc. c/comp . 2008	Categ /tit.	Risc. c/residui 2008	categ /tit.	Risc. Totali 2008	Categ /tit.	Rapp. Rr./Rt.	Var. % risc.co mp.	Var.% risc.c/ residui	Var. % risc.tot
categoria 1	51.338	4,43	238.558	15,79	289.896	10,86	82,29	70.574	7,65	75.389	4,65	145.963	5,74	51,65	37,47	-68,40	-49,65
categoria 2	128.094	11,06	98.953	6,55	227.048	8,51	43,58	143.904	15,59	219.135	13,52	363.040	14,27	60,36	12,34	121,45	59,90
categoria 3	425.413	36,74	748.554	49,56	1.173.967	44,00	63,76	295.747	32,04	817.364	50,42	1.113.111	43,75	73,43	-30,48	9,19	-5,18
categoria 4	55.003	4,75	79.477	5,26	134.479	5,04	59,10	19.093	2,07	90.285	5,57	109.378	4,30	82,54	-65,29	13,60	-18,67
categoria 5	13.489	1,16	90.221	5,97	103.711	3,89	86,99	20.432	2,21	70.159	4,33	90.592	3,56	77,45	51,47	-22,24	-12,65
categoria 6	484.677	41,85	254.604	16,86	739.281	27,71	34,44	373.208	40,44	348.835	21,52	722.042	28,38	48,31	-23,00	37,01	-2,33
totale Tit.	**1.158.013**	**100,00**	**1.510.368**	**100,00**	**2.668.382**	**100,00**	**56,60**	**922.958**	**100,00**	**1.621.167**	**100,00**	**2.544.125**	**100,00**	**63,72**	**-20,30**	**7,34**	**-4,66**
Tit.V	**Risc. c/comp. 2007**	**Categ /tit.**	**Risc. c/residui 2007**	**categ/ tit.**	**Risc. Totali 2007**	**Categ /tit.**	**Rapp. Rr./Rt.**	**Risc. c/ comp. 2008**	**Categ /tit.**	**Risc. c/residui 2008**	**categ /tit.**	**Risc. Totali 2008**	**Categ /tit.**	**Rapp. Rr./Rt.**	**Var. % risc.co mp.**	**Var.% risc.c/ residui**	**Var. % risc.tot**
categoria 1	3.507	1,43	239	0,03	3.746	0,37	6,38	12.798	4,60	0	0,00	12.798	1,40	0,00	264,93	-100,00	241,64
categoria 2	35	0,01	888	0,12	923	0,09	96,26	0	0,00	25	0,00	25	0,00	100,00	-100,00	-97,14	-97,24
categoria 3	119.919	48,88	685.033	89,99	804.952	79,97	85,10	126.544	45,46	580.749	91,13	707.293	77,25	82,11	5,52	-15,22	-12,13
categoria 4	121.887	49,68	75.114	9,87	197.001	19,57	38,13	139.007	49,94	56.477	8,86	195.484	21,35	28,89	14,05	-24,81	-0,77
totale Tit.	**245.347**	**100,00**	**761.274**	**100,00**	**1.006.621**	**100,00**	**75,63**	**278.348**	**100,00**	**637.252**	**100,00**	**915.601**	**100,00**	**69,60**	**13,45**	**-16,29**	**-9,04**
Totale	**1.403.361**		**2.271.642**		**3.675.003**		**61,81**	**1.201.307**		**2.258.419**		**3.459.726**		**65,28**	**-14,40**	**-0,58**	**-5,86**
Tit.IV /totale		**82,52**		**66,49**		**72,61**			**76,83**		**71,78**		**73,54**				
Tit.V /totale		**17,48**		**33,51**		**27,39**			**23,17**		**28,22**		**26,46**				

Legenda Titolo IV

categoria 1 - alienazione di beni patrimoniali
categoria 2 - trasferimenti di capitale dallo stato
categoria 3 - trasferimenti di capitale dalla regione
categoria 4 - trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico
categoria 5 - trasferimenti di capitale da altri soggetti
categoria 6 - riscossione di crediti

Legenda Titolo V

categoria 1 - anticipazioni di cassa
categoria 2 - finanziamenti a breve termine
categoria 3 - assunzione di mutui e prestiti
categoria 4 - emissione di prestiti obbligazionari

Tab 4 - Province Entrate in conto capitale Residui attivi totali

(importi in migliaia di euro)

Tit.IV	2007	2008	Var 2007-2008
categoria 1	343.340	180.877	-47,32
categoria 2	866.687	848.798	-2,06
categoria 3	4.363.664	4.708.973	7,91
categoria 4	613.491	592.864	-3,36
categoria 5	288.992	301.082	4,18
categoria 6	938.515	699.259	-25,49
totale Tit.	**7.414.688**	**7.331.854**	**-1,12**
Tit.IV	**2007**	**2008**	**Var 2007-2008**
categoria 1	2.751	2.751	0,00
categoria 2	1.294	1.268	-1,96
categoria 3	2.524.810	2.488.247	-1,45
categoria 4	227.755	171.930	-24,51
totale Tit.	**2.756.610**	**2.664.196**	**-3,35**
Totale tit. IV +V	**10.171.299**	**9.996.050**	**-1,72**
Tit. IV su Totale	**72,90%**	**73,35%**	
Tit. IV su Totale	**27,10%**	**26,65%**	

Tab 5 - Province Entrate in conto capitale e destinate agli investimenti. Accertamenti di competenza

(importi in migliaia di euro)

Tit.IV	2007	Categ /tit	categ/tit dep. cat.6	2008	Categ /tit	categ/tit dep. cat.6	Var 2007-2008
categoria 1	87.291	2,68	3,65	82.179	2,84	3,43	-5,86
categoria 2	317.952	9,75	13,31	444.427	15,38	18,56	39,78
categoria 3	1.705.222	52,31	71,40	1.608.630	55,69	67,17	-5,66
categoria 4	192.087	5,89	8,04	150.793	5,22	6,30	-21,50
categoria 5	85.861	2,63	3,59	108.758	3,76	4,54	26,67
categoria 6	871.660	26,74		493.999	17,10		-43,33
Totale Tit. IV	**3.260.075**	**100,00**	**100,00**	**2.888.785**	**100,00**	**100,00**	-11,39
Tit. IV su tot. Tit. IV+V		**82,32**			**76,56**		
Totale Tit.IV cat.6 (-) Entrate destinate agli investimenti	**2.388.415**		**73,26**	**2.394.786**		**82,90**	0,27
Tit. V	**2007**	**categ/tit**	**categ/tit dep. cat.1**	**2008**	**categ/tit.**	**categ/tit dep. cat.1**	**Var 2007-2008**
categoria 1	3.507	0,50		12.798	1,45		264,93
categoria 2	35	0,00	0,00	0	0,00	0,00	-100,00
categoria 3	559.142	79,85	80,25	726.550	82,14	83,35	29,94
categoria 4	137.557	19,64	19,74	145.179	16,41	16,65	5,54
Totale Tit. V	**700.241**	**100,00**	**100,00**	**884.527**	**100,00**	**100,00**	**26,32**
Totale Tit.V cat.1 (-) Entrate destinate agli investimenti	**696.734**		**99,50**	**871.729**		**98,55**	**25,12**
Totale Tit. IV + V	**3.960.316**			**3.773.311**			**-4,72**
Tit. V su tot. Tit. IV+V		**17,68**			**23,44**		
Totale Tit. IV dep.cat.6 + Tit. V dep.cat.1	**3.085.149**			**3.266.515**			**5,88**
Totale Entrate destinate agli investimenti su Totale Entrate c/capitale		**77,90**			**86,57**		

Tab 6 - Province. Spese in conto capitale: stanziamenti e impegni di competenza

(importi in migliaia di euro)

Tit. II	2007			2008		
Zona	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Imp./Stanz.**	**Stanziamenti**	**Impegni**	**Imp./Stanz**
Nord Ovest	1.793.837	1.436.924	80,10	1.810.508	1.130.326	62,43
Nord Est	1.356.733	832.797	61,38	1.591.561	1.011.765	63,57
Centro	1.272.497	766.083	60,20	1.282.441	789.675	61,58
Sud	3.493.338	1.272.869	36,44	3.104.036	1.332.513	42,93
Isole	2.009.488	267.259	13,30	2.641.126	383.922	14,54
Totale	**9.925.894**	**4.575.931**	**46,10**	**10.429.672**	**4.648.201**	**44,57**

Tab 7 - Province. Spese in conto capitale e di investimento

(importi in migliaia di euro)

Tit. II	Impegni 2007	Int./ tit.	Int./ tit.dep.	Impegni 2008	Int./ tit.	Int./ tit.dep.	Var %
Intervento 1	2.641.946	57,74	71,13	3.207.470	69,00	77,01	21,41
Intervento 2	14.113	0,31	0,38	40.726	0,88	0,98	188,56
Intervento 3	7.490	0,16	0,20	10.934	0,24	0,26	45,98
Intervento 4	568	0,01	0,02	152	0,00	0,00	-73,26
Intervento 5	147.200	3,22	3,96	145.022	3,12	3,48	-1,48
Intervento 6	60.842	1,33	1,64	49.701	1,07	1,19	-18,31
Intervento 7	774.206	16,92	20,85	638.435	13,74	15,33	-17,54
Intervento 8	41.366	0,90	1,11	54.267	1,17	1,30	31,19
Intervento 9	26.315	0,58	0,71	18.327	0,39	0,44	-30,35
Intervento 10	861.885	18,84		483.167	10,39		-43,94
Totale Tit.	**4.575.931**	**100,00**	**100,00**	**4.648.201**	**100,00**	**100,00**	**1,58**
Totale Tit. cat.X (-) Investimenti	**3.714.047**			**4.165.034**			**12,14**
Spesa inv. / spesa c/capitale			**81,16**			**89,61**	

Legenda interventi
intervento. 1 - acquisizione di beni immobili
intervento. 2 - espropri e servitù onerose
intervento 3 acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia
intervento 4- utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
intervento 5 -acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche
intervento 6 - incarichi professionali esterni
intervento 7 - trasferimenti di capitale
intervento 8 - partecipazioni azionarie
intervento 9 - conferimenti di capitale
intervento 10 - concessioni di crediti e anticipazioni

Tab 8 - Province: Spese in conto capitale e di investimento Impegni e pagamenti

(importi in migliaia di euro)

Titolo II	2007							2008							Var. % 2007/2008			
	Impegni comp.	Pagamenti c/comp.	Pagam. c/residui -	Pagamenti totali	inc. %	inc. %	inc. % Pag.tot.	inc. % Imp. comp.	Impegni comp	Pagamenti c/comp.	Pagam. c/residui	Pagamenti totali	inc.% - 6/5	inc.% - 7/8	inc. % Pag.tot.	inc. % Imp comp	Var % Imp. comp.	Var. %pag. comp.	Var. %pag. c/residui
	1	2	3	4	2/1	3/4			5	6	7	8	6/5	7/8					
Nord Ovest	1.436.924	402.678	804.145	1.206.823	28,02	66,63	25,76	27,20	1.130.326	166.007	873.724	1.039.731	14,69	84,03	28,23	24,82	-21,34	-58,77	8,65
Nord Est	832.797	306.892	655.045	961.937	36,85	68,10	20,98	15,83	1.011.765	345.706	643.534	989.239	34,17	65,05	21,70	18,25	21,49	12,65	-1,76
Centro	766.083	196.593	634.667	831.259	25,66	76,35	20,09	16,93	789.675	149.344	465.500	614.844	18,91	75,71	15,28	16,48	3,08	-24,03	-26,65
Sud	1.272.869	157.019	821.053	978.072	12,34	83,95	27,29	33,42	1.332.513	134.719	826.689	961.408	10,11	85,99	28,11	31,34	4,69	-14,20	0,69
Isole	267.259	35.328	186.561	221.889	13,22	84,08	5,87	6,61	383.922	34.474	192.315	226.790	8,98	84,80	6,68	9,11	43,65	-2,42	3,08
Totale Titolo	**4.575.931**	**1.098.510**	**3.101.471**	**4.199.981**	**24,01**	**73,84**	**100,00**	**100,00**	**4.648.201**	**830.249**	**3.001.762**	**3.832.012**	**17,86**	**78,33**	**100,00**	**100,00**	**1,58**	**-24,42**	**-3,21**
Intervento X	861.885	705.915	23.780	729.695	81,90	3,26	17,37	18,84	483.167	468.150	39.298	507.449	96,89	7,74	13,24	10,39	-43,94	-33,68	65,26
Tot.tit. int.X (-)	**3.714.047**	**392.595**	**3.077.691**	**3.470.286**	**10,57**	**88,69**	**82,63**	**81,16**	**4.165.034**	**362.099**	**2.962.464**	**3.324.563**	**8,69**	**89,11**	**86,76**	**89,61**	**12,14**	**-7,77**	**-3,74**

Tab 9 - Province. Investimenti: impegni e pagamenti suddivisi per zone ed interventi (importi in migliaia di euro)

Zona	Interventi	2007						2008					
		Impegni c/comp.	Pagamenti c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp	Impegni c/comp.	Pagamenti c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp
Nord Ovest	Int. 1	691.015	62.102	581.898	644.000	90,36	18,56	18,61	770.855	48.615	541.796	590.412	91,77	17,76	18,51
	Int. 2	6.339	343	14.002	14.345	97,61	0,41	0,17	14.721	2.022	7.056	9.078	77,73	0,27	0,35
	Int. 3	1.012	4	1.050	1.054	99,61	0,03	0,03	577	0	694	694	100,00	0,02	0,01
	Int. 4	0	0	527	527	100,00	0,02	0,00	0	0	55	55	100,00	0,00	0,00
	Int. 5	38.081	4.644	32.737	37.380	87,58	1,08	1,03	32.685	4.067	30.774	34.840	88,33	1,05	0,78
	Int. 6	19.705	1.185	11.384	12.569	90,57	0,36	0,53	13.006	1.181	11.154	12.335	90,42	0,37	0,31
	Int. 7	240.477	18.235	149.854	168.089	89,15	4,84	6,47	191.887	11.866	266.251	278.117	95,73	8,37	4,61
	Int. 8	11.853	6.871	7.581	14.452	52,46	0,42	0,32	6.640	3.350	4.944	8.294	59,61	0,25	0,16
	Int. 9	1.851	689	963	1.652	58,30	0,05	0,05	3.339	1.624	2.918	4.543	64,24	0,14	0,08
	totale	**1.010.332**	**94.072**	**799.996**	**894.068**	**89,48**	**25,76**	**27,20**	**1.033.711**	**72.725**	**865.641**	**938.367**	**92,25**	**28,23**	**24,82**
Nord Est	Int. 1	383.322	44.738	452.973	497.712	91,01	14,34	10,32	535.550	52.271	448.392	500.663	89,56	15,06	12,86
	Int. 2	1.033	71	4.279	4.351	98,36	0,13	0,03	16.887	7.312	4.658	11.969	38,91	0,36	0,41
	Int. 3	2.077	812	2.223	3.035	73,25	0,09	0,06	2.884	1.129	2.525	3.654	69,10	0,11	0,07
	Int. 4	110	22	113	135	83,79	0,00	0,00	152	68	41	108	37,53	0,00	0,00
	Int. 5	20.011	3.503	23.445	26.949	87,00	0,78	0,54	28.267	4.261	18.558	22.819	81,32	0,69	0,68
	Int. 6	14.317	1.386	15.559	16.945	91,82	0,49	0,39	10.305	779	15.633	16.411	95,26	0,49	0,25
	Int. 7	159.486	35.570	135.065	170.635	79,15	4,92	4,29	155.413	33.581	124.856	158.438	78,80	4,77	3,73
	Int. 8	5.559	5.002	1.717	6.720	25,55	0,19	0,15	9.949	5.847	346	6.193	5,58	0,19	0,24
	Int. 9	2.202	1.448	76	1.524	4,98	0,04	0,06	684	467	780	1.248	62,54	0,04	0,02
	Totale	**588.117**	**92.553**	**635.451**	**728.004**	**87,29**	**20,98**	**15,83**	**760.091**	**105.715**	**615.788**	**721.503**	**85,35**	**21,70**	**18,25**
Centro	Int. 1	484.786	39.181	509.293	548.473	92,86	15,80	13,05	524.259	25.481	366.344	391.824	93,50	11,79	12,59
	Int. 2	4.317	2.105	4.734	6.839	69,22	0,20	0,12	4.525	907	2.362	3.270	72,25	0,10	0,11
	Int. 3	840	9	635	644	98,61	0,02	0,02	159	55	2.065	2.119	97,43	0,06	0,00
	Int. 4	0	0	13	13	100,00	0,00	0,00	0	0	0	0		0,00	0,00
	Int. 5	34.199	4.964	27.176	32.140	84,55	0,93	0,92	28.456	4.133	22.764	26.898	84,63	0,81	0,68
	Int. 6	10.193	410	7.631	8.041	94,90	0,23	0,27	8.489	497	6.105	6.602	92,47	0,20	0,20
	Int. 7	84.108	8.406	78.126	86.532	90,29	2,49	2,26	117.391	13.107	60.885	73.992	82,29	2,23	2,82
	Int. 8	9.215	6.709	5.910	12.619	46,83	0,36	0,25	2.089	1.119	1.269	2.387	53,14	0,07	0,05
	Int. 9	1.189	922	1.113	2.035	54,69	0,06	0,03	978	717	238	954	24,91	0,03	0,02
	Totale	**628.846**	**62.706**	**634.630**	**697.336**	**91,01**	**20,09**	**16,93**	**686.347**	**46.016**	**462.031**	**508.046**	**90,94**	**15,28**	**16,48**

Zona	Interventi	2007							2008						
		Impegni c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti c/comp.	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp	Impegni c/comp.	Pagamenti c/residui	Pagamenti c/comp.	Pagamenti Totali	pag.conto residui/ pag.tot.	inc.% pag.tot.	inc.% imp.comp
Sud	Int. 1	891.511	67.412	592.862	660.274	89,79	19,03	24,00	1.046.986	57.913	606.003	663.917	91,28	19,97	25,14
	Int. 2	1.673	615	5.789	6.404	90,40	0,18	0,05	3.007	67	2.038	2.105	96,82	0,06	0,07
	Int. 3	3.425	418	17.214	17.632	97,63	0,51	0,09	7.015	414	13.711	14.125	97,07	0,42	0,17
	Int. 4	0	0	0	0		0,00	0,00	0	0	0	0		0,00	0,00
	Int. 5	40.716	13.539	28.232	41.771	67,59	1,20	1,10	38.506	15.886	26.712	42.599	62,71	1,28	0,92
	Int. 6	13.934	879	10.407	11.285	92,21	0,33	0,38	11.587	469	7.267	7.736	93,94	0,23	0,28
	Int. 7	266.603	21.124	163.411	184.534	88,55	5,32	7,18	161.715	9.697	168.690	178.387	94,56	5,37	3,88
	Int. 8	3.378	2.527	2.249	4.776	47,08	0,14	0,09	23.681	23.250	1.014	24.264	4,18	0,73	0,57
	Int. 9	20.101	19.622	891	20.512	4,34	0,59	0,54	13.016	22	1.253	1.275	98,29	0,04	0,31
	Totale	**1.241.341**	**126.135**	**821.053**	**947.189**	**86,68**	**27,29**	**33,42**	**1.305.513**	**107.719**	**826.689**	**934.408**	**88,47**	**28,11**	**31,34**
Isole	Int. 1	191.313	4.973	157.941	162.914	96,95	4,69	5,15	329.820	12.298	165.359	177.657	93,08	5,34	7,92
	Int. 2	752	83	1.155	1.239	93,28	0,04	0,02	1.586	97	701	798	87,86	0,02	0,04
	Int. 3	135	26	218	244	89,35	0,01	0,00	299	38	295	332	88,72	0,01	0,01
	Int. 4	458	100	129	229	56,40	0,01	0,01	0	0	302	302	100,00	0,01	0,00
	Int. 5	14.193	1.512	14.863	16.375	90,77	0,47	0,38	17.108	2.826	12.595	15.421	81,67	0,46	0,41
	Int. 6	2.694	69	2.967	3.035	97,73	0,09	0,07	6.314	278	2.378	2.655	89,55	0,08	0,15
	Int. 7	23.532	22	6.974	6.996	99,68	0,20	0,63	12.027	3.730	7.753	11.484	67,52	0,35	0,29
	Int. 8	11.362	9.531	2.140	11.672	18,34	0,34	0,31	11.907	10.593	2.826	13.419	21,06	0,40	0,29
	Int. 9	972	812	173	986	17,59	0,03	0,03	311	65	106	171	61,99	0,01	0,01
	Totale	**245.410**	**17.128**	**186.561**	**203.689**	**91,59**	**5,87**	**6,61**	**379.372**	**29.924**	**192.315**	**222.240**	**86,54**	**6,68**	**9,11**
Totale		**3.714.047**	**392.595**	**3.077.691**	**3.470.286**	**88,69**	**100,00**	**100,00**	**4.165.034**	**362.099**	**2.962.464**	**3.324.563**	**89,11**	**100,00**	**100,00**

Legenda interventi
intervento. 1 - acquisizione di beni immobili
intervento. 2 - espropri e servitù onerose
intervento 3 acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia
intervento 4- utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia
intervento 5 -acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche
intervento 6 - incarichi professionali esterni
intervento 7 - trasferimenti di capitale
intervento 8 - partecipazioni azionarie
intervento 9 - conferimenti di capitale
intervento 10 - concessioni di crediti e anticipazioni

Tab 10 Province Residui passivi in conto competenza, in conto residui, totali

(importi in migliaia di euro)

Residui passivi		2007			2008			Var 2007 - 2008 residui c/comp.	Var 2007 - 2008 residui c/residui	Var 2007 - 2008 residui totali
Zona		Residui c/competenza	Residui c/residui	Residui totali	Residui c/competenza	Residui c/residui	Residui totali			
Nord Ovest	totale	1.034.246	2.741.780	3.776.026	964.319	2.681.387	3.645.706	-6,76	-2,20	-3,45
	totale int. X (-)	916.260	2.714.237	3.630.497	960.986	2.639.783	3.600.768	4,88	-2,74	-0,82
Nord Est	totale	525.905	1.756.267	2.282.172	666.059	1.587.153	2.253.213	26,65	-9,63	-1,27
	totale int. X (-)	495.564	1.756.083	2.251.647	654.375	1.586.419	2.240.794	32,05	-9,66	-0,48
Centro	totale	569.491	1.882.073	2.451.564	640.331	1.897.495	2.537.826	12,44	0,82	3,52
	totale int. X (-)	566.141	1.881.792	2.447.933	640.331	1.897.334	2.537.665	13,10	0,83	3,67
Sud	totale	1.115.850	3.693.790	4.809.640	1.197.794	3.827.294	5.025.088	7,34	3,61	4,48
	totale int. X (-)	1.115.206	3.693.046	4.808.252	1.197.794	3.826.506	5.024.300	7,41	3,61	4,49
Isole	totale	231.930	1.315.384	1.547.314	349.448	1.171.434	1.520.882	50,67	-10,94	-1,71
	totale int. X (-)	228.281	1.315.384	1.543.665	349.448	1.167.785	1.517.233	53,08	-11,22	-1,71
Totale residui passivi		3.477.422	11.389.294	14.866.716	3.817.952	11.164.763	14.982.715	9,79	-1,97	0,78
Totale residui passivi per spesa d'investimento		3.321.452	11.360.543	14.681.994	3.802.934	11.117.826	14.920.760	1,63	-2,14	1,63

Tab 11 Province: Investimenti nell'esercizio 2008. Minori residui o economie

(importi in migliaia di euro)

Zona	Minori residui c/residui	Minori residui c/comp.	Minori residui totali (r.+cp)	Residui conservati	Stanz.def. bil.tot.	Stanz.def. bil.comp.	Impegni c/comp.	Impegni c/residui
Nord Ovest	125.073	435.425	560.498	3.630.497	5.099.633	1.469.136	1.033.711	3.505.424
Nord Est	49.440	363.182	412.622	2.251.647	3.374.919	1.123.272	760.091	2.202.206
Centro	88.568	455.320	543.888	2.447.933	3.589.600	1.141.667	686.347	2.359.364
Sud	155.057	1.582.163	1.737.220	4.808.252	7.695.928	2.887.676	1.305.513	4.653.195
Isole	183.590	2.226.704	2.410.294	1.543.691	4.149.767	2.606.076	379.372	1.360.101
Totale	601.729	5.062.794	5.664.523	14.682.020	23.909.847	9.227.827	4.165.034	14.080.290

Tab. 1 – C. Montane. Entrate conto capitale Accertamenti e riscossioni in conto competenza, in conto residui, totali

(importi in migliaia di euro)

Zona	Titolo	Accertamenti c/comp. 2007	Accertamenti c/comp. 2008	Var 2007-2008	Accertamenti c/residui 2007	Accertamenti c/residui 2008	Var 2007-2008	Riscossioni c/comp. 2007	Riscossioni c/comp. 2008	Var 2007-2008	Riscossioni c/residui 2007	Riscossioni c/residui 2008	Var 2007-2008	Riscossioni Totali 2007	Riscossioni Totali 2008	Var 2007-2008	Rapporto R/A competenza 2007	Rapporto R/A competenza 2008	Rr/Rt 2007	Rr/Rt 2008
Nord Ovest	Tit. III	136.928	106.718	-22,06	329.215	297.967	-9,49	43.013	41.123	-4,39	100.766	88.629	-12,04	143.779	129.752	-9,76	31,41	38,53	70,08	68,31
	Tit. IV	4.130	10.012	142,41	37.840	24.643	-34,88	881	1.047	18,89	15.848	7.132	-55,00	16.729	8.179	-51,11	21,32	10,46	94,74	87,20
	Totale	**141.058**	**116.730**	**-17,25**	**367.055**	**322.610**	**-12,11**	**43.893**	**42.170**	**-3,93**	**116.614**	**95.761**	**-17,88**	**160.508**	**137.932**	**-14,07**	**31,12**	**36,13**	**72,65**	**69,43**
Nord Est	Tit. III	51.935	59.383	14,34	159.502	144.942	-9,13	13.288	12.996	-2,20	49.309	58.762	19,17	62.597	71.759	14,64	25,59	21,89	78,77	81,89
	Tit. IV	7.374	829	-88,76	7.170	11.589	61,62	1.417	829	-41,52	1.200	6.485	440,26	2.618	7.314	179,40	19,22	100,00	45,85	88,67
	Totale	**59.308**	**60.212**	**1,52**	**166.672**	**156.532**	**-6,08**	**14.705**	**13.825**	**-5,99**	**50.510**	**65.247**	**29,18**	**65.215**	**79.072**	**21,25**	**24,80**	**22,96**	**77,45**	**82,52**
Centro	Tit. III	59.177	66.389	12,19	135.925	134.441	-1,09	19.280	20.721	7,47	36.400	35.730	-1,84	55.680	56.451	1,38	32,58	31,21	65,37	63,29
	Tit. IV	47.814	52.554	9,91	22.817	22.990	0,76	39.071	48.068	23,03	8.307	6.565	-20,98	47.378	54.633	15,31	81,72	91,46	17,53	12,02
	Totale	**106.991**	**118.943**	**11,17**	**158.743**	**157.431**	**-0,83**	**58.351**	**68.789**	**17,89**	**44.707**	**42.295**	**-5,40**	**103.058**	**111.084**	**7,79**	**54,54**	**57,83**	**43,38**	**38,07**
Sud	Tit. III	222.854	139.676	-37,32	443.544	459.267	3,54	69.292	52.473	-24,27	100.203	138.116	37,84	169.494	190.589	12,45	31,09	37,57	59,12	72,47
	Tit. IV	5.059	3.674	-27,37	24.239	17.573	-27,50	657	420	-36,07	5.869	5.382	-8,29	6.525	5.802	-11,09	12,98	11,42	89,94	92,77
	Totale	**227.912**	**143.351**	**-37,10**	**467.783**	**476.839**	**1,94**	**69.948**	**52.892**	**-24,38**	**106.072**	**143.498**	**35,28**	**176.020**	**196.390**	**11,57**	**30,69**	**36,90**	**60,26**	**73,07**
Tot. Titolo III		**470.893**	**372.167**	**-20,97**	**1.068.186**	**1.036.617**	**-2,96**	**144.873**	**127.313**	**-12,12**	**286.678**	**321.237**	**12,06**	**431.550**	**448.550**	**3,94**	**30,77**	**34,21**	**66,43**	**71,62**
Tot. Titolo IV		**64.376**	**67.069**	**4,18**	**92.067**	**76.795**	**-16,59**	**42.026**	**50.364**	**19,84**	**31.225**	**25.564**	**-18,13**	**73.250**	**75.928**	**3,66**	**65,28**	**75,09**	**42,63**	**33,67**
Tot.nazi. Tit. III + IV		**535.270**	**439.236**	**-17,94**	**1.160.253**	**1.113.412**	**-4,04**	**186.898**	**177.677**	**-4,93**	**317.902**	**346.801**	**9,09**	**504.801**	**524.478**	**3,90**	**34,92**	**40,45**	**62,98**	**66,12**

Tab. 2 – C. Montane. Entrate destinate agli investimenti. Accertamenti e riscossioni in conto competenza, in conto residui, totali

(importi in migliaia di euro)

Zona	Accert. c/comp. 2007	Accert. c/comp. 2008	Var 2007-2008	Accert.c /residui 2007	Accert. c/residui 2008	Var 2007-2008	Risc c/comp. 2007	Risc. c/comp. 2008	Var 2007-2008	Risc. c/residui 2007	Risc. c/residui 2008	Var 2007-2008	Risc. Totali 2007	Risc. Totali 2008	Var 2007-2008	Rapp. R/ A.comp. 2007	Rapp.R./ A. comp 2008	Rr/Rt 2007	Rr/Rt 2008
Nord Ovest	136.891	116.297	-15,04	364.458	320.328	-12,11	41.778	41.774,17	-0,01	114.322	93.717	-18,02	156.099	135.491	-13,20	30,52	35,92	73,24	69,17
Nord Est	57.627	58.765	1,97	161.986	153.350	-5,33	13.324	12.377,86	-7,10	48.705	62.428	28,18	62.029	74.806	20,60	23,12	21,06	78,52	83,45
Centro	70.003	74.069	5,81	158.125	157.001	-0,71	21.395	23.949,35	11,94	44.488	42.236	-5,06	65.883	66.185	0,46	30,56	32,33	67,53	63,81
Sud	226.344	141.768	-37,37	467.406	476.509	1,95	68.624	52.472,89	-23,54	105.991	143.326	35,22	174.615	195.799	12,13	30,32	37,01	60,70	73,20
Tot.nazionale	**490.865**	**390.899**	**-20,37**	**1.151.975**	**1.107.188**	**-3,89**	**145.121**	**130.574,27**	**-10,02**	**313.506**	**341.707**	**9,00**	**458.626**	**472.281**	**2,98**	**29,56**	**33,40**	**68,36**	**72,35**

Tab. 3 - C. Montane. Spese in conto capitale. Impegni in conto competenza

(importi in migliaia di euro)

Zona	Impegni c/comp.2007	Impegni c/comp.2008	Var 2007-2008
Nord Ovest	156.365	127.694	-18,34
Nord Est	66.037	66.719	1,03
Centro	73.981	80.243	8,47
Sud	234.915	149.320	-36,44
Totale nazionale	**531.298**	**423.976**	**-20,20**

Tab. 4 – C. Montane. Spese destinate agli investimenti. Impegni in conto competenza suddivisi per interventi

(importi in migliaia di euro)

Zone	Interventi	Impegni c/comp. 2007	Impegni c/comp. 2008	Var 2007/2008
Nord Ovest	Int.1	55.731	34.874	-37,42
	Int.2	59	13	-77,42
	Int.3	1.265	1.184	-6,44
	Int.4	53	719	1250,78
	Int.5	7.889	5.736	-27,29
	Int.6	5.901	3.602	-38,95
	Int.7	84.324	80.222	-4,86
	Int.8	509	125	-75,44
	Int.9	590	1.189	101,62
	Totale	156.322	127.664	**-18,33**
Nord Est	Int.1	26.690	28.429	6,52
	Int.2	30	35	17,21
	Int.3	630	581	-7,76
	Int.4	36	0	-100,00
	Int.5	3.632	4.741	30,54
	Int.6	2.103	1.230	-41,50
	Int.7	31.851	31.084	-2,41
	Int.8	148	20	-86,57
	Int.9	20	1	-95,09
	Totale	65.139	66.121	**1,51**
Centro	Int.1	20.464	25.740	25,78
	Int.2	0	21	p.n.c.
	Int.3	7.154	9.155	27,97
	Int.4	980	222	-77,31
	Int.5	4.949	9.966	101,38
	Int.6	924	997	7,92
	Int.7	38.888	33.816	-13,04
	Int.8	373	111	-70,22
	Int.9	249	216	-13,37
	Totale	73.981	80.243	**8,47**
Sud	Int.1	86.166	68.091	-20,98
	Int.2	0	0	0,00
	Int.3	27.261	14.316	-47,48
	Int.4	6.013	3.306	-45,02
	Int.5	4.472	1.695	-62,09
	Int.6	2.087	2.870	37,52
	Int.7	108.088	58.134	-46,22
	Int.8	110	41	-62,31
	Int.9	215	142	-33,99
	Totale	234.412	148.595	**-36,61**
Tot. Naz. di ciascun interv.	Int.1	189.051	157.134	-16,88
	Int.2	89	69	-22,58
	Int.3	36.309	25.235	-30,50
	Int.4	7.083	4.247	-40,04
	Int.5	20.942	22.138	5,71
	Int.6	11.015	8.699	-21,02
	Int.7	263.150	203.255	-22,76
	Int.8	1.139	297	-73,90
	Int.9	1.074	1.548	44,10
Totale nazionale		**529.853**	**422.623**	**-20,24**

7 Andamenti ed equilibri finanziari complessivi nella gestione 2008 di Comuni e Province

Cons. Andrea Liotta

7.1 Comuni

Premessa

Le analisi di questa parte della Relazione utilizzano i dati tratti dai consuntivi di 6.342 Comuni la cui popolazione rappresenta l'85,01% di quella complessiva nazionale.

Gli enti, aggregati prima per l'intero ambito nazionale, sono poi distinti per macro-aree e fasce demografiche[300] come dai seguenti due prospetti:

Aggregazione per macroaree

aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	Popolazione /popolazione nazionale %
Nord-Ovest	2.521	14.925	24,86
Nord-Est	1.273	10.853	18,08
Centro	773	8.111	13,51
Sud	1.213	11.528	19,20
Isole	562	5.600	9,36
totale nazionale	**6.342**	**50.237**	**85,01**

Aggregazione per fasce demografiche

fasce demografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	popolazione/popolazione nazionale %
1	4.194	7.832	13,04
2	1.684	16.182	26,95
3	421	16.026	26,69
4	43	11.004	18,33
totale nazionale	**6.342**	**51.046**	**85,01**

Legenda: fascia demografica n. 1: da 0 a 4.999; fascia demografica n. 2: da 5.000 a 19.999; fascia demografica n. 3: da 20.000 a 99.999; fascia demografica n. 4: oltre 100.000.

Per la rilevazione degli andamenti e degli indici di equilibrio sono utilizzati i dati della sola competenza (a parte il risultato di amministrazione) depurati delle partite per movimenti fondi.

Per la rilevazione dei valori e degli andamenti della gestione di cassa e dei residui sono utilizzati, invece, i dati della gestione nella sua interezza (competenza e residui) e le macroaree sono ridotte alle tre fondamentali: Nord, Centro e Sud-Isole.

Le tabelle in calce alla parte espositiva sono solo quelle fondamentali. Le rimanenti sono contenute nel volume II.

7.1.1 Andamenti

A - Gestione della competenza

(Tabelle: serie 1/C)

[300] È di rilievo la notazione che l'area Centro e l'ultima fascia demografica non includono il Comune di Roma. Ciò è dipeso da problemi tecnici per essere stata quella gestione distinta in due separate contabilità (ordinaria e straordinaria). Per approfondimenti vedasi la relazione della Corte dei conti – Sezione Regionale di controllo per il Lazio – sulla gestione finanziaria 2008 del Comune di Roma.

Nel 2008, gli accertamenti totali aumentano del 2,31% così come aumentano del 3,07% gli impegni totali.

Questo squilibrio (0,76 di punto percentuale) nella evoluzione del totale delle entrate e delle spese sconta quello della parte corrente del bilancio dove, a fronte di un aumento delle entrate pari al 2,74%, la spesa aumenta del 3,67% con un *gap*, quindi, dello 0,93%.

Le entrate del conto capitale, solo titolo IV, rispetto al 2007, mostrano una flessione pari al 5,80% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II) leggermente crescenti per l'1,21%. Nel 2008, il ricorso a nuovo indebitamento mostra una forte crescita, pari al 32,35%.

La rilevata tendenza dei dati medi nazionali verso maggiori impegni correnti rispetto ai correlati accertamenti delle entrate, trova conferma negli enti del Nord-Ovest, Nord-Est e Centro, mentre tende a svanire nell'area Sud per invertirsi negli enti dell'area Isole, dove gli andamenti mostrano entrate correnti che crescono del 6,47% a fronte di una crescita degli impegni del 3,15%.

Il dato medio nazionale degli andamenti della spesa per investimenti (titolo II), in leggerissima crescita, si disarticola in modo non uniforme nelle varie aree geografiche con valore negativo nell'area Sud (-6,87), molto positivo nell'area Isole (+22,05) e sostanzialmente stabile o in leggera crescita nelle rimanenti aree.

B - Gestione della cassa

(Tabelle: serie 2/C)

Nel 2008, le riscossioni totali sono state il 52,86% degli accertamenti totali: il 68,15% nel conto della competenza ed il 34,60% in quello dei residui.

I pagamenti totali il 49,81% degli impegni: il 63,76% nel conto della competenza ed il 34,88% in quello dei residui.

In valore assoluto, riscossioni e pagamenti appaiono quasi perfettamente coincidenti.

Nel confronto fra parte corrente e conto capitale la prima rivela valori percentuali, tanto nell'entrata che nella spesa, molto più elevati. I pagamenti della competenza in conto rimborso prestiti raggiungono il 92,27% degli impegni.

Nel raffronto con i dati appena riferiti, aggregati a livello nazionale, nell'area Nord si rileva un valore percentuale maggiore di quasi otto punti per le riscossioni e di cinque per i pagamenti, nell'area Centro i valori sono pressappoco similari a quelli medi nazionali, nell'area Sud-Isole, in modo speculare ai dati dell'area Nord, riscossioni e pagamenti sono invece inferiori, rispettivamente, di dieci e otto punti percentuali.

Nel 2007, i corrispondenti dati percentuali non erano dissimili da quelli dell'anno 2008.

C - Gestione dei residui

(Tabelle: serie 3C)

a) Nel 2008, il valore totale dei residui finali, a fronte di quello dei residui iniziali (finali 2007), diminuisce, tanto per la parte dell'entrata che della spesa, per un valore attorno al 2%. Questo andamento è contrario a quello proprio che si rileva nella parte delle entrate e spese correnti, che, invece, è in progressione di oltre il 2%.

Andamenti similari si riscontravano anche nel 2007.

b) La composizione dei residui totali, tanto attivi che passivi è, approssimativamente, per 2/3 di derivazione residua e per 1/3 di provenienza dalla competenza. Tale rapporto si modifica nella parte corrente dove è di 1/2 ed 1/2 nel conto dell'entrata, e di quasi 2/3 ed 1/3 in quello della spesa.

Tale andamento ricalca quello dell'anno 2007.

c) Nel 2008, le rettifiche ai residui attivi (in diminuzione) sono state pari al 5,08%, a fronte di un valore percentuale del 5,46% per i residui passivi. Nella gestione di parte corrente i valori sono del 3,20% e del 4,95%. Nel 2007 i rispettivi valori erano del 4,45% e del 5,04% nel complesso e del 2,69% e 5,57% nella gestione di parte corrente.

d) Sempre nel 2008, le riscossioni in conto residui sono state del 34,60% ed i pagamenti del 34,88%. Nel 2007, i rispettivi valori erano del 35,14% e del 33,55%.

*a*1) Con sguardo alle macroaree, l'andamento della dimensione dei residui, sia attivi che passivi, nel 2008 migliora (minori residui) di circa tre punti percentuali negli enti del Nord e del Centro per rimanere sostanzialmente stabile nel Sud-Isole. Più in specifico, per la gestione della parte corrente anche nelle tre macroaree, così come per l'ambito nazionale, si rileva un andamento di segno contrario, ma abbastanza attenuato (un punto percentuale), nelle aree del Nord e del Centro, ed invece, abbastanza in peggioramento (maggiori residui), nell'area Sud-Isole, con valori attorno al 7%.

*b*1) La composizione dei residui totali (da residui e da competenza) nelle tre macroaree assume diversa dimensione: al Nord il rapporto approssimativo è di 1/2 e di 1/2 tanto nell'entrata totale che nella spesa totale per divenire, invece, di 1/3 e di 2/3 nella gestione corrente, tanto nell'entrata che nella spesa; al Centro e nel Sud-Isole i dati sono tendenzialmente confermativi di quelli medi nazionali, con tenui spostamenti.

*c*1) Anche le rettifiche (in diminuzione) ai residui attivi e passivi assumono nelle macroaree valori diversi. Così nell'area Nord sono del 3,37% per i primi e del 5,32% per i secondi, nell'area Centro del 5,94% e del 5,80% e in quella Sud-Isole, del 6,28% e del 5,48%, con valori proporzionalmente sempre più bassi per la gestione di parte corrente.

*d*1) Per quanto attiene allo smaltimento, già nella parte dedicata alla gestione della cassa è stato rilevato come gli enti dell'area Nord abbiano una capacità di

riscossione/pagamento superiore di otto/cinque punti percentuali rispetto al dato medio nazionale cui fa riscontro uno speculare dato negativo di similare valore per gli enti dell'area Sud-Isole. Ciò si conferma nell'ambito dei residui dove, appunto, l'area Nord mostra dati superiori anche di dieci punti percentuali rispetto a quelli medi nazionali a fronte dell'area Sud-Isole con valori percentuali specularmente opposti.

7.1.2 Gli indici di equilibrio

(Tabelle: serie 1/C)

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, nel 2008 ha segno positivo con un *plus* delle entrate, rispetto alle spese, del 5,54%.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è in leggero decremento.

L'equilibrio economico-finanziario corrente, che rappresenta il saldo sopraindicato con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso ed assume, oltreché valenza finanziaria, anche valenza economica, ha segno negativo per un valore pari all' 1,69% delle entrate correnti.

Il suo andamento, rispetto al 2007, è in peggioramento.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, ha segno negativo per un valore pari al 23,37% della spesa.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è in peggioramento.

L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, è di segno (+) per un valore assoluto tendente allo zero (se il dato si riferisse ad una sola gestione starebbe ad indicare la fisiologica equivalenza tra le entrate e le spese per gli investimenti).

Il suo andamento, rispetto all'anno 2007, mostra la tendenza ad un migliore equilibrio.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello in conto capitale, ha segno negativo per un valore pari all'1,19% del totale delle entrate e sconta il dato dell'equilibrio economico/finanziario.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2007, è in significativa crescita del dato con segno negativo.

L'equilibrio finanziario di gestione, che si determina utilizzando gli stessi dati delle entrate e spese complessive, indica, attraverso un dato sintetico percentuale, il rapporto delle entrate complessive rispetto alle corrispondenti spese.

Il valore di 98,82% dà la misura, rispetto al valore 100%, della distanza della dimensione delle prime rispetto alle seconde.

L'andamento, così come per l'indice di equilibrio che precede, è in peggioramento.

Esso va apprezzato nella diversità di valore degli equilibri corrente e in conto capitale.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore del 92,90%, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Il valore appena riferito, inferiore a quello del 98,82% del precedente indice di equilibrio, sta ad indicare che l'entrata per nuovo indebitamento ha superato la spesa per rimborso della quota capitale dei prestiti pregressi, con rivelazione, quindi, di un andamento in crescita dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui), è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione.

Il *plus* dell'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) sui residui passivi è del 6,84% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che la parte effettivamente risparmiata e disponibile, fondi non vincolati, è rappresentata soltanto dal 53,36%.

Nel confronto con l'anno 2007, i dati mostrano un andamento in leggero miglioramento ma con un calo del valore percentuale dei fondi non vincolati.

I dati appena esposti, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza dei Comuni, in quanto mediante situazioni le più diverse, ed a volte opposte, delle varie realtà dei singoli enti, necessitano di una fondamentale disaggregazione: quella degli enti con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti (di mantenimento dell'ente) ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, e quella degli enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione.

A parte questi ultimi, per i quali si rinvia all'apposito capitolo "Gestioni in disavanzo di Comuni e Province", la predetta distinzione rivela 3.098 Comuni con popolazione pari al 33,61% di quella nazionale, con indice positivo a fronte dei rimanenti 3.244 con popolazione pari al 51,41% di quella nazionale, con indice negativo.

Enti con indice positivo

aree geografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop./pop. naz. %
Nord-Ovest	1.154	4.142	6,91
Nord-Est	717	4.259	7,09
Centro	274	2.308	3,84
Sud	574	5.992	9,98
Isole	379	3.479	5,79
totale nazionale	**3.098**	**20.180**	**33,61**

Enti con indice negativo

Aree geografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop./pop. naz. %
Nord-Ovest	1.367	10.783	17,97
Nord-Est	556	6.594	10,98
Centro	499	5.802	9,66
Sud	639	5.536	9,22
Isole	183	2.149	3,58
totale nazionale	**3.244**	**30.866**	**51,41**

I primi enti (tabelle: serie 1/C positivo), oltre a dati migliori negli indici del margine corrente e del risultato di amministrazione, già positivi nel dato medio nazionale e oltreché con indice, ovviamente, positivo dell'equilibrio economico-finanziario, mostrano, a differenza dei secondi, ovviamente con il predetto indice negativo, un risultato di gestione di segno positivo e, soprattutto, l'indice dell'equilibrio del conto capitale con segno (-) e con valore assoluto ben significativo a comprova dell'utilizzo per gli investimenti di consistenti risparmi realizzati nella gestione di parte corrente.

Di converso, i secondi (tabelle: serie 1/C negativo) mostrano lo stesso indice dell'equilibrio del conto capitale con segno (+) e per un importo altrettanto significativo che non può trovare piena spiegazione in operazioni di ricorso a nuovo indebitamento per estinzione anticipata di mutui e prestiti, peraltro abbastanza evidente nell'area Nord-Ovest[301] e/o in entrate in conto capitale per legge destinate al finanziamento della spesa corrente (plusvalore da vendite immobiliari e cosidetti oneri di urbanizzazione).

Per queste ultime ipotesi sarà cura delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte accertare eventuali irregolarità nel riscontro delle gestioni dei singoli enti.

Le suesposte considerazioni, riguardanti i vari indici di equilibrio trovano conferma anche nelle aggregazioni per macroaree dove può rilevarsi, peraltro, un diverso grado di concentrazione di enti nell'uno o nell'altro sottoinsieme con l'evidenza, nell'area Nord-Ovest[302] e Centro, di più elevate presenze (per numero di enti e popolazione) nella parte con valori negativi piuttosto che nell'altra.

L'esame per fasce demografiche (tabelle: serie 1/Cfpos. e 1/Cfneg.) presuppone la suddivisione degli enti, distinti in quattro diverse classi come specificato in premessa,

[301] In quest'area è stato rilevato un forte aumento della spesa del titolo III non spiegabile diversamente. In effetti, dati così ampiamente aggregati non consentono di stralciare gli enti che hanno posto in essere operazioni del genere che ricadrebbero nel gruppo dei positivi, in quanto, parte dei valori espressi nel Titolo III della spesa non sono pertinenti agli equilibri della parte corrente.

[302] Vedi nota precedente.

secondo la fondamentale disaggregazione, già operata per macroaree, in enti con l'equilibrio economico-finanziario positivo ed enti con lo stesso indice negativo.

Enti con indice positivo

Fasce demografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Fasce demografiche
1	2.207	3.812	6,35
2	725	6.813	11,34
3	151	5.784	9,64
4	15	3.770	6,28
Totale nazionale	3.098	20.180	33,61

Enti con indice negativo

Fasce demografiche	N. Enti	popolazione (migliaia)	Pop./pop. naz. %
1	1.987	4.019	6,69
2	959	9.369	15,61
3	270	10.242	17,06
4	28	7.234	12,05
Totale nazionale	3.244	30.866	51,41

Appare qui superfluo ripetere quanto già espresso in ordine alla significatività dei diversi indici e a come questi appaiono, e per quali valori, nei due sottoinsiemi –positivo e negativo– in quanto il quadro finanziario che si evidenzia è perfettamente coincidente con quello disegnato per macroaree. Ciò che può e deve rilevarsi, invece, è il diverso grado di concentrazione di enti (per numero e per popolazione) appartenenti alle quattro fasce nei due sottoinsiemi.

Infatti, mentre le fasce n. 1 e 2 sono presenti in uguale misura (approssimativa), tanto nell'aggregato positivo quanto in quello negativo, le fasce n. 3 e 4 rivelano presenze quasi doppie in quest'ultimo.

In buona sostanza l'analisi rivela che con il crescere della popolazione degli enti, il numero di questi con contabilità non in equilibrio aumenta in misura doppia.

7.2 Province

Premessa

Per le analisi contenute in questa parte sono stati utilizzati i dati tratti dai consuntivi di 104 Province su 104 totali. Gli enti, aggregati prima per l'intero ambito nazionale, sono poi distinti per macro-aree.

Aggregazione per macroaree[303]

aree geografiche	N. Enti	Popolazione (migliaia)	%
Nord-Ovest	23	15.506	26,73
Nord-Est	20	10.209	17,60
Centro	21	11.540	19,89
Sud	23	14.079	24,27
Isole	17	6.676	11,51
totale nazionale	**104**	**58.011**	**100,00**

[303] Il dato della popolazione totale non corrisponde a quello indicato per i Comuni in quanto nelle Regioni della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige non vi sono province ad istituzione ordinaria.

Per la rilevazione degli andamenti e degli indici di equilibrio sono stati utilizzati, così come per i Comuni, i dati della sola competenza (a parte il risultato di amministrazione) depurati delle partite per movimenti fondi.

La rilevazione dei valori e degli andamenti di cassa e dei residui si basa, invece, sui dati della gestione nella sua interezza (competenza + residui) e le macroaree sono ridotte alle tre fondamentali: Nord, Centro e Sud-Isole.

7.2.1 Andamenti

A - Gestione della competenza

(Tabelle: serie 1/P)

Nel 2008, gli accertamenti totali aumentano del 3,40% così come aumentano del 5,56% gli impegni totali.

Questo squilibrio (2,16 punti percentuali) nella evoluzione del totale delle entrate e delle spese sconta quello della parte corrente del bilancio dove, a fronte di un aumento delle entrate pari al 2,53%, la spesa aumenta del 3,35% con un *gap*, quindi, dello 0,82%.

Le entrate del conto capitale (solo titolo IV), rispetto al 2007, mostrano un leggero incremento pari allo 0,27% a fronte di impegni per spese di investimento (titolo II) fortemente crescenti per il12,14%. Nel 2008, il ricorso a nuovo indebitamento mostra una forte crescita, pari al 26,45%.

La rilevata tendenza dei dati medi nazionali verso maggiori impegni correnti rispetto ai correlati accertamenti delle entrate, trova conferma negli enti del Nord-Ovest, Nord-Est e Centro, mentre tende a svanire nelle aree Sud e Isole.

Il dato medio nazionale degli andamenti della spesa per investimenti (titolo II), in crescita del 12,14%, si disarticola in modo non uniforme nelle varie aree geografiche con valori molto elevati nelle aree Nord-Est e Isole.

B - Gestione della cassa

(Tabelle: serie 2/P)

Nel 2008 le riscossioni totali sono state il 45,13% degli accertamenti totali: il 68,81% nel conto della competenza ed il 23,87% in quello dei residui.

I pagamenti totali il 40,62% degli impegni: il 54,85% nel conto della competenza ed il 29,80% in quello dei residui.

In valore assoluto, riscossioni e pagamenti sono tendenzialmente coincidenti, con un leggero plus per i pagamenti (1,8%).

Nel confronto fra parte corrente e conto capitale, la prima rivela valori di incidenza percentuale, tanto nell'entrata che nella spesa, molto più elevati. I pagamenti della competenza in conto rimborso prestiti raggiungono il 98,74% degli impegni.

Nel raffronto con i dati appena riferiti, aggregati a livello nazionale, nell'area Nord si rilevano maggiori valori percentuali di riscossioni e pagamenti, rispettivamente, di oltre sei e quattro punti percentuali; nell'area Centro di due punti e nell'area Sud-Isole, in modo speculare, le riscossioni sono inferiori al dato nazionale di oltre sette punti ed i pagamenti di quasi sei punti.

Nel 2007, i corrispondenti dati percentuali non erano dissimili da quelli dell'anno 2008 tranne che per il rapporto dei valori assoluti in quanto erano le riscossioni totali a superare i pagamenti totali per il 3,2%.

C - Gestione dei residui

(Tabelle: serie 3P).

a) Nel 2008, il valore totale dei residui finali, a fronte di quello dei residui iniziali (finali 2007), aumenta per la parte dell'entrata e diminuisce per la spesa, per un valore percentuale, rispettivamente, dello 0,12 e dello 0,66. Questo andamento corrisponde a quello proprio che si rileva nella parte delle entrate e spese correnti che però, in maniera più accentuata, aumentano del 4,75% e diminuiscono del 4,36%.

Nel 2007, i corrispondenti dati percentuali erano dissimili nel senso che sia i residui attivi che quelli passivi mostravano tendenze in diminuzione.

b) La composizione dei residui totali, tanto attivi che passivi, è per circa 2/3 di derivazione residua e per circa 1/3 di provenienza dalla competenza. Tale rapporto si modifica nella parte corrente della spesa, dove si attenua la preminenza della parte di derivazione residua.

Tale andamento ricalca quello dell'anno 2007 per i valori totali e per i residui attivi della parte corrente.

Per i residui passivi correnti, invece, la provenienza dalla competenza equivale a quella della parte residua.

c) Nel 2008, le rettifiche ai residui attivi (in diminuzione) sono state pari al 3,85%, a fronte di un valore percentuale del 4,97% per i residui passivi. Nella gestione di parte corrente i valori sono del 2,12% e del 5,41%. Nel 2007 i rispettivi valori erano del 5,24% e del 5,85% nel complesso e del 3,83% e 7,10% nella gestione di parte corrente.

d) Sempre nel 2008, le riscossioni in conto residui sono state del 23,87% ed i pagamenti del 29,80%. Nel 2007, i rispettivi valori erano del 26,78% e del 29,27%.

*a*1) L'andamento della dimensione dei residui totali, con sguardo alle macroaree, nel 2008 migliora (minori residui) in modo significativo al Nord, per peggiorare soprattutto nei

residui attivi al Centro (11,78%), più in specifico, per la gestione della parte corrente, al Nord e al Centro si rileva un dato in crescita per i residui attivi e in diminuzione per i passivi.

*b*1) La composizione dei residui (da residui e da competenza) nelle tre macroaree assume diversa dimensione: al Nord il rapporto (approssimativo) è di 2/3 e di 1/3 tanto nell'entrata che nella spesa per i valori totali, per divenire, invece, di 1/3 e di 1/2 nella gestione corrente. Al Centro i dati sono tendenzialmente confermativi di quelli medi nazionali per i valori totali, per i residui di parte corrente, invece, vi è preminenza della derivazione residua fra gli attivi e quasi uguaglianza per i passivi. Nell'area Sud-Isole, nei valori totali la provenienza residua è quattro volte quella della competenza.

*c*1) Anche le rettifiche (in diminuzione) ai residui attivi e passivi assumono nelle macroaree valori diversi. Così nell'area Nord sono del 4,47% per i primi e del 4,52% per i secondi, nell'area Centro dell' 1,65% e del 3,40% e in quella Sud-Isole, del 4,08% e del 6,14%, con valori proporzionalmente sempre più bassi per la gestione di parte corrente.

*d*1) Per quanto attiene allo smaltimento, già nella parte dedicata alla gestione della cassa è stato rilevato come gli enti dell'area Nord e Centro abbiano una capacità totale di riscossione/pagamento superiore di sei e quattro punti percentuali rispetto al dato medio nazionale. Ciò si conferma, anche se in misura leggermente inferiore, nell'ambito dei residui dove, appunto, le aree Nord e Centro mostrano dati superiori alla media di quattro/cinque punti percentuali a fronte di quelli dell'area Sud-Isole con valori inferiori di sette/otto punti.

7.2.2 Gli indici di equilibrio

(Tabelle: serie 1P)

Il margine corrente, che rappresenta il saldo tra le entrate e le spese destinate al mantenimento dell'Ente, nel 2008 ha segno positivo con un *plus* delle entrate, rispetto alle spese, del 7,41%.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è sostanzialmente stabile.

L'equilibrio economico-finanziario corrente, che rappresenta il saldo sopraindicato con l'aggravio dell'onere per la quota capitale di prestiti in rimborso ed assume, oltreché valenza finanziaria, anche valenza economica, ha segno positivo per un valore pari al 3,75% delle entrate correnti.

Il suo andamento, rispetto al 2007, è in leggera flessione.

Il margine del conto capitale, che rappresenta il saldo tra le entrate (escluso l'indebitamento) destinate agli investimenti e la spesa per gli investimenti stessi, ha segno negativo per un valore pari al 42,50% della spesa.

Il suo andamento, rispetto all'anno precedente, è in peggioramento.

L'equilibrio del conto capitale, che rappresenta il saldo appena sopra indicato migliorato del dato dell'entrata per ricorso a prestiti, è di segno (-) per un valore assoluto abbastanza significativo.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2007, è in progressione del dato assoluto.

Il risultato di gestione, che rappresenta il saldo tra le entrate complessive e le spese complessive della gestione di competenza, ma anche il saldo tra l'equilibrio corrente e quello in conto capitale, ha segno negativo per un valore pari al 3,78% del totale delle entrate.

Il suo andamento, rispetto all'anno 2007, è in peggioramento.

L'equilibrio finanziario di gestione, che si determina utilizzando gli stessi dati delle entrate e spese complessive, indica, attraverso un dato sintetico percentuale, il rapporto delle entrate complessive rispetto alle corrispondenti spese.

Il valore di 96,35% dà la misura, rispetto al valore 100%, della distanza della dimensione delle prime rispetto alle seconde.

L'andamento, così come per l'indice di equilibrio che precede, è in peggioramento.

Esso, comunque, va apprezzato nella diversità di valore degli equilibri corrente e in conto capitale che lo determinano.

L'equilibrio finanziario delle entrate e spese finali, simile per la costruzione dell'indice a quello appena sopra riferito, ma con le entrate e spese complessive depurate, rispettivamente, della parte proveniente dal ricorso a mutui e prestiti e della quota capitale in rimborso degli stessi, indica, con il valore di 90,03%, l'entità relativa delle entrate finali rispetto alle spese finali.

Il valore appena riferito, inferiore a quello di 96,35% del precedente indice di equilibrio, sta ad indicare che l'entrata per nuovo indebitamento ha superato la spesa per rimborso della quota capitale dei prestiti pregressi, con rivelazione, quindi, di un andamento in crescita dello *stock* del debito.

Il saldo complessivo del risultato di amministrazione, che misura la differenza tra tutti i risultati in avanzo e in disavanzo della gestione nel suo complesso (competenza e residui), è di segno positivo contrariamente al risultato di gestione.

Il *plus* dell'attivo finanziario (fondo cassa + residui attivi) sui residui passivi è del 4,93% e misura l'equilibrio finanziario di amministrazione. Va tenuto in debito conto che la parte effettivamente risparmiata e disponibile (fondi non vincolati) è rappresentata soltanto dal 51,16%.

Nel confronto con l'anno 2007, i dati mostrano un andamento in leggero decremento ma con un calo di dieci punti percentuali del valore dei fondi non vincolati.

I dati appena esposti, sicuramente di interesse in una visione complessiva della finanza delle Province, in quanto medianti situazioni le più diverse, ed a volte opposte, delle

varie realtà dei singoli enti, necessitano di una fondamentale disaggregazione: quella degli enti con risultato economico-finanziario positivo, espressione di una capacità strutturale di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle spese correnti (di mantenimento dell'ente) ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti, e quella degli enti che, invece, utilizzano a tal fine risorse non strutturali, o addirittura, cadono in disavanzo di amministrazione, ipotesi questa non presente nel 2008.

La predetta distinzione rivela 77 Province con indice positivo a fronte delle rimanenti 27 con indice negativo.

Enti con indice positivo

aree geografiche	N. Enti	popolazione	pop/ Pop. nazionale
Nord-Ovest	19	13.312	22,95
Nord-Est	16	8.163	14,07
Centro	15	9.290	16,01
Sud	18	11.794	20,33
Isole	9	1.998	3,44
totale nazionale	**77**	**44.559**	**76,81**

Enti con indice negativo

aree geografiche	N. Enti	popolazione	pop/ pop. nazionale
Nord-Ovest	4	2.193	3,78
Nord-Est	4	2.046	3,53
Centro	6	2.250	3,88
Sud	5	2.285	3,94
Isole	8	4.678	8,06
totale nazionale	**27**	**13.452**	**23,19**

I primi enti (tabelle: serie 1/P positivo), oltre a dati migliori negli indici del margine corrente e del risultato di amministrazione, già positivi nel dato medio nazionale e oltreché con indice, ovviamente, positivo dell'equilibrio economico-finanziario, mostrano, a differenza dei secondi, ovviamente con il predetto indice negativo, un risultato di gestione sì di segno (-), ma tutto determinato dal valore dell'indice di equilibrio del conto capitale e, soprattutto, con valore assoluto di questo ben significativo a comprova dell'utilizzo per gli investimenti di consistenti risparmi realizzati nella gestione di parte corrente.

Di converso, i secondi (tabelle: serie 1/P negativo) mostrano lo stesso indice del risultato di gestione con uguale segno (-), ma essenzialmente determinato dallo squilibrio della parte corrente.

Le suesposte considerazioni, riguardanti i vari indici di equilibrio trovano conferma anche nelle aggregazioni per macroaree dove può rilevarsi, peraltro, un diverso grado di concentrazione di enti nell'uno o nell'altro sottoinsieme.

Così, si rileva con evidenza che nell'ambito negativo gli enti del Nord-Ovest e del Sud sono presenti con una percentuale (della popolazione) che è di 1/5 rispetto a quella dell'ambito positivo, gli enti del Nord-Est e del Centro con una percentuale che è di 1/4 e, viceversa, gli enti dell'area Isole con una percentuale che è più che doppia rispetto a quella dell'ambito positivo e coinvolge le Province con un maggior numero di abitanti.

7.3 Considerazioni d'insieme

Nel 2008, accertamenti ed impegni della competenza aumentano, rispetto al 2007, sia per i Comuni che per le Province. Per i primi enti, rispettivamente, del 2,31% e del 3,07%, per i secondi, del 3,40% e del 5,56%.

Quindi, una dinamica che porta al peggioramento dei saldi e che interessa soprattutto le entrate e le spese della parte corrente.

Il ricorso all'indebitamento è in forte crescita, sia per i Comuni (32,35%) che per le Province (26,45%), mentre gli investimenti hanno una buona dinamica per queste ultime (12,14%) e sono sostanzialmente stabili per i Comuni (+1,21%) per i quali si rileva un calo (5,80%) dei trasferimenti in conto capitale.

Per i Comuni, nella disarticolazione per aree geografiche, i riferiti andamenti si confermano per gli Enti del Nord-Ovest, Nord-Est e Centro, per tendere a svanire nell'area Sud e ad invertirsi nell'ambito Isole, dove le entrate correnti aumentano del 6,47% a fronte dei correlati impegni che crescono solo del 3,15%.

Per gli investimenti, si rilevano dati discordanti con quelli medi nazionali nell'area Sud (-6,87%) e nell'area Isole (+22,05%) anche se queste ultime di importo assoluto poco significativo.

Per le Province, nella stessa disarticolazione, la tendenza dei dati medi nazionali trova conferma negli enti del Nord-Ovest, Nord-Est e Centro, per tendere a svanire nell'area Sud-Isole.

Per gli investimenti, i maggiori valori in crescita si riscontrano nelle aree del Nord-Est e Isole.

Nel 2008, gli andamenti della cassa sono sostanzialmente equilibrati, nel senso di una tendenziale coincidenza di riscossioni e pagamenti, in entrambe le tipologie di enti. Nel rapporto con gli accertamenti e gli impegni, i Comuni rivelano valori, rispettivamente, del 52,86% e 49,81% e le Province del 45,13% e 40,62%.

Sempre nella disarticolazione per aree geografiche, sia per i primi che per le seconde si rileva, rispetto al dato medio nazionale, una maggiore capacità di riscossioni/pagamenti nell'area Nord a fronte di un corrispondente deficit nell'area Sud-Isole, per valori molto significativi a cui si accompagna, in quest'ultima area, anche una più marcata incidenza delle operazioni di rettifica dei residui. Residui che, rispetto all'anno 2007, per i Comuni mostrano dati complessivi in miglioramento (minori residui) mentre per le Province i dati sono sostanzialmente stabilizzati.

Sia per i primi che per le seconde, la composizione dei residui indica valori approssimativamente di 2/3 per la provenienza residua e di 1/3 per quella dalla competenza.

Le rettifiche finali ai residui, sia attivi che passivi, per entrambe le tipologie di Enti, mostrano valori attorno al 4-5%, ma sempre con quasi un punto percentuale di maggiore incidenza su quelli passivi.

Nel 2008, i Comuni accertati in disavanzo di amministrazioni sono stati 82; nessuna Provincia nel fenomeno.

L'equilibrio economico-finanziario corrente dell'insieme dei Comuni aggregati a livello nazionale ha segno negativo per un valore pari all'1,69% delle entrate correnti ed è in peggioramento rispetto all'anno 2007.

Per le Province, il dato è, invece, positivo per un valore pari al 3,75%.

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

Così, nel 2008 i Comuni con indice positivo sono risultati 3.098 con una popolazione pari al 33,61% di quella nazionale, a fronte di 3.244 enti con popolazione pari al 51,41% che rivelano quell'indice con valore negativo.

A loro volta, le Province con indice positivo sono state 77 con popolazione pari al 76,81% di quella totale, a fronte degli altri 27 enti con popolazione pari al rimanente 23,19%.

Allora, la finanza provinciale appare più equilibrata di quella comunale.

Nella disaggregazione dei due sottoinsiemi per macroaree, e per i Comuni anche per fasce demografiche, può rilevarsi, poi, il diverso grado di concentrazione di enti (per numero e per popolazione) nell'uno e nell'altro ambito.

Così, i Comuni dell'area Nord-Ovest, Nord-Est e Centro hanno una maggiore presenza nell'aggregato negativo, mentre quelli dell'area Sud sono perfettamente bilancianti e i rimanenti dell'area Isole più presenti nell'aggregato positivo.

Quanto appena rilevato va valutato tenuto conto, per un verso, che molti Comuni dell'area Nord-Ovest hanno effettuato operazioni di estinzione anticipata di mutui i cui oneri correttamente non devono gravare sull'equilibrio corrente e, per altro verso, che nell'area Sud-Isole i dati sulle percentuali di rettifica dei residui e sul tasso di smaltimento degli stessi sono tali da far dubitare, in molti casi, della stessa attendibilità degli accertamenti della competenza.

Sempre per i Comuni, la disaggregazione per fasce demografiche ha rivelato che, con il crescere del numero degli abitanti oltre i 20.000, la presenza degli enti nell'ambito negativo è proporzionalmente doppia.

Anche per le Province, nel 2008, si riscontra una disomogeneità di presenza nei due aggregati per macroaree. Così, a fronte dell'area Isole che mostra valori negativi più che doppi rispetto ai positivi, in tutte le altre aree, con migliori valori al Nord-Ovest, gli enti in ambito positivo sono oltre il quadruplo degli altri.

Tabella 1/C

ITALIA

migliaia di euro

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	Comuni		
	2007	2008	
I	19.538.147	17.463.335	-10,62
II	14.830.669	17.754.041	19,71
III	9.755.087	10.115.328	3,69
a) Totale entrate correnti	**44.123.903**	**45.332.704**	**2,74**
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	12.541.622	11.813.685	-5,80
Entrate finali (a+b)	**56.665.525**	**57.146.389**	**0,85**
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	2.752.362	3.642.787	32,35
Totale entrate (a+b+c)	**59.417.887**	**60.789.176**	**2,31**

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	Comuni		
	2007	2008	
d) Spese correnti titolo I	41.431.999	42.951.782	**3,67**
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	15.233.456	15.417.767	**1,21**
spese finali (d+e)	**56.665.455**	**58.369.549**	**3,01**
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	3.017.526	3.147.623	**4,31**
Totale spese (d+e+f)	**59.682.981**	**61.517.172**	**3,07**

Equilibri di bilancio		
	2007	2008
Margine corrente (1)	2.691.904	2.380.922
Equilibrio economico finanziario (2)	-325.622	-766.701
Margine c/capitale (3)	-2.691.834	-3.604.082
Equilibrio c/capitale (4)	60.528	38.705
Risultato di gestione (5)	-265.094	-727.996
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	99,56	98,82
Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	94,94	92,90
Risultato di Amministrazione (8)	4.910.792	4.931.247
Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	106,69	106,84
Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	56,04	53,36
Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	**Acc.ti comp. 2007**	**Acc.ti comp. 2008**
Entrate correnti	74,26	74,57
Entrate c/capitale	21,11	19,43
Accensione prestiti	4,63	5,99
Totale	100,00	100,00
Struttura spese	**Impegni comp. 2008**	**Impegni comp. 2008**
Spesa corrente	69,42	69,82
Spesa c/capitale	25,52	25,06
Rimborso prestiti	5,06	5,12
Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese;
7) Equilibrio finanziario entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;
9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi; 10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne

Tabella 1/C.pos.

Comuni - Equilibrio economico finanziario con segno positivo

Italia

migliaia di euro

Accertamenti e Impegni di competenza	
Accertamenti c/competenza	
Tit.	
	2008
a) Totale entrate correnti	**18.605.366**
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	4.789.670
Entrate finali (a+b)	**23.395.036**
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	1.162.646
Totale entrate (a+b+c)	**24.557.682**

Impegni in c/competenza	
Tit.	
	2008
d) Spese correnti titolo I	16.691.044
e) Spese investimenti titolo II dep. Int. X	6.805.135
Spese finali (d+e)	**23.496.179**
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	972.877
Totale spese (d+e+f)	**24.469.056**

1 = a - d; 2 = a-(d+f); 3 = (b-e); 4 = (b+c) -e; 5 = Totale entrate - Totale spese; 6 = Totale entrate x 100/totale spese;
7 = Entrate finali x 100/Spese finali; 8 = (Fondo cassa + residui attivi) - residui passivi, saldo = (avanzi - disavanzi)
9 = Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi; 10 = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

migliaia di euro

Equilibri di bilancio	
	2008
Margine corrente (1)	1.914.322
Equilibrio economico finanziario corrente (2)	941.445
Margine c/capitale (3)	-2.015.465
Equilibrio c/capitale (4)	-852.819
Risultato di gestione (5)	88.626
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	100,36
Equilibrio fin.rio entr./spese finali % (7)	99,57
Ris. di Amm.ne - Saldi complessivi (8)	2.804.062
Equilibrio Fin.rio Amm.ne% (9)	109,09
Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	61,19
Rapporto di composizione %	
Struttura entrate	**Acc.ti comp. 2008**
Entrate correnti	75,76
Entrate c/capitale	19,50
Accensione prestiti	4,73
Totale	100,00
Struttura spese	**Impegni comp. 2008**
Spesa corrente	68,21
Spesa c/capitale	27,81
Rimborso prestiti	3,98
Totale	100,00

Tabella 1/C.neg.

Comuni - Equilibrio economico finanziario con segno negativo

Italia

migliaia di euro

Accertamenti e Impegni di competenza	
Accertamenti c/competenza	
Tit.	
	2008
a) Totale entrate correnti	**26.727.244**
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	7.024.009
Entrate finali (a+b)	**33.751.253**
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	2.480.140
Totale entrate (a+b+c)	**36.231.393**

Impegni in c/competenza	
Tit.	
	2008
d) Spese correnti titolo I	26.260.737
e) Spese investimenti titolo II dep. Int. X	8.612.630
Spese finali (d+e)	**34.873.367**
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	2.174.745
Totale spese (d+e+f)	**37.048.112**

1 = a - d; 2 = a-(d+f); 3 = (b-e); 4 = (b+c) -e;
5 = Totale entrate - Totale spese; 6 = Totale entrate x 100/totale spese;
7 = Entrate finali x 100/Spese finali;
8 = (Fondo cassa + residui attivi) - residui passivi, saldo = (avanzi - disavanzi)
9 = Fondo cassa + residui attivi x 100/residui passivi;
10 = Fondo non vincolato x 100/Risultato di amm.ne

migliaia di euro

Equilibri di bilancio	
	2008
Margine corrente (1)	466.507
Equilibrio economico finanziario corrente (2)	-1.708.238
Margine c/capitale (3)	-1.588.621
Equilibrio c/capitale (4)	891.519
Risultato di gestione (5)	-816.719
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	97,80
Equilibrio fin.rio entr./spese finali % (7)	96,78
Ris. di Amm.ne - Saldi complessivi (8)	2.146.351
Equilibrio Fin.rio Amm.ne% (9)	105,17
Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	61,19
Rapporto di composizione %	
Struttura entrate	**Acc.ti comp. 2008**
Entrate correnti	73,77
Entrate c/capitale	19,39
Accensione prestiti	6,85
Totale	100,00
Struttura spese	**Impegni comp. 2008**
Spesa corrente	68,21
Spesa c/capitale	27,81
Rimborso prestiti	3,98
Totale	100,00

Tabella 2/C

Comuni - Riscossioni e Pagamenti 2007-2008 - Sintesi -

Area: Italia	2007			2008		
Titolo Entrate	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.	Valore % risc. resi. su acc. resi.	Valore % risc. comp. su acc. comp.	Valore % risc. tot. su acc. tot.
TITOLO I - Entrate tributarie	59,64	66,14	63,82	51,14	68,15	61,75
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	49,88	79,08	71,33	48,45	82,34	74,04
TITOLO III - Entrate extratributarie	40,15	63,58	53,09	34,40	63,18	50,51
Totale Entrate correnti	**51,07**	**69,92**	**63,27**	**45,01**	**72,60**	**62,98**
TITOLO IV - Entrate derivanti da alien., da trasf. di capitale e da riscos. di crediti	21,81	65,12	40,71	26,70	129,13	36,11
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	32,14	53,99	38,42	30,48	56,24	40,81
Totale Entrate conto capitale	**25,05**	**62,99**	**40,10**	**27,72**	**53,13**	**37,42**
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	35,86	87,08	73,61	30,88	87,78	74,68
Totale	**35,14**	**69,03**	**53,42**	**34,60**	**68,15**	**52,86**

Area: Italia	2007			2008		
Titolo Spese	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.	Valore % pag. resi. su imp. resi.	Valore % pag. comp. su imp. comp.	Valore % pag. tot. su imp. tot.
TITOLO I - Spese correnti	57,48	71,56	67,69	59,05	72,88	68,87
TITOLO II - Spese in conto capitale	25,39	42,93	30,78	24,05	28,96	26,45
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	64,46	92,61	88,08	60,31	92,27	88,92
Totale	**33,33**	**63,66**	**48,62**	**34,62**	**62,21**	**48,52**
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	39,63	77,99	67,02	41,36	79,82	68,84
Totale	**33,55**	**64,84**	**49,71**	**34,88**	**63,76**	**49,81**

Tabella 3/C

Comuni - Residui attivi e passivi 2007 - 2008. Tabella di sintesi

Area: Italia	Comuni - Residui attivi 2007			Comuni - Residui attivi 2008		
Titolo Entrate	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Entrate tributarie	1,81	59,64	99,65	4,11	51,14	97,48
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	2,71	49,88	105,08	0,44	48,45	105,49
TITOLO III - Entrate extratributarie	3,85	40,15	100,77	3,93	34,40	107,96
Totale Entrate correnti	**2,69**	**51,07**	**101,23**	**3,20**	**45,01**	**102,80**
TITOLO IV - Entrate derivanti da alien., da trasf. di capitale e da riscos. di crediti	5,64	21,81	99,24	5,46	26,70	96,50
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	4,34	32,14	82,64	7,14	30,48	91,77
Totale Entrate conto capitale	**5,24**	**25,05**	**94,09**	**5,92**	**27,72**	**95,22**
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	9,21	35,86	91,10	12,02	30,88	96,76
Totale	**4,45**	**35,14**	**96,60**	**5,08**	**34,60**	**98,18**

Area: Italia	Comuni - Residui passivi 2007			Comuni - Residui passivi 2008		
Titolo Spese	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Spese correnti	5,57	57,48	111,01	4,95	59,05	102,01
TITOLO II - Spese in conto capitale	4,80	25,39	95,12	-0,09	24,05	96,83
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	2,68	64,46	72,16	4,09	60,31	101,59
Totale	**4,95**	**33,33**	**98,48**	**5,32**	**34,62**	**98,23**
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	7,42	39,63	106,80	8,91	41,36	99,42
Totale	**5,04**	**33,55**	**98,78**	**5,46**	**34,88**	**98,28**

Tabella 1/P

Italia

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2007	2008	
I	4.940.951	4.926.713	-0,29
II	4.275.237	4.427.380	3,56
III	681.298	794.039	16,55
a) Totale entrate correnti	**9.897.486**	**10.148.132**	**2,53**
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	2.388.415	2.394.786	0,27
Entrate finali (a+b)	**12.285.901**	**12.542.918**	**2,09**
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	696.734	881.020	26,45
Totale entrate (a+b+c)	**12.982.635**	**13.423.938**	**3,40**

Impegni in c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2007	2008	
d) Spese correnti titolo I	**8.819.162**	**9.114.603**	**3,35**
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	3.714.047	4.165.034	**12,14**
spese finali (d+e)	**12.533.209**	**13.279.637**	**5,96**
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	665.299	652.217	**-1,97**
Totale spese (d+e+f)	**13.198.508**	**13.931.854**	**5,56**

Equilibri di bilancio		
	2007	**2008**
Margine corrente (1)	1.078.324	1.033.529
Equilibrio economico finanziario (2)	413.025	381.312
Margine c/capitale (3)	-1.325.632	-1.770.248
Equilibrio c/capitale (4)	-628.898	-889.228
Risultato di gestione (5)	-215.873	-507.916
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	98,36	96,35
Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	93,09	90,03
Risultato di Amministrazione (8)	1.162.268	1.056.101
Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	105,39	104,93
Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	61,35	51,16
Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	**Acc.ti comp. 2007**	**Acc.ti comp. 2008**
Entrate correnti	76,24	75,60
Entrate c/capitale	18,40	17,84
Accensione prestiti	5,37	6,56
Totale	100,00	100,00
Struttura spese	**Impegni comp. 2008**	**Impegni comp. 2008**
Spesa corrente	66,82	65,42
Spesa c/capitale	28,14	29,90
Rimborso prestiti	5,04	4,68
Totale	100,00	100,00

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese; 6)=Totale entrate x 100/totale spese;

7) Equilibrio finanziario entrate finalix100/spese finali; 8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi;

9) Fondo cassa + residui attivi x100/residui passivi; 10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne

Tabella 1/P pos.

Province - Equilibrio economico finanziario con segno positivo

Italia

(in migliaia di euro)

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2007	2008	
a) Totale entrate correnti	8.901.284	7.864.337	-11,65
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	2.021.810	1.591.543	-21,28
Entrate finali (a+b)	10.923.094	9.455.880	-13,43
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	623.022	661.919	6,24
Totale entrate (a+b+c)	11.546.116	10.117.799	-12,37

Impegni in c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2007	2008	
d) Spese correnti titolo I	7.871.356	6.926.915	-12,00
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	3.264.416	3.095.962	-5,16
spese finali (d+e)	11.135.772	10.022.877	-9,99
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	570.488	445.031	-21,99
Totale spese (d+e+f)	11.706.260	10.467.908	-10,58

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese;

6)=Totale entrate x 100/totale spese; 7) Equilibrio finanziario entrate finalix100/spese finali;

8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi; 9) Fondo cassa + residui attivi x100/res. pass.;

10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne

Equilibri di bilancio		
	2007	2008
Margine corrente (1)	1.029.928	937.422
Equilibrio economico finanziario (2)	459.440	492.391
Margine c/capitale (3)	-1.242.606	-1.504.419
Equilibrio c/capitale (4)	-619.584	-842.500
Risultato di gestione (5)	-160.144	-350.109
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	98,63	96,66
Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	93,31	90,33
Risultato di Amministrazione (8)	1.026.705	773.435
Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	105,40	104,77
Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	60,57	40,43
Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	Acc.ti comp. 2007	Acc.ti comp. 2008
Entrate correnti	77,09	77,73
Entrate c/capitale	17,51	15,73
Accensione prestiti	5,40	6,54
Totale	100,00	100,00
Struttura spese	Impegni comp. 2008	Impegni comp. 2008
Spesa corrente	67,24	66,17
Spesa c/capitale	27,89	29,58
Rimborso prestiti	4,87	4,25
Totale	100,00	100,00

Tabella 1/P neg.

Province - Equilibrio economico finanziario con segno positivo

Italia

(in migliaia di euro)

Accertamenti e Impegni di competenza			
Accertamenti c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2007	2008	
a) Totale entrate correnti	996.202	2.283.795	129,25
b) entrate c/capitale titolo IV dep. ctg. VI	366.605	803.243	119,10
Entrate finali (a+b)	1.362.807	3.087.038	126,52
c) accensione prestiti titolo V dep. ctg. I	73.712	219.101	197,24
Totale entrate (a+b+c)	1.436.519	3.306.139	130,15

Impegni in c/competenza			Variazioni %
Tit.	Province		
	2007	2008	
d) Spese correnti titolo I	947.806	2.187.688	130,82
e) Spese in c/capitale titolo II dep. Int. X	437.909	1.069.072	144,13
spese finali (d+e)	1.385.715	3.256.760	135,02
f) Rimborso prestiti titolo III dep. Int. I	94.811	207.186	118,53
Totale spese (d+e+f)	1.480.526	3.463.946	133,97

1) = a - d; 2) = a-(d+f); 3) = (b-e); 4) = (b+c) -e; 5) = Totale entrate - Totale spese;

6)=Totale entrate x 100/totale spese; 7) Equilibrio finanziario entrate finalix100/spese finali;

8)= Fondo cassa + residui attivi - residui passivi; 9) Fondo cassa + residui attivi x100/res. pass.;

10)= Fondo non vincolato x100/Risultato di amm.ne

Equilibri di bilancio		
	2007	2008
Margine corrente (1)	48.396	96.107
Equilibrio economico finanziario (2)	-46.415	-111.079
Margine c/capitale (3)	-71.304	-265.829
Equilibrio c/capitale (4)	2.408	-46.728
Risultato di gestione (5)	-44.007	-157.807
Equilibrio finanziario di gestione % (6)	97,03	95,44
Eq. fin.rio entr.finali/spese finali % (7)	92,05	89,12
Risultato di Amministrazione (8)	135.563	282.667
Eq. Fin. Amm.ne.:Attivo fin.rio/res.pass.% (9)	113,45	101,81
Risultato Amm.ne:Fondi Non Vinc./Avanzo% (10)	67,24	80,52

Rapporto di composizione %		
Struttura entrate	Acc.ti comp. 2007	Acc.ti comp. 2008
Entrate correnti	69,35	69,08
Entrate c/capitale	25,52	24,30
Accensione prestiti	5,13	6,63
Totale	100,00	100,00
Struttura spese	Impegni comp. 2008	Impegni comp. 2008
Spesa corrente	64,02	63,16
Spesa c/capitale	29,58	30,86
Rimborso prestiti	6,40	5,98
Totale	100,00	100,00

Tabella n. 2/P

Province - Riscossioni e Pagamenti 2007-2008 - Sintesi –

Area: Italia	2007			2008		
Titolo Entrate	Valore.% tra Risc. Residui e Acc.Residui	Valore% tra Risc. di comp. e Accer.di comp.	Valore % risc.tot./acc.tot.	Valore.% tra Risc. Residui e Acc.Residui	Valore% tra Risc. di comp. e Accer.di comp.	Valore % risc.tot./acc.tot.
TITOLO I - Entrate tributarie	73,34	94,41	92,75	71,02	93,83	92,15
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	29,24	64,65	43,68	19,76	66,56	40,06
TITOLO III - Entrate extratributarie	34,10	73,22	58,46	30,25	70,88	56,44
Totale Entrate correnti	**32,18**	**80,10**	**60,17**	**23,48**	**80,14**	**57,80**
TITOLO IV - Entrate derivanti da alien., da trasf. di capitale e da riscos. di crediti	22,14	35,52	26,46	23,20	31,95	25,76
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	24,85	35,04	26,75	23,64	31,47	25,58
Totale Entrate conto capitale	**22,98**	**35,44**	**26,54**	**23,32**	**31,84**	**25,71**
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	25,89	85,46	67,57	39,03	89,79	74,18
Totale	**26,78**	**68,79**	**46,25**	**23,87**	**68,81**	**45,13**

Area: Italia	2007			2008		
Titolo Spese	Valore% tra Pag. Residui e Imp.Residui	Valore % tra Pag.di comp. e Imp.di comp.	Valore % pag.tot./imp.tot.	Valore% tra Pag. Residui e Imp.Residui	Valore % tra Pag.di comp. e Imp.di comp.	Valore % pag.tot./imp.tot.
TITOLO I - Spese correnti	46,11	65,03	57,60	49,54	67,62	60,57
TITOLO II - Spese in conto capitale	21,40	24,01	22,03	21,19	17,86	20,37
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	53,25	95,82	93,76	29,30	98,74	94,71
Totale	**28,43**	**53,15**	**38,56**	**29,45**	**53,02**	**39,32**
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	55,78	80,88	72,19	44,15	77,45	67,78
Totale	**29,27**	**55,35**	**40,29**	**29,80**	**54,85**	**40,62**

Tabella n. 3/P

Province - Residui attivi e passivi 2007 - 2008. Tabella di sintesi

Area: Italia	Province - Residui attivi 2007			Province - Residui attivi 2008		
Titolo Entrate	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore % risc. resi. su acc. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Entrate tributarie	2,15	73,34	89,75	-0,35	71,02	107,25
TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	3,97	29,24	91,31	2,16	19,76	103,57
TITOLO III - Entrate extratributarie	3,42	34,10	106,36	3,74	30,25	117,97
Totale Entrate correnti	**3,83**	**32,18**	**92,10**	**2,12**	**23,48**	**104,75**
TITOLO IV - Entrate derivanti da alien., da trasf. di capitale e da riscos. di crediti	7,17	22,14	100,89	5,76	23,20	98,89
TITOLO V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	4,25	24,85	86,18	2,22	23,64	96,65
Totale Entrate conti capitale	**6,28**	**22,98**	**96,42**	**4,80**	**23,32**	**98,28**
TITOLO VI - Entrate da servizi per conto terzi	4,27	25,89	103,35	7,41	39,03	77,75
Totale	**5,24**	**26,78**	**94,91**	**3,85**	**23,87**	**100,12**

Area: Italia	Province - Residui passivi 2007			Province - Residui passivi 2008		
Titolo Spese	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali	Valore % rettifiche su residui iniziali	Valore %pag. resi. su imp. res.	Valore % residui finali totali su residui iniziali
TITOLO I - Spese correnti	7,10	46,11	100,25	5,41	49,54	95,64
TITOLO II - Spese in conto capitale	5,43	21,40	97,02	4,71	21,19	100,78
TITOLO III - Spese per rimborso di prestiti	2,36	53,25	125,89	6,38	29,30	85,26
Totale	**5,90**	**28,43**	**97,99**	**4,92**	**29,45**	**99,25**
TITOLO IV - Spese per servizi per conto terzi	4,26	55,78	76,89	7,06	44,15	103,14
Totale	**5,85**	**29,27**	**97,35**	**4,97**	**29,80**	**99,34**

8 Debito finanziario di Comuni e Province

Cons. Andrea Liotta

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*)[304] 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 bilancio[305].

8.1 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 5.994 Comuni[306] con popolazione complessiva pari a 51.252.076, corrispondente all' 86,85% della popolazione nazionale[307].

Le Province, invece, sono proporzionalmente più numerose –103 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 2007-2008 e, per

---

[304] 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).

[305] Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

[306] Il numero dei Comuni è leggermente inferiore a quello del campione utilizzato nei capitoli dedicati all'analisi finanziaria perché qui i dati sono tratti essenzialmente dal conto del patrimonio non sempre pedissequo al conto del bilancio. L'analisi, inoltre, in attesa delle necessarie sistemazioni contabili, non comprende il Comune di Roma, il quale a fine 2007 chiudeva il conto del patrimonio con ben quasi 7 miliardi di euro di debito finanziario, stralciati dalla contabilità ordinaria e trasferiti alla gestione straordinaria. Dei dati del Comune di Roma , comunque, si terrà conto per alcune valutazioni. (Per approfondimenti sulla gestione finanziaria 2008 del Comune di Roma vedasi la relativa relazione della Sezione Regionale di controllo per il Lazio).

[307] Dati Istat al 31 dicembre 2006.

quest'ultimo esercizio, verificare 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 e si svolge in stretta connessione con la sequenza dei fogli tabellari. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

8.1.1 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 2008 con il 2007.

Quanto alla consistenza del debito, pari nel 2008 a 46,946 miliardi di euro, è da notare subito un ritorno alla crescita (0,55%) dopo l' inusuale flessione del 2007 (-0,81%). La distribuzione per aree geografiche, sempre per il 2008, rivela che il 56,93% del debito è detenuto da Enti dell'area Nord, il 16,60% da Enti dell'area Centro[308] e il rimanente 26,47% da Enti dell'aerea Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 79,59% del totale, le obbligazioni il 19,33% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l' 1,07%. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli Enti dell'area Nord sia, proporzionalmente, molto più elevata.

Il rapporto dello stock del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2008, un carico pro-capite di 970[309] euro.

Questo dato, riportato per aree geografiche, è di 1.090 euro per il Nord, di 1.010 euro per il Centro[310] e di 760 euro per il Sud-Isole.

Province

Quanto alla consistenza del debito delle Province (tabelle 1/p – 2/p – 3/p), pari nel 2008 a 11,362 miliardi di euro, è da notare, come per i Comuni, un ritorno alla crescita, qui pari al 2,99%.

La distribuzione per aree geografiche rivela che il 49,97% del debito è detenuto da enti dell'area Nord, il 21,68% da enti dell'area Centro ed il rimanente 28,35% da enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 68,62% del totale, le obbligazioni il 30,31% ed il rimanente, altro nelle tabelle, rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali, l'1,07%.

Il rapporto dello *stock* del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2008, un carico pro-capite di 200 euro.

Questo dato riportato per aree geografiche diventa 230 euro per il Nord, 210 euro per il Centro e 160 euro per il Sud-Isole.

---

[308] In effetti, l'area Centro, incluso il Comune di Roma, detiene oltre il 31%.
[309] Inclusi i dati del Comune di Roma, il dato è prossimo ai 1.100 euro.
[310] Incluso il Comune di Roma, il dato raggiunge i 1.500 euro.

8.1.2 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 2008, si propongono di rilevare la sostenibilità del rimborso e del costo del debito con riferimento a parametri finanziari, economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito, da parte dei bilanci degli enti locali, mette a confronto il costo annuale per interessi con le entrate correnti (accertamenti dei primi tre titoli di bilancio), il cui limite già fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. n. 267/2000), era stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12% con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori e poi, con vigenza attuale, nuovamente variato con la finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) che ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 4,64% che diventa il 5,74% nell'area Nord (con un'impennata del 7,75% nell'area Piemonte), il 3,29% nell'area Centro ed il 4,07% nell'area Sud-Isole, mostrando un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari al 5,13% che diventa il 5,61% nell'area Nord, il 5,10% nell'area Centro ed il 4,52% nell'area Sud-Isole con un grosso scostamento del dato relativo alle Province della Calabria (8,83%) e dell'Abruzzo (9,91%), mostrando, comunque, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al parametro normativo (tabella n. 4 P).

Una seconda ipotesi mette a raffronto l'importo degli interessi passivi con quello dello stock del debito per valutare il tasso di incidenza a fronte del valore dell'*euribor* a 12 mesi del periodo considerato (2008).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 4,87% che diventa il 5,22% nell'area Centro ed il 4,66% nell'area Sud-Isole ed il 4,86% nell'area Nord (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è del 4,52% che diventa il 4,59% nell'area Centro, il 4,70% nell'area Sud-Isole ed il 4,38% nell'area Nord (tabella n. 4 P).

Il valore dell'*euribor* – a dodici mesi – del periodo considerato si muove, in modo altalenante, per valori del 4,733% a gennaio, del 5,418% a luglio e del 3,921% 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[311].

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale di 95,37%[312] che diviene il 63,00% nell'area Centro[313], il 118,08% nell'area Nord è l' 87,38% nell'area Sud-Isole (tabella n.4 C).

Per le Province, il valore medio nazionale è di 113,57% che diviene il 111,07% nell'area Centro, il 128,09% nell'area Nord ed il 96,03% nell'area Sud-Isole con punte, però, di 197,87% per le Province calabre e del 179,49% per quelle dell'Abruzzo (tabella n. 4 P).

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 (da notare la quasi perfetta coincidenza tra la quota interessi e quella capitale).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 10,08%[314] che diviene il 6,56% nell'area Centro[315], l'8,17% nell'area Sud-Isole ed il 13,21% nell'area Nord[316](tabella n. 4 C).

Per le Province il valore medio nazionale è del 10,24% che diviene il 9,97% nell'area Centro, l' 8,62% nell'area Sud-Isole e l'11,59% nell'area Nord (tabella n. 4 P).

Già in precedenti relazioni, questa Corte ha avuto modo di denunciare come poco efficaci, quali parametri di sostenibilità, quelli meramente finanziari e ciò per tutta una serie di argomentazioni che si ritiene utile riprendere.

---

[311] 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%.

[312] Il valore sale ad oltre il 120% includendo il Comune di Roma.

[313] Il valore sale ad oltre il 180% includendo il Comune di Roma.

[314] Quasi il 12% includendo il Comune di Roma.

[315] Oltre il 14% includendo il Comune di Roma.

[316] 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 interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione .... non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate...".

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[317].

In secondo luogo, il riferirsi alle entrate correnti senza depurarle da quelle soggette a vincolo di destinazione, le quali ultime chiaramente mancano di sostanziale idoneità per fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

Al riguardo, occorre anche tener conto, oltre alle entrate vincolate per legge o collegate a spese delegate dalla Regione, delle risorse destinate necessariamente a copertura di quei servizi che rappresentano "le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali" certamente anch'esse non idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

È essenziale, quindi, che la misura della effettiva sostenibilità del peso del debito si componga anche di parametri economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione della sostenibilità economica dello stock del debito può prendere in considerazione il raffronto con elementi esterni come il prodotto interno lordo (PIL) dell'area di riferimento.

Con l'utilizzo dei dati ISTAT relativi al prodotto interno lordo (PIL) e procedendo, mediante proiezione, alla stima dell'importo totale dello stock del debito riferito all'universo degli Enti, per i Comuni (stima pari a 62,202 miliardi di euro) il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari al 3,97% che diviene il 5,04% nell'area Centro, il 3,43% nell'area Nord ed il 4,23% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 C1).

Per le Province, con una stima pari a 11,476 miliardi di euro, il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari allo 0,75% che diviene lo 0,72% nell'area Centro, lo 0,71% nell'area Nord e lo 0,87% nell'area Sud-Isole (tabella n. 5 P1).

Questi dati vanno anche apprezzati con riferimento al debito pubblico nazionale che nel 2008 ammonta a 1.664 miliardi di euro con una incidenza sul PIL pari al 105,08%[318].

Una seconda ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità economica, peraltro codificata nel TUEL (art. 162, comma 6) prende in considerazione il raffronto fra il costo del cosiddetto "servizio del debito" (somma degli interessi + quota capitale in ammortamento) ed il saldo del bilancio di parte corrente – accertamenti/impegni - (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

---

[317] Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15%.

[318] Fonte Istat (2008).

In buona sostanza, si valorizza in termini economici il saldo di due dati finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilandolo in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico (che non include i fatti straordinari) e lo si confronta con il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 108,20% che diventa l' 81,16% nell'area Sud-Isole, il 110,16% nell'area Centro ed il 123,59% nell'area Nord (tabella n. 5 C2).

Per le Province, il valore medio nazionale è pari al 66,58% che diventa il 57,17% nell'area Sud-Isole, il 70,73% nell'area Centro ed il 71,39% nell'area Nord (tabella n. 5 P2).

È chiaro che il valore eccedente il 100% è la parte degli oneri che non trova copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente e costituirà elemento di disavanzo a meno che non trovi finanziamento in saldi positivi non strutturali (avanzi di amministrazione o quant'altro che, in deroga ai principi economici, la legislazione consente di utilizzare a copertura). In quest'ultima ipotesi ricadono pesantemente le Province della Sicilia e dell'Emilia Romagna nonché moltissimi Comuni di svariati ambiti regionali con punte elevate nell'area Piemonte.

Le ultime ricostruzioni di sostenibilità economica rivelano immediatamente come le risorse generate dalla gestione ordinaria siano sempre sufficienti a finanziare il costo degli interessi ma diventino incapienti, per molti comuni ed alcune province, quando subiscono anche l'incidenza delle quote capitale in ammortamento.

L'indagine sulla sostenibilità del costo dello stock del debito finanziario si conclude con il raffronto del suo valore numerario con quello del netto patrimoniale depurato (saldo di tutte le attività patrimoniali, al netto del valore dei beni demaniali, e di tutte le passività, al netto dello *stock* del debito finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore (incidenza percentuale del primo termine sul secondo), riferito al complesso degli Enti, pari al 51,06% che diviene il 72,23% nell'area Centro, il 51,00% nell'area Nord ed il 43,23% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 C).

Per le Province, il valore è pari al 61,53% che diviene l' 83,95% nell'area Centro, il 78,67% nell'area Nord ed il 38,74% nell'area Sud-Isole (tabella n. 6 P).

È di immediata comprensione che i valori di incidenza più bassi rappresentano le situazioni di migliore sostenibilità patrimoniale.

8.2 Considerazioni d'insieme

Il debito finanziario complessivo dei Comuni, nel 2008, può stimarsi in 62,202[319] miliardi di euro (accertato in 46,946 miliardi su enti che rappresentano l' 86,85% dell'intera popolazione) e cresce, rispetto al 2007, dello 0,55%.

Quello delle Province in 11,476 miliardi di euro (accertato in 11,362 miliardi relativamente a 103 enti su 104 totali) con un andamento in crescita, rispetto al 2007, del 2,99%.

Il primo grava sulla popolazione residente per quasi 1.100 euro pro-capite ed incide sul prodotto interno lordo per il 3,97%.

Quello delle Province ha una incidenza pro-capite di 200 euro e costituisce lo 0,75% del prodotto interno lordo. Considerate, in termini atecnici, le entrate correnti quali una sorta di prodotto interno lordo dell'ente, l'incidenza media del debito per i Comuni è di oltre il 120% e per le Province del 113,57%.

Per i Comuni, rispetto al totale, i mutui sono il 79,59% ed i prestiti obbligazionari il 19,33%. Per le Province, i rispettivi dati sono il 68,62% ed il 30,31%. I prestiti obbligazionari, anche se sempre inferiori, 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, per i Comuni, si ha nell'area Centro (includendo Roma) dove si verifica anche la maggiore incidenza percentuale sul Pil.

In generale, l'incidenza pro-capite del debito decresce col decrescere della popolazione degli Enti.

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 Cento che rivelano i dati meno buoni.

Anche la sostenibilità economico-finanziaria, riferita ai meri interessi passivi - a parte poche situazioni di segno contrario per le province e la considerazione che per i Comuni in molte aree è al limite - è nel suo complesso positiva.

Si mostra, invece, fortemente negativa la sostenibilità economico-finanziaria, se non si considera più quale costo del debito il peso dei soli interessi. Se infatti, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative prevedono, si pongono alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria in più della metà dei Comuni e

[319] La stima fatta nella relazione dell'anno passato dava un valore di 63,496 miliardi di euro. La differenza con quella ora indicata è dovuta ad un diverso più ampio campione conosciuto, che include anche molti piccoli comuni che mostrano, quindi, un indebitamento pro-capite inferiore.

per alcune Province. Va da sé, poi, che la parte in eccesso, se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli Enti, può ritenersi positiva e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore del 51,06% e, per le Province, del 61,53%.

Per aree geografiche, i valori in positivo meno apprezzabili sono quelli degli Enti delle regioni centrali.

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

D'altra parte, è lo stesso sistema normativo vigente ad apparire contraddittorio. Infatti, per un verso, è codificato il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL) presupponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente, per l'altro, quando si pone la regola per fissare il valore limite al nuovo e ulteriore indebitamento, si considera il solo peso degli interessi, senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento, e lo si raffronta alle sole entrate correnti – senza alcun riferimento alle spese prescindendo dal 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 per consentire o inibire nuovo indebitamento, si convertisse a parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

In termini ancora più semplici, questa Corte suggerisce che l'incidenza del costo degli interessi abbia a parametro non le entrate correnti, ma il saldo corrente e che le mere entrate correnti fungano da parametro non del costo degli interessi, ma della dimensione dello *stock* del debito.

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2007 (da conto patrimoniale 2007)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui 1	inc. % 1/X	inc. % 1/4	Obbligazioni 2	inc. % 2/X	inc. % 2/4	altro (fin.ti pluriennali e a breve termine) 3	inc. % 3/X	inc. % 3/4	Totale Stock del debito accertato 4	inc. % 4/X
Piemonte	955	4.064.163	4.659.297	12,52	83,35	860.057	9,69	15,39	70.669	11,64	1,26	5.590.023	11,97
Lombardia	1.257	8.740.229	6.484.649	17,43	71,82	2.468.204	27,81	27,34	75.596	12,45	0,84	9.028.449	19,34
Liguria	184	1.447.222	1.553.973	4,18	69,66	664.264	7,48	29,78	12.682	2,09	0,57	2.230.919	4,78
Trentino Alto Adige	258	621.290	717.469	1,93	98,84	0	0,00	0,00	8.439	1,39	1,16	725.908	1,55
Veneto	496	4.469.953	3.264.708	8,77	77,41	917.864	10,34	21,76	34.913	5,75	0,83	4.217.485	9,03
Friuli Venezia Giulia	173	1.051.396	1.272.280	3,42	92,53	98.853	1,11	7,19	3.817	0,63	0,28	1.374.950	2,94
Emilia Romagna	301	4.057.163	2.574.590	6,92	73,31	922.740	10,40	26,28	14.460	2,38	0,41	3.511.790	7,52
Totale Nord	**3.624**	**24.451.416**	**20.526.966**	**55,17**	**76,94**	**5.931.982**	**7,73**	**2,57**	**220.576**	**36,34**	**0,83**	**26.679.524**	**57,14**
Toscana	253	3.510.204	3.073.761	8,26	81,06	686.414	7,73	18,10	31.618	5,21	0,83	3.791.793	8,12
Umbria	66	791.767	596.467	1,60	71,71	225.700	2,54	27,13	9.627	1,59	1,16	831.794	1,78
Marche	178	1.355.528	1.311.918	3,53	90,36	107.903	1,22	7,43	32.037	5,28	2,21	1.451.858	3,11
Lazio	227	2.039.672	1.538.586	4,13	87,92	178.072	2,01	10,18	33.413	5,51	1,91	1.750.071	3,75
Totale Centro	**724**	**7.697.171**	**6.520.732**	**17,52**	**83,33**	**1.198.089**	**13,50**	**15,31**	**106.695**	**17,58**	**1,36**	**7.825.516**	**16,76**
Abruzzo	194	990.094	869.143	2,34	78,32	240.141	2,71	21,64	513	0,08	0,05	1.109.797	2,38
Molise	70	156.583	92.121	0,25	84,36	0	0,00	0,00	17.078	2,81	15,64	109.199	0,23
Campania	353	4.711.613	3.337.898	8,97	82,65	656.482	7,40	16,25	44.398	7,31	1,10	4.038.778	8,65
Puglia	193	3.245.697	1.750.384	4,70	84,23	261.587	2,95	12,59	66.237	10,91	3,19	2.078.208	4,45
Basilicata	97	499.090	336.761	0,91	78,18	94.014	1,06	21,82	0	0,00	0,00	430.775	0,92
Calabria	230	1.449.284	1.016.590	2,73	86,19	150.690	1,70	12,78	12.243	2,02	1,04	1.179.523	2,53
Sicilia	252	3.966.069	2.163.580	5,81	85,47	237.918	2,68	9,40	129.921	21,41	5,13	2.531.419	5,42
Sardegna	257	1.379.456	594.852	1,60	83,96	104.346	1,18	14,73	9.293	1,53	1,31	708.491	1,52
Totale Sud-Isole	**1.646**	**16.397.886**	**10.161.329**	**27,31**	**83,38**	**1.745.178**	**19,66**	**14,32**	**279.683**	**46,08**	**2,30**	**12.186.190**	**26,10**
Totale X	**5.994**	**48.546.473**	**37.209.027**	**100,00**	**79,69**	**8.875.249**	**100,00**	**19,01**	**606.954**	**100,00**	**1,30**	**46.691.230**	**100,00**

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2008 (da conto patrimoniale 2008)

(In migliaia di 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	955	4.064.163	4.383.121	11,73	77,91	1.183.245	13,04	21,03	59.403	11,78	1,06	5.625.769	11,98
Lombardia	1.257	8.740.229	6.578.986	17,61	72,33	2.443.973	26,93	26,87	72.723	14,42	0,80	9.095.682	19,37
Liguria	184	1.447.222	1.543.326	4,13	70,42	637.663	7,03	29,10	10.540	2,09	0,48	2.191.529	4,67
Trentino Alto Adige	258	621.290	691.623	1,85	98,83	0	0,00	0,00	8.188	1,62	1,17	699.811	1,49
Veneto	496	4.469.953	3.272.635	8,76	77,87	896.138	9,87	21,32	33.852	6,71	0,81	4.202.625	8,95
Friuli Venezia Giulia	173	1.051.396	1.295.926	3,47	92,65	99.762	1,10	7,13	3.098	0,61	0,22	1.398.786	2,98
Emilia Romagna	301	4.057.163	2.556.423	6,84	72,74	944.682	10,41	26,88	13.217	2,62	0,38	3.514.322	7,49
Totale Nord	**3.624**	**24.451.416**	**20.322.040**	**54,39**	76,03	**6.205.463**	**68,37**	**23,22**	**201.021**	**39,86**	**0,75**	**26.728.524**	**56,93**
Toscana	253	3.510.204	3.072.884	8,22	81,95	670.853	7,39	17,89	23.604	1,19	0,16	3.749.724	7,99
Umbria	66	791.767	619.791	1,66	72,58	216.522	2,39	25,36	9.299	3,49	2,06	853.930	1,82
Marche	178	1.355.528	1.312.010	3,51	91,09	104.838	1,16	7,28	23.557	4,67	1,64	1.440.405	3,07
Lazio	227	2.039.672	1.534.186	4,11	88,29	170.562	1,88	9,82	32.852	6,51	1,89	1.737.600	3,70
Totale Centro	**724**	**7.697.171**	**6.538.871**	**17,50**	83,93	**1.162.775**	**12,81**	**14,92**	**89.312**	**17,71**	**1,15**	**7.790.958**	**16,60**
Abruzzo	194	990.094	878.967	2,35	78,25	243.729	2,69	21,70	539	0,11	0,05	1.123.235	2,39
Molise	70	156.583	96.255	0,26	85,14	0	0,00	0,00	16.801	3,33	14,86	113.056	0,24
Campania	353	4.711.613	3.689.360	9,87	84,15	641.376	7,07	14,63	53.538	10,62	1,22	4.384.274	9,34
Puglia	193	3.245.697	1.726.296	4,62	84,68	253.063	2,79	12,41	59.147	11,73	2,90	2.038.506	4,34
Basilicata	97	499.090	333.938	0,89	78,74	90.184	0,99	21,26	0	0,00	0,00	424.122	0,90
Calabria	230	1.449.284	1.040.142	2,78	86,83	145.464	1,60	12,14	12.292	2,44	1,03	1.197.898	2,55
Sicilia	252	3.966.069	2.154.823	5,77	88,00	230.921	2,54	9,43	62.971	12,49	2,57	2.448.715	5,22
Sardegna	257	1.379.456	585.195	1,57	83,91	103.538	1,14	14,85	8.716	1,73	1,25	697.449	1,49
Totale Sud-Isole	**1.646**	**16.397.886**	**10.504.976**	**28,11**	**84,53**	**1.708.275**	**18,82**	**13,75**	**214.004**	**42,43**	**1,72**	**12.427.255**	**26,47**
Totale X	**5.994**	**48.546.473**	**37.365.887**	**100,00**	**79,59**	**9.076.513**	**100,00**	**19,33**	**504.337**	**100,00**	**1,07**	**46.946.737**	**100,00**

Tabella n. 3/C

(In migliaia di euro)

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2007 - 2008 — **Incidenza per abitante**

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. Stock deb.acc (8-4)/4	Rapporto stock deb. 2007 e pop. (a)	Rapporto stock deb. 2008 e pop. (b)
Piemonte	955	4.064.163	-5,93	37,58	-15,94	0,64	1,38	1,38
Lombardia	1.257	8.740.229	1,45	-0,98	-3,80	0,74	1,03	1,04
Liguria	184	1.447.222	-0,69	-4,00	-16,89	-1,77	1,54	1,51
Trentino Alto Adige	258	621.290	-3,60	0,00	-2,97	-3,60	1,17	1,13
Veneto	496	4.469.953	0,24	-2,37	-3,04	-0,35	0,94	0,94
Friuli Venezia Giulia	173	1.051.396	1,86	0,92	-18,84	1,73	1,31	1,33
Emilia Romagna	301	4.057.163	-0,71	2,38	-8,60	0,07	0,87	0,87
Totale Nord	**3.624**	**24.451.416**	**-1,00**	**4,61**	**-8,87**	**0,18**	**1,09**	**1,09**
Toscana	253	3.510.204	-0,03	-2,27	-25,35	-1,11	1,08	1,07
Umbria	66	791.767	3,91	-4,07	-3,41	2,66	1,05	1,08
Marche	178	1.355.528	0,01	-2,84	-26,47	-0,79	1,07	1,06
Lazio	227	2.039.672	-0,29	-4,22	-1,68	-0,71	0,86	0,85
Totale Centro	**724**	**7.697.171**	**0,28**	**-2,95**	**-16,29**	**-0,44**	**1,02**	**1,01**
Abruzzo	194	990.094	1,13	1,49	5,07	1,21	1,12	1,13
Molise	70	156.583	4,49	0,00	-1,62	3,53	0,70	0,72
Campania	353	4.711.613	10,53	-2,30	20,59	8,55	0,86	0,93
Puglia	193	3.245.697	-1,38	-3,26	-10,70	-1,91	0,64	0,63
Basilicata	97	499.090	-0,84	-4,07	0,00	-1,54	0,86	0,85
Calabria	230	1.449.284	2,32	-3,47	0,40	1,56	0,81	0,83
Sicilia	252	3.966.069	-0,40	-2,94	-51,53	-3,27	0,64	0,62
Sardegna	257	1.379.456	-1,62	-0,77	-6,21	-1,56	0,51	0,51
Totale Sud-Isole	**1.646**	**16.397.886**	**3,38**	**-2,11**	**-23,48**	**1,98**	**0,74**	**0,76**
Totale X	**5.994**	**48.546.473**	**0,42**	**2,27**	**-16,91**	**0,55**	**0,96**	**0,97**

Tabella n. 4/C

Debiti di finanziamento 2008 - Sostenibilità finanziaria

(In migliaia di 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	955	4.064.163	3.619.704	5.625.769	280.392	817.176	7,75	4,98	155,42	22,58
Lombardia	1.257	8.740.229	7.722.243	9.095.682	409.817	852.723	5,31	4,51	117,79	11,04
Liguria	184	1.447.222	1.712.802	2.191.529	116.540	238.040	6,80	5,32	127,95	13,90
Trentino Alto Adige	258	621.290	891.841	699.811	43.521	129.104	4,88	6,22	78,47	14,48
Veneto	496	4.469.953	3.568.399	4.202.625	216.603	424.420	6,07	5,15	117,77	11,89
Friuli Venezia Giulia	173	1.051.396	1.301.352	1.398.786	60.632	167.159	4,66	4,33	107,49	12,85
Emilia Romagna	301	4.057.163	3.820.057	3.514.322	171.961	361.375	4,50	4,89	92,00	9,46
Totale Nord	**3.624**	**24.451.416**	**22.636.398**	**26.728.524**	**1.299.465**	**2.989.996**	**5,74**	**4,86**	**118,08**	**13,21**
Toscana	253	3.510.204	3.380.948	3.749.724	201.633	411.765	5,96	5,38	110,91	12,18
Umbria	66	791.767	715.572	853.930	42.259	78.339	5,91	4,95	119,34	10,95
Marche	178	1.355.528	1.188.901	1.440.405	70.910	140.806	5,96	4,92	121,15	11,84
Lazio	227	2.039.672	1.628.503	1.737.600	91.546	180.159	5,62	5,27	106,70	11,06
Totale Centro	**724**	**7.697.171**	**12.366.785**	**7.790.958**	**406.348**	**811.069**	**3,29**	**5,22**	**63,00**	**6,56**
Abruzzo	194	990.094	768.034	1.123.235	51.372	97.223	6,69	4,57	146,25	12,66
Molise	70	156.583	158.696	113.056	4.903	10.785	3,09	4,34	71,24	6,80
Campania	353	4.711.613	4.098.961	4.384.274	187.930	344.608	4,58	4,29	106,96	8,41
Puglia	193	3.245.697	2.182.097	2.038.506	94.435	207.932	4,33	4,63	93,42	9,53
Basilicata	97	499.090	402.867	424.122	21.318	42.774	5,29	5,03	105,28	10,62
Calabria	230	1.449.284	1.145.508	1.197.898	56.105	111.899	4,90	4,68	104,57	9,77
Sicilia	252	3.966.069	3.905.483	2.448.715	124.971	271.967	3,20	5,10	62,70	6,96
Sardegna	257	1.379.456	1.559.794	697.449	37.943	74.326	2,43	5,44	44,71	4,77
Totale Sud-Isole	**1.646**	**16.397.886**	**14.221.441**	**12.427.255**	**578.977**	**1.161.514**	**4,07**	**4,66**	**87,38**	**8,17**
Totale X	**5.994**	**48.546.473**	**49.224.623**	**46.946.737**	**2.284.791**	**4.962.580**	**4,64**	**4,87**	**95,37**	**10,08**

*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 2008 - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale *Stock* debito stimato* 3	Prodotto interno lordo (PIL)** 4	Inc. % 3/4
Piemonte	1.206	4.352.828	6.025.350	126.855.705	4,75
Lombardia	1.546	9.545.441	9.933.641	326.130.509	3,05
Liguria	235	1.607.878	2.434.810	43.766.045	5,56
Trentino Alto Adige	339	995.604	1.121.432	33.121.355	3,39
Veneto	581	4.773.554	4.488.069	147.982.823	3,03
Friuli Venezia Giulia	219	1.212.602	1.613.256	36.052.205	4,47
Emilia Romagna	341	4.223.264	3.658.199	139.529.433	2,62
Totale Nord	**4.467**	**26.711.171**	**29.274.757**	**853.438.074**	**3,43**
Toscana	287	3.638.211	3.886.466	106.073.225	3,66
Umbria	92	872.967	941.505	21.747.779	4,33
Marche	246	1.536.098	1.632.281	41.612.187	3,92
Lazio	378	5.493.308	10.715.378	171.300.229	6,26
Totale Centro	**1.003**	**11.540.584**	**17.175.630**	**340.733.419**	**5,04**
Abruzzo	305	1.309.797	1.485.929	29.177.148	5,09
Molise	136	320.074	231.100	6.498.949	3,56
Campania	551	5.790.187	5.387.914	98.031.543	5,50
Puglia	258	4.069.869	2.556.139	71.446.091	3,58
Basilicata	131	591.338	502.513	11.198.141	4,49
Calabria	409	1.998.052	1.651.479	34.156.220	4,84
Sicilia	390	5.016.861	3.097.491	87.802.964	3,53
Sardegna	377	1.659.443	839.010	34.035.851	2,47
Totale Sud-Isole	**2.557**	**20.755.621**	**15.751.576**	**372.346.907**	**4,23**
Totale	**8.027**	**59.007.376**	**62.201.963**	**1.566.518.400**	**3,97**

*equivale al valore del totale dello stock debito accertato per gli enti dell'insieme in esame, (tabella n. 2/C, col. 8), proiettato alla totalità degli enti che rappresentino il 100% della popolazione (eccetto la Valle d'Aosta).

**Dati ISTAT - PIL a prezzo di mercato: sono stralciati Valle d'Aosta ed extra regio

La proiezione è stata effettuata tenuto conto del dato noto del debito finanziario del comune di Roma (gestione ordinaria + straordinaria 2008)

Tabella n. 5 /C 2 **Debiti di finanziamento 2008 - Sostenibilità economico-finanziaria**

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento 1	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi 2	Inc. % 1/2
Piemonte	955	4.064.163	817.176	405.481	201,53
Lombardia	1.257	8.740.229	852.723	676.809	125,99
Liguria	184	1.447.222	238.040	210.611	113,02
Trentino A. Adige	258	621.290	129.104	202.906	63,63
Veneto	496	4.469.953	424.420	434.396	97,70
Friuli V. Giulia	173	1.051.396	167.159	197.211	84,76
Emilia Romagna	301	4.057.163	361.375	291.912	123,80
Totale Nord	**3.624**	**24.451.416**	**2.989.996**	**2.419.327**	**123,59**
Toscana	253	3.510.204	411.765	375.737	109,59
Umbria	66	791.767	78.339	65.000	120,52
Marche	178	1.355.528	140.806	128.585	109,50
Lazio	227	2.039.672	180.159	166.914	107,94
Totale Centro	**724**	**7.697.171**	**811.069**	**736.237**	**110,16**
Abruzzo	194	990.094	97.223	98.823	98,38
Molise	70	156.583	10.785	28.939	37,27
Campania	353	4.711.613	344.608	314.926	109,42
Puglia	193	3.245.697	207.932	206.771	100,56
Basilicata	97	499.090	42.774	43.152	99,13
Calabria	230	1.449.284	111.899	119.825	93,39
Sicilia	252	3.966.069	271.967	441.064	61,66
Sardegna	257	1.379.456	74.326	177.563	41,86
Totale Sud-Isole	**1.646**	**16.397.886**	**1.161.514**	**1.431.063**	**81,16**
Totale X	**5.994**	**48.546.473**	**4.962.580**	**4.586.626**	**108,20**

Tabella n. 6 /C Debiti di finanziamento 2008 - Sostenibilità patrimoniale

(in euro)

(dal conto del patrimonio)					
Aree territoriali	**N. Enti**	**Popolazione**	Totale *Stock* debito accertato **1**	netto patrimoniale depurato* **2**	**Inc. % 1/2**
Piemonte	955	4.064.163	5.625.769	9.151.905	61,47
Lombardia	1.257	8.740.229	9.095.682	19.070.936	47,69
Liguria	184	1.447.222	2.191.529	4.103.925	53,40
Trentino Alto Adige	258	621.290	699.811	2.265.928	30,88
Veneto	496	4.469.953	4.202.625	6.071.594	69,22
Friuli Venezia Giulia	173	1.051.396	1.398.786	2.328.178	60,08
Emilia Romagna	301	4.057.163	3.514.322	9.415.175	37,33
Totale Nord	**3.624**	**24.451.416**	**26.728.524**	**52.407.641**	**51,00**
Toscana	253	3.510.204	3.749.724	5.494.069	68,25
Umbria	66	791.767	853.930	1.187.617	71,90
Marche	178	1.355.528	1.440.405	1.977.085	72,85
Lazio	227	2.039.672	1.737.600	2.118.254	82,03
Totale Centro	**724**	**7.697.171**	**7.790.958**	**10.786.324**	**72,23**
Abruzzo	194	990.094	1.123.235	1.343.922	83,58
Molise	70	156.583	113.056	220.983	51,16
Campania	353	4.711.613	4.384.274	10.909.392	40,19
Puglia	193	3.245.697	2.038.506	3.041.149	67,03
Basilicata	97	499.090	424.122	724.229	58,56
Calabria	230	1.449.284	1.197.898	2.446.976	48,95
Sicilia	252	3.966.069	2.448.715	7.925.499	30,90
Sardegna	257	1.379.456	697.449	2.132.278	32,71
Totale Sud-Isole	**1.646**	**16.397.886**	**12.427.255**	**28.744.428**	**43,23**
Totale X	**5.994**	**48.546.473**	**46.946.737**	**91.938.393**	**51,06**

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato (depurato) del valore del debito finanziario

Tabella n. 1/P

Debiti di finanziamento 2007 (da conto patrimoniale 2007)

(In migliaia di 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.%
			1	1/X	1/4	2	2/X	2/4	3	3/X	3/4	4	4/X
Piemonte	7	3.779.215	666.076	8,88	68,07	311.684	9,16	31,85	810	0,63	0,08	978.570	8,87
Lombardia	11	9.545.441	1.221.293	16,28	57,55	878.557	25,81	41,40	22.192	17,33	1,05	2.122.042	19,23
Liguria	4	1.607.878	100.218	1,34	47,45	110.356	3,24	52,25	629	0,49	0,30	211.203	1,91
Veneto	7	4.773.554	553.897	7,38	51,95	425.254	12,49	39,88	87.060	67,99	8,17	1.066.211	9,66
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	154.068	2,05	74,55	52.071	1,53	25,19	534	0,42	0,26	206.673	1,87
Emilia Romagna	9	4.223.264	674.983	9,00	75,71	208.901	6,14	23,43	7.700	6,01	0,86	891.584	8,08
Totale Nord	**42**	**25.141.954**	**3.370.535**	**44,94**	**61,55**	**1.986.823**	**58,37**	**36,28**	**118.925**	**92,88**	**2,17**	**5.476.283**	**49,64**
Toscana	10	3.638.211	622.274	8,30	81,01	142.288	4,18	18,52	3.615	2,82	0,47	768.177	6,96
Umbria	2	872.967	139.375	1,86	76,04	43.918	1,29	23,96	0	0,00	0,00	183.293	1,66
Marche	4	1.536.098	214.176	2,86	60,37	140.053	4,11	39,48	548	0,43	0,15	354.777	3,22
Lazio	5	5.493.308	889.169	11,85	76,12	278.904	8,19	23,88	0,00	0,00	0,00	1.168.073	10,59
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**1.864.994**	**24,86**	**75,37**	**605.163**	**17,78**	**24,46**	**4.163,00**	**3,25**	**0,17**	**2.474.320**	**22,43**
Abruzzo	4	1.309.797	248.238	3,31	63,73	141.282	4,15	36,27	0	0,00	0,00	389.520	3,53
Molise	2	320.074	46.480	0,62	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	46.480	0,42
Campania	5	5.790.187	365.023	4,87	60,79	235.410	6,92	39,21	0	0,00	0,00	600.433	5,44
Puglia	5	4.069.869	311.419	4,15	72,94	115.526	3,39	27,06	0	0,00	0,00	426.945	3,87
Basilicata	2	591.338	53.089	0,71	58,30	37.966	1,12	41,70	0	0,00	0,00	91.055	0,83
Calabria	5	1.998.052	635.395	8,47	79,03	168.623	4,95	20,97	0	0,00	0,00	804.018	7,29
Sicilia	9	5.016.861	382.110	5,09	77,01	109.146	3,21	22,00	4.951	3,87	1,00	496.207	4,50
Sardegna	8	1.659.443	223.458	2,98	98,29	3.878	0,11	1,71	9	0,01	0,00	227.345	2,06
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**2.265.212**	**30,20**	**73,50**	**811.831**	**23,85**	**26,34**	**4.960**	**3,87**	**0,16**	**3.082.003**	**27,94**
Totale X	**103**	**57.438.159**	**7.500.741**	**100,00**	**67,99**	**3.403.817**	**100,00**	**30,85**	**128.048**	**100,00**	**1,16**	**11.032.606**	**100,00**

Tabella n. 2/P

Debiti di finanziamento 2008 (da conto del patrimonio 2008)

(in migliaia di 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	7	3.779.215	711.746	9,13	70,06	303.427	8,81	29,87	743	0,61	0,07	1.015.916	8,94
Lombardia	11	9.545.441	1.357.476	17,41	60,53	867.090	25,18	38,66	18.255	14,95	0,81	2.242.821	19,74
Liguria	4	1.607.878	107.451	1,38	49,21	110.780	3,22	50,73	135	0,11	0,06	218.366	1,92
Veneto	7	4.773.554	567.934	7,28	53,68	403.009	11,70	38,09	87.066	71,29	8,23	1.058.009	9,31
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	159.477	2,05	75,41	51.533	1,50	24,37	460	0,38	0,22	211.470	1,86
Emilia Romagna	9	4.223.264	644.511	8,27	69,19	280.108	8,13	30,07	6.872	5,63	0,74	931.491	8,20
Totale Nord	**42**	**25.141.954**	**3.548.595**	**45,51**	**62,50**	**2.015.947**	**58,54**	**35,50**	**113.531**	**92,95**	**2,00**	**5.678.073**	**49,97**
Toscana	10	3.638.211	600.549	7,70	81,26	135.112	3,92	18,28	3.381	2,77	0,46	739.042	6,50
Umbria	2	872.967	141.982	1,82	76,62	43.330	1,26	23,38	0	0,00	0,00	185.312	1,63
Marche	4	1.536.098	217.680	2,79	59,17	149.717	4,35	40,70	482	0,39	0,13	367.879	3,24
Lazio	5	5.493.308	903.427	11,59	77,14	267.782	7,78	22,86	0	0,00	0,00	1.171.209	10,31
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**1.863.638**	**23,90**	**75,65**	**595.941**	**17,31**	**24,19**	**3.863**	**3,16**	**0,16**	2.463.442	**21,68**
Abruzzo	4	1.309.797	188.873	2,42	51,11	180.683	5,25	48,89	0	0,00	0,00	369.556	3,25
Molise	2	320.074	43.611	0,56	100,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	43.611	0,38
Campania	5	5.790.187	358.466	4,60	61,30	226.262	6,57	38,70	0	0,00	0,00	584.728	5,15
Puglia	5	4.069.869	352.696	4,52	76,10	110.744	3,22	23,90	0	0,00	0,00	463.440	4,08
Basilicata	2	591.338	55.755	0,72	57,06	41.958	1,22	42,94	0	0,00	0,00	97.713	0,86
Calabria	5	1.998.052	786.366	10,09	82,87	162.606	4,72	17,13	0	0,00	0,00	948.972	8,35
Sicilia	9	5.016.861	372.949	4,78	77,13	105.827	3,07	21,89	4.736	3,88	0,98	483.512	4,26
Sardegna	8	1.659.443	225.892	2,90	98,47	3.498	0,10	1,52	6	0,00	0,00	229.396	2,02
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**2.384.608**	**30,58**	**74,03**	**831.578**	**24,15**	**25,82**	**4.742**	**3,88**	**0,15**	3.220.928	**28,35**
Totale X	**103**	**57.438.159**	**7.796.841**	**100,00**	**68,62**	**3.443.466**	**100,00**	**30,31**	**122.136**	**100,00**	**1,07**	**11.362.443**	**100,00**

Tabella n. 3/P

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2007 - 2008

Incidenza per abitante

(in migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui 5/1	Var. % obbligazioni 6/2	Var. % altro 7/3	Var. % tot. *stock* deb.acc (8-4)/4	Rapporto *stock* deb. 2006 e pop. (a)	Rapporto *stock* deb. 2007 e pop. (b)
Piemonte	7	3.779.215	6,86	-2,65	-8,27	3,82	0,26	0,27
Lombardia	11	9.545.441	11,15	-1,31	-17,74	5,69	0,22	0,23
Liguria	4	1.607.878	7,22	0,38	-78,54	3,39	0,13	0,14
Veneto	7	4.773.554	2,53	-5,23	0,01	-0,77	0,22	0,22
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	3,51	-1,03	-13,86	2,32	0,17	0,17
Emilia Romagna	9	4.223.264	-4,51	34,09	-10,75	4,48	0,21	0,22
Totale Nord	**42**	**25.141.954**	**5,28**	**1,47**	**-4,54**	**3,68**	**0,22**	**0,23**
Toscana	10	3.638.211	-3,49	-5,04	-6,47	-3,79	0,21	0,20
Umbria	2	872.967	1,87	-1,34	0,00	1,10	0,21	0,21
Marche	4	1.536.098	1,64	6,90	-12,04	3,69	0,23	0,24
Lazio	5	5.493.308	1,60	-3,99	0,00	0,27	0,21	0,21
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**-0,07**	**-1,52**	**-7,21**	**-0,44**	**0,21**	**0,21**
Abruzzo	4	1.309.797	-23,91	27,89	0,00	-5,13	0,30	0,28
Molise	2	320.074	-6,17	0,00	0,00	-6,17	0,15	0,14
Campania	5	5.790.187	-1,80	-3,89	0,00	-2,62	0,10	0,10
Puglia	5	4.069.869	13,25	-4,14	0,00	8,55	0,10	0,11
Basilicata	2	591.338	5,02	10,51	0,00	7,31	0,15	0,17
Calabria	5	1.998.052	23,76	-3,57	0,00	18,03	0,40	0,47
Sicilia	9	5.016.861	-2,40	-3,04	-4,34	-2,56	0,10	0,10
Sardegna	8	1.659.443	1,09	-9,80	-33,33	0,90	0,14	0,14
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**5,27**	**2,43**	**-4,40**	**4,51**	**0,15**	**0,16**
Totale X	**103**	**57.438.159**	**3,95**	**1,16**	**-4,62**	**2,99**	**0,19**	**0,20**

Tabella n. 4/P

Debiti di finanziamento 2008 - Sostenibilità finanziaria

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Entrate correnti (accertamenti di competenza) 1	Totale *stock* debito accertato (8) 2	interessi passivi (inter. VI tit. I spese) 3	interessi passivi + quota capitale in ammortamento* 4	Inc. % 3/1	Inc. % 3/2	Inc. % 2/1	Inc. % 4/1
Piemonte	7	3.779.215	814.643	1.015.916	40.770	67.203	5,00	4,01	124,71	8,25
Lombardia	11	9.545.441	1.479.152	2.242.821	98.653	154.454	6,67	4,40	151,63	10,44
Liguria	4	1.607.878	345.134	218.366	9.442	17.513	2,74	4,32	63,27	5,07
Veneto	7	4.773.554	744.968	1.058.009	50.107	110.592	6,73	4,74	142,02	14,85
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	314.584	211.470	7.417	19.077	2,36	3,51	67,22	6,06
Emilia Romagna	9	4.223.264	734.368	931.491	42.412	145.016	5,78	4,55	126,84	19,75
Totale Nord	**42**	**25.141.954**	**4.432.849**	**5.678.073**	**248.801**	**513.855**	**5,61**	**4,38**	**128,09**	**11,59**
Toscana	10	3.638.211	871.141	739.042	36.014	80.744	4,13	4,87	84,84	9,27
Umbria	2	872.967	211.048	185.312	9.296	15.752	4,40	5,02	87,81	7,46
Marche	4	1.536.098	340.109	367.879	17.232	28.567	5,07	4,68	108,17	8,40
Lazio	5	5.493.308	795.578	1.171.209	50.593	96.076	6,36	4,32	147,21	12,08
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**2.217.876**	**2.463.442**	**113.135**	**221.139**	**5,10**	**4,59**	**111,07**	**9,97**
Abruzzo	4	1.309.797	205.887	369.556	20.410	29.811	9,91	5,52	179,49	14,48
Molise	2	320.074	53.726	43.611	2.275	5.843	4,23	5,22	81,17	10,88
Campania	5	5.790.187	929.524	584.728	26.903	43.586	2,89	4,60	62,91	4,69
Puglia	5	4.069.869	570.693	463.440	23.613	42.024	4,14	5,10	81,21	7,36
Basilicata	2	591.338	175.987	97.713	4.242	8.238	2,41	4,34	55,52	4,68
Calabria	5	1.998.052	479.603	948.972	42.338	80.199	8,83	4,46	197,87	16,72
Sicilia	9	5.016.861	610.278	483.512	21.859	56.805	3,58	4,52	79,23	9,31
Sardegna	8	1.659.443	328.421	229.396	9.838	22.539	3,00	4,29	69,85	6,86
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**3.354.119**	**3.220.928**	**151.478**	**289.045**	**4,52**	**4,70**	**96,03**	**8,62**
Totale X	**103**	**57.438.159**	**10.004.844**	**11.362.443**	**513.414**	**1.024.039**	**5,13**	**4,52**	**113,57**	**10,24**

*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 2008 - sostenibilità esterna (dalla contabilità nazionale)

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale *Stock* debito stimato* 1	Prodotto interno lordo (PIL)** 2	Inc. % 1/2
Piemonte	8	4.352.828	1.170.113	126.855.705	0,92
Lombardia	11	9.545.441	2.242.821	326.130.509	0,69
Liguria	4	1.607.878	218.366	43.766.045	0,50
Veneto	7	4.773.554	1.058.009	147.982.823	0,71
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	211.470	36.052.205	0,59
Emilia Romagna	9	4.223.264	931.491	139.529.433	0,67
Totale Nord	**43**	**25.715.567**	**5.807.618**	**820.316.719**	**0,71**
Toscana	10	3.638.211	739.042	106.073.225	0,70
Umbria	2	872.967	185.312	21.747.779	0,85
Marche	4	1.536.098	367.879	41.612.187	0,88
Lazio	5	5.493.308	1.171.209	171.300.229	0,68
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**2.463.442**	**340.733.419**	**0,72**
Abruzzo	4	1.309.797	369.556	29.177.148	1,27
Molise	2	320.074	43.611	6.498.949	0,67
Campania	5	5.790.187	584.728	98.031.543	0,60
Puglia	5	4.069.869	463.440	71.446.091	0,65
Basilicata	2	591.338	97.713	11.198.141	0,87
Calabria	5	1.998.052	948.972	34.156.220	2,78
Sicilia	9	5.016.861	483.512	87.802.964	0,55
Sardegna	8	1.659.443	229.396	34.035.851	0,67
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**3.220.928**	**372.346.907**	**0,87**
Totale X	**104**	**58.011.772**	**11.475.915**	**1.533.397.045**	**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 rappresentano il 100% della popolazione (eccetto la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige).

**Dati ISTAT - PIL a prezzo di mercato: sono stralciati Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige ed extra regio.

Tabella n. 5 /P 2 **Debiti di finanziamento 2008 - Sostenibilità economico-finanziaria**

(In migliaia di euro)

Aree territoriali	N. Enti	Popolazione	interessi passivi + quota capitale in ammortamento 1	Saldo parte corrente al netto degli interessi passivi 2	Inc. % 1/2
Piemonte	7	3.779.215	67.203	84.675	79,37
Lombardia	11	9.545.441	154.454	270.156	57,17
Liguria	4	1.607.878	17.513	45.011	38,91
Veneto	7	4.773.554	110.592	177.950	62,15
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	19.077	32.980	57,84
Emilia Romagna	9	4.223.264	145.016	108.999	133,04
Totale Nord	**42**	**25.141.954**	**513.855**	**719.772**	**71,39**
Toscana	10	3.638.211	80.744	126.500	63,83
Umbria	2	872.967	15.752	18.088	87,09
Marche	4	1.536.098	28.567	33.158	86,15
Lazio	5	5.493.308	96.076	134.889	71,23
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**221.139**	**312.635**	**70,73**
Abruzzo	4	1.309.797	29.811	44.361	67,20
Molise	2	320.074	5.843	5.328	109,66
Campania	5	5.790.187	43.586	165.249	26,38
Puglia	5	4.069.869	42.024	85.347	49,24
Basilicata	2	591.338	8.238	13.636	60,41
Calabria	5	1.998.052	80.199	106.547	75,27
Sicilia	9	5.016.861	56.805	35.166	161,53
Sardegna	8	1.659.443	22.539	49.969	45,11
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**289.045**	**505.603**	**57,17**
Totale X	**103**	**57.438.159**	**1.024.039**	**1.538.010**	**66,58**

Tabella n. 6 /P **Debiti di finanziamento 2008 - Sostenibilità patrimoniale**

(In migliaia di euro)

(dal conto del patrimonio)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Totale *stock* debito accertato 1	netto patrimoniale depurato* 2	Inc. % 1/2
Piemonte	7	3.779.215	1.015.916	961.656	105,64
Lombardia	11	9.545.441	2.242.821	3.672.784	61,07
Liguria	4	1.607.878	218.366	228.385	95,61
Veneto	7	4.773.554	1.058.009	1.181.273	89,57
Friuli Venezia Giulia	4	1.212.602	211.470	473.974	44,62
Emilia Romagna	9	4.223.264	931.491	699.223	133,22
Totale Nord	**42**	**25.141.954**	**5.678.073**	**7.217.295**	**78,67**
Toscana	10	3.638.211	739.042	1.142.855	64,67
Umbria	2	872.967	185.312	93.475	198,25
Marche	4	1.536.098	367.879	269.400	136,55
Lazio	5	5.493.308	1.171.209	1.428.597	81,98
Totale Centro	**21**	**11.540.584**	**2.463.442**	**2.934.327**	**83,95**
Abruzzo	4	1.309.797	369.556	346.420	106,68
Molise	2	320.074	43.611	217.462	20,05
Campania	5	5.790.187	584.728	1.715.066	34,09
Puglia	5	4.069.869	463.440	1.061.076	43,68
Basilicata	2	591.338	97.713	125.895	77,61
Calabria	5	1.998.052	948.972	1.206.488	78,66
Sicilia	9	5.016.861	483.512	2.803.523	17,25
Sardegna	8	1.659.443	229.396	838.680	27,35
Totale Sud-Isole	**40**	**20.755.621**	**3.220.928**	**8.314.610**	**38,74**
Totale X	**103**	**57.438.159**	**11.362.443**	**18.466.232**	**61,53**

*equivale al patrimonio netto diminuito del valore assegnato ai beni demaniali e aumentato (depurato) del valore del debito finanziario

PARTE III

CRITICITÀ DEGLI EQUILIBRI DI BILANCIO

9 Debiti fuori bilancio

Cons. Teresa Bica

9.1 Nozione e disciplina normativa

Il debito fuori bilancio consiste in una obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di denaro propria dell'Ente, o comunque riconducibile allo stesso, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano e disciplinano il processo finanziario della spesa: non è stato adottato il relativo impegno contabile nell'esercizio di competenza e quindi il debito non appare nelle scritture contabili dell'Ente.

Il TUEL disciplina l'ambito e le procedure attraverso le quali ricondurre nell'alveo del bilancio queste obbligazioni individuando le fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili, la procedura per il riconoscimento degli stessi, i mezzi finanziari per la copertura degli oneri relativi e la possibilità di ripartire tali oneri in più esercizi finanziari.

Le fattispecie di debiti fuori bilancio che gli Enti locali possono riconoscere, con delibera dell'organo consiliare, sono cinque ed elencate nell'art. 194, 1° comma:

a) sentenze esecutive;
b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni,nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

La delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi indicati dalla norma e, per quelli di cui alla lettera e) che la spesa abbia soddisfatto esigenze fondamentali dell'ente e la sua entità sia nei limiti del valore acquisito al patrimonio.

Per la spesa, o la parte di essa, non riconoscibile, il rapporto di obbligazione intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore finanziario o dipendente dell'Ente, 4° comma dell'art. 191 TUEL.

Per la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due anni successivi, secondo un piano di rateizzazione convenuto con i creditori, 2° comma dell'art. 194, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili, 3° comma dell'art. 193. In via eccezionale, il 3° comma dell'art. 194, in assenza di altre risorse, prevedeva il ricorso all'indebitamento.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo riformato dall'art. 5, ultimo comma, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ora ha stabilito che gli Enti locali possono ricorrere all'indebitamento elusivamente per finanziare spese di investimento.

In attuazione al nuovo dettato costituzionale:

- l'art. 27, 14° comma, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) riconosce la possibilità agli Enti locali di contrarre mutui per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale, solamente per i disavanzi risultanti dai bilanci relativi agli esercizi 2000 e precedenti;
- l'art. 41, 4° comma, della legge sopraccitata limita la possibilità di accendere mutui per finanziare debiti fuori bilancio relativi a spese di parte corrente a quelli maturati prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001;
- l'art. 23, 5° comma, della legge 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) obbliga gli Enti locali a trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debiti alla competente Procura regionale della Corte dei conti;
- l'art. 30, 15° comma, della legge finanziaria per il 2003 stabilisce la nullità dei contratti di mutuo stipulati dagli Enti locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento e prevede conseguenze sanzionatorie nelle ipotesi di violazione del dettato costituzionale;
- l'art. 3, 18° comma, della legge 350 del 2003 (legge finanziaria del 2004) ha definito univocamente i concetti di indebitamento e di spesa di investimento.

Il quadro normativo si è, così, stabilizzato imponendo maggiori limiti al riconoscimento di debiti fuori bilancio, non più finanziabili attraverso l'indebitamento se relativi a spesa corrente.

9.2 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 2008 e 2009, analizzando i dati

riguardanti i riconoscimenti deliberati, i ripiani con impegno sul bilancio di esercizio e sui due successivi, le tipologie dei debiti e le risorse utilizzate per la copertura, l'incidenza dell'importo dei debiti riconosciuti, dalle amministrazioni con popolazione sia superiore che inferiore agli 8.000 abitanti, sulle entrate correnti sia degli stessi enti della rispettiva regione, ed, infine, il numero degli stessi enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nell'ultimo biennio e negli ultimi sette anni con gli importi relativi. È stato utilizzato un questionario che, inviato a tutti i Comuni ed a tutte le Province con l'obbligo di compilarlo e restituirlo anche in ipotesi negativa, ha consentito di attingere le notizie ed i dati necessari.

Nel 2009 il livello di adempimento all'obbligo di compilare il modello è risultato, come negli anni precedenti, totale per le province ma non per i comuni; le maggiori difficoltà ed inadempienze si registrano presso i comuni con popolazione inferiore ad 8.000 abitanti; nell'ultimo anno considerato, a differenza dell'anno precedente risultano inadempienti due comuni della 9^ classe (uno in Umbria ed uno in Puglia) e sette della 8^ classe (uno in Emilia Romagna, uno nel Lazio, uno in Campania, tre in Puglia ed uno in Sicilia), nei comuni di tutte le altre classi di popolazione le percentuali di enti adempienti sono nettamente diminuite con un minimo di 75,56% nella 1^ classe ed una media totale passata dal 96,14% nell'anno 2008 all'80,47% nell'ultimo anno considerato.

Gli enti coinvolti nel fenomeno, nel 2009, sono 1618, 68 province e 1550 comuni, con un importo totale di debiti fuori bilancio riconosciuti di 687,406 milioni di euro (55,206 milioni di euro dalle province e 632,200 milioni di euro dai comuni) e una variazione in aumento del 2,32%, rispetto all'importo di 671,805 milioni di euro del 2008 riferito ai 1882 enti interessati (48,130 milioni di euro dalle 54 province e 623,674 milioni di euro dai 1828 comuni), benché gli enti coinvolti siano numericamente inferiore (- 16,32%) e gli adempienti siano oltre mille in meno rispetto all'anno precedente.

Tabella riepilogativa numero enti adempienti esercizio 2004-2005-2006-2007-2008-2009

Enti	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Enti comp	Ademp	Enti comp	Ademp	Enti comp	Ademp	Enti comp.	Ademp	Enti comp	Ademp	Enti comp	Ademp
Prov	100	100	104	104	104	104	104	104	104	104	104	104
Co.sup.	1395	1361	1397	1378	1397	1378	1397	1289	1397	1371	1397	1191
Co.inf.	6705	6573	6704	6589	6704	6559	6704	6174	6704	6417	6704	5328
Totali	8200	8034	8205	8071	8205	8041	8205	7567	8205	7892	8205	6623

9.2.1 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008

Nell'anno 2008, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1.882 ed il totale dei debiti ammonta a 671,805 milioni di euro (prospetto n. 1 e n. 1.1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 54 Province, che presentano il fenomeno, è stato di 48.130.489 milioni di euro.

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2007 che nel 2008, appare evidente un ridimensionamento, -11,22%, dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti con lo stesso numero degli enti interessati al fenomeno, ma non tutti gli stessi enti (nell'anno 2007: 54 province per un importo complessivo di 54,212 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti, nel 2008, sono: la Calabria (4 province con 9,273 milioni di euro), la Campania (5 province con 7,068 milioni di euro), il Molise (2 province con 5,743 milioni di euro), il Lazio (2 province con 5,677 milioni di euro), la Sicilia (9 province con 5,253 milioni di euro) e l'Abruzzo (4 province con 3,841 milioni di euro).

Il valore medio nazionale per abitante (popolazione Istat anno 2006) dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,33 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è il Molise con 17,94 euro/abitante, seguita dalla Liguria con 8,91 euro/abitante e dalla Calabria con 7,30 euro/abitante; quella con il valore più basso, con meno di mezzo euro/abitante, è la Lombardia con 0,02. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008 ; le province del Friuli Venezia Giulia non hanno riconosciuto debiti fuori bilancio nel 2008 (prospetto n.2).

Tipologia Nel prospetto n.7.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2008 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 31,417 milioni di euro pari al 65,27% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2007 erano 36,787 milioni di euro, pari alla 67,86% dei debiti riconosciuti).

La lettera c) del 1° comma dell'art,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: l'importo dei debiti di tale tipologia ammonta a 13,074 milioni di euro pari al 27,16% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che

ammontano a 3,237 milioni di euro pari al 6,73%, la quota per i disavanzi di aziende è: 0,332 milioni di euro equivalente allo 0,69% e per gli espropri è minima : 0,070 milioni di euro pari allo 0,15% del totale.

Strumenti di copertura L'art 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 art. 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 avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.9.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2008 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento: sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 21,161 milioni di euro (43,97%), avanzo di amministrazione per 22,185 milioni di euro (46,09%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 1,233 milioni di euro (2,56%).

Il ripiano Gli artt. 193, 2° e 3° comma, e 194, 2° comma, 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.

I debiti fuori bilancio ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 45,689 milioni di euro, il 94,93% dei riconoscimenti; per il 5,07% dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 non è prevista alcuna copertura (prospetto n. 5.2).

L'88,03% dei debiti riconosciuti, 42,368 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2008; il 3,99% pari a 1,919 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009 ed il 2,91% pari a 1,402 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 2,442 milioni di euro.

Comuni

Nel 2008 i 1.828 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 623,674 milioni di euro (prospetto n. 1 e n.1.1).

I Comuni della 7^ ed 11^ classe demografica coprono circa il 51% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 Comuni della 11^ classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 182,273 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 1,289 milioni di euro, rappresenta il totale dei debiti dei 31 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di Comuni coinvolti sono della 5^ classe demografica (390) , della 6^ (304) e della 4^ (300).

Le Regioni con maggiori importi sono, anche nel 2008: la Campania con 243 Comuni e 178,973 milioni di euro e il Lazio con 132 Comuni e 105,300 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 4 comuni, ed il più basso importo complessivo, 233 mila euro; segue l'Umbria, 14 comuni, 1,594 milioni di euro.

La descrizione dei debiti fuori bilancio riconosciuti per classi demografiche e per Regioni, fin ora esposta, per meglio rappresentare l'universo degli enti coinvolti, deve considerare la popolazione residente negli enti stessi.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti (popolazione Istat anno 2006), per Regione (prospetto n. 2), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: la Campania, con 42,10 euro/ab e il Molise, con 32,17 euro/ab..

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 20,08 euro, le Regioni, con più basso valore inferiore a 5 euro/abitante, sono: la Liguria con 4,26 euro/ab. ed il Friuli Venezia Giulia con 4,90 euro/ab..

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 2), il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 135,13 euro, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^ classe, 10,79 euro.

Tipologia Nel prospetto n.7.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2008 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 308,015 milioni di euro pari al 49,39% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2007 erano 328,657 milioni di euro, pari a poco più del 63,38% dei debiti riconosciuti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle

spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 199,106 milioni di euro pari al 31,92% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 70,884 milioni di euro pari al 11,37%, per gli espropri 38,924 milioni di euro pari al 6,24% e la quota per i disavanzi di aziende è di 6,745 milioni di euro equivalente all'1,08%.

Strumenti di copertura Nel prospetto n.9.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni nell'anno 2008 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2008 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 239,398 milioni di euro (38,39%) e l'avanzo di amministrazione per 135,044 milioni di euro (21,65%), seguono i mutui presso la Cassa dd.pp. per 49,239 milioni di euro (7,89%) e le disponibilità del bilancio degli investimenti per 32,172 milioni di euro (5,16%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 587,880 milioni di euro, il 94,26% dei riconoscimenti; per 910 mila euro, lo 0,15% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per 34,884 milioni di euro, il 5,59%, non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 5.3).

L'83,32% dei debiti riconosciuti, 519,673 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2008; il 7,44% pari a 46,404 milioni di euro a carico dell'esercizio 2009 ed il 3,50% pari a 21,803 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010.

9.2.2 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2009

Nell'anno 2009, gli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio sono stati 1618 ed il totale dei debiti ammonta a 687,406 milioni di euro, nonostante abbiano risposto al questionario solo l'87,47% dei comuni contro il 96,14% dell'anno precedente; le province, anche nell'ultimo anno di riferimento risultano tutte adempienti (prospetto n. 3 e n.3.1).

Province

L'importo dei debiti riconosciuti dalle 68 Province, che presentano il fenomeno, circa il 25,6% in più rispetto all'anno precedente, è stato di 55.206.320 milioni di euro (prospetti n.3 n.3.1).

Poiché tutte le province hanno fornito risposta al questionario relativo alla rilevazione dei debiti fuori bilancio, sia nell'anno 2008 che nel 2009, appare evidente un aumento sia dell'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, 14,70%, che del numero degli enti interessati al fenomeno (nell'anno 2008: 54 province per un importo complessivo di 48,130 milioni euro).

Le regioni dove si verificano i maggiori riconoscimenti sono: la Campania (5 province con 14,543 milioni di euro), la Calabria (4 province con 8,315 milioni di euro), la Sicilia (8 province con 6,573 milioni di euro), l'Abruzzo (4 province con 6,517 milioni di euro) ed il Lazio (3 province con 4,227 milioni di euro) prospetto n.11.3.

Il valore medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dalle province è di 1,37 euro; la regione le cui province hanno, nell'insieme, il valore medio più elevato è la Calabria con 6,55 euro/abitante, seguita dal Molise con 5,71 euro/abitante e dall' Abruzzo con 4,98 euro/abitante. Le province dell'Umbria non hanno debiti fuori bilancio riconosciuti sia nel 2007 che nel 2008 e nel 2009 (prospetti n.3 e n.4).

Tipologia Nel prospetto n.8.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2009 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 33,661 milioni di euro pari al 60,97% del totale dei debiti riconosciuti (nel 2008 erano 31,417 milioni di euro, pari alla 65,27% dei debiti riconosciuti).

I debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza ammontano a 18,111 milioni di euro pari al 32,81% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per la ricapitalizzazione di società che ammontano a 1,888 milioni di euro pari al 3,42%, per gli espropri è 1,369 milioni di euro pari allo 2,48% la quota per i disavanzi di aziende è minima: 0,178 milioni di euro, equivalente allo 0,32% del totale.

Strumenti di copertura Per il riequilibrio del bilancio possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due anni successivi, tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti o avente specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

Nel prospetto n.10.2 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province nell'anno 2009 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

Per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2009 sono state utilizzate disponibilità del bilancio di parte corrente per 14,776 milioni di euro (26,77%), avanzo di amministrazione per 25,412 milioni di euro (46,03%), disponibilità del bilancio degli investimenti per 7,651 milioni di euro (13,86%), alienazioni di beni per3,474 milioni di euro (6,29%)

Il ripiano L'ente ha la possibilità di provvedere al pagamento dei debiti fuori bilancio mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, pertanto, di procedere al ripiano dei debiti impegnando parte della somma dovuta nell'anno del riconoscimento e programmare, attraverso il bilancio pluriennale, l'impegno della restante somma sui due esercizi successivi.

Tutti i debiti fuori bilancio sono stati ripianati dalle Province, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi (prospetto n. 6.2).

Il 95,36%% dei debiti riconosciuti, 52,644 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2009; il 3,48% pari a 1,920 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010 ed l'1,16% pari a 0,643 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011.

Comuni

Nel 2009 i 1.550 comuni interessati al fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per un totale di 632,200 milioni di euro (prospetto n. 3 e n.3.1).

I comuni della 7^ ed 11^ classe demografica coprono circa il 60% dell'intero importo riferito a questo tipo di enti, i 5 comuni della 11^ classe hanno riconosciuto debiti per un totale di 255,079 milioni di euro; mentre l'importo complessivo minore, pari a 842 mila euro, rappresenta il totale dei debiti dei 19 comuni della 0 classe demografica. Il maggior numero di comuni coinvolti, anche nel 2009, sono della 5^ classe demografica (332).

Le Regioni con maggiori importi sono: il Lazio con 101 comuni e 187,818 milioni di euro e la Campania con 189 comuni coinvolti e 153,072 milioni di euro.

La Valle d'Aosta è la regione con minor numero di enti interessati dal fenomeno, 5 comuni, ed il più basso importo complessivo, 1,423 milioni di euro.

Rapportando l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni alla popolazione residente negli enti coinvolti, per Regione (prospetto n. 4), le Regioni con l'importo medio più rilevante per abitante sono: il Lazio con 46,54 euro/abitante la Campania, con 43,67 euro/abitante.

L'importo medio nazionale per abitante dei debiti riconosciuti dai comuni è di 22,70, aumentato di oltre 2 euro rispetto al 2008, la Regione, con il più basso valore medio è il Veneto con 4,98 euro/abitante.

Se si considerano i Comuni secondo la classe demografica (prospetto n. 4),anche nell'anno 2009, il debito medio per abitante più elevato grava su quelli della classe 0, con 157,57 euro, aumentato di circa 22 euro rispetto all'anno precedente, sintomo evidente delle difficoltà di gestione sopportate dai comuni più piccoli. L'importo più basso riguarda gli abitanti dei Comuni della 9^ classe, 10,13 euro.

Tipologia Nel prospetto n.8.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2009 secondo la diversa causa genetica, come previsto dall'art. 194, comma 1, del TUEL.

I debiti derivanti da sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive ammontano a 364,238 milioni di euro pari al 57,61% del totale dei debiti riconosciuti (costituisce sempre la tipologia più importante, in aumento rispetto all'anno precedente sia nell'importo che nella percentuale sul totale dei debiti).

L'importo dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi, in violazione delle norme giuscontabilistiche per l'assunzione di impegni e l'effettuazione delle spese, nei limiti dell'utilità derivata all'ente nell'espletamento delle sue funzioni pubbliche e servizi di competenza, ammonta a 210,980 milioni di euro pari al 33,37% di tutti i debiti riconosciuti, seguono quelli per gli espropri 43,731 milioni di euro pari al 6,92%, per la ricapitalizzazione di società 8,012 milioni di euro pari all'1,27%, , la quota per i disavanzi di aziende è di 5,239 milioni di euro equivalente allo 0,83% .

Strumenti di copertura Nel prospetto n.10.3 sono descritti i debiti fuori bilancio riconosciuti dai comuni nell'anno 2009 secondo gli strumenti finanziari utilizzati per far fronte al pagamento.

I più consistenti strumenti per la copertura dei debiti riconosciuti nel 2009 sono stati: le disponibilità del bilancio di parte corrente per 301,991 milioni di euro (47,77%), l'avanzo di amministrazione per 125,753 milioni di euro (19,89%), i mutui presso la Cassa dd.pp. per 99,154 milioni di euro (15,68%).

Il ripiano I debiti fuori bilancio ripianati dai Comuni, secondo le disposizioni del TUEL, a carico dell'esercizio in corso più i due successivi ammontano a 613,668 milioni di euro, il 97,07% dei riconoscimenti; per 389 mila di euro, lo 0,06% del totale, è prevista una copertura finanziaria oltre il triennio e per il 2,87% non è prevista alcuna copertura finanziaria (prospetto n. 6.3).

Il 90,54% dei debiti riconosciuti, 572,371 milioni di euro, sono stati ripianati con impegno a carico dell'esercizio 2009; il 4,64% pari a 29,304 milioni di euro a carico dell'esercizio 2010 e l'1,90% pari a 11,993 milioni di euro a carico dell'esercizio 2011.

I debiti riconosciuti per i quali non è stato previsto alcun ripiano ammontano a 18,143 milioni di euro, il 2,87%.

9.2.3 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2008 e nel 2009. Raffronti

Un perfetto raffronto può essere fatto, solo, tra i dati che riguardano i debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Amministrazioni provinciali, in quanto tutte e 104 le Province, di competenza, presenti sul territorio nazionale, nel biennio considerato, hanno risposto al questionario, inviato a tutti i comuni ed a tutte le province, per raccogliere i dati relativi al fenomeno; mentre i dati riguardanti i comuni scontano la mancata risposta, che potrebbe essere sia negativa che positiva, nel 2008 da parte di 313 enti, di cui 28 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, e nel 2009 da parte di 1582 enti, di cui 206 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti.

Mentre il numero degli enti interessati dal fenomeno diminuisce da 1882 a 1618 nel 2009, l'importo complessivo dei debiti fuori bilancio riconosciuti aumenta del 2,32%, da 671,806 milioni di euro a 687,406 milioni di euro (prospetto n.11.2).

Nel comparto Amministrazioni provinciali, il numero degli enti che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio è aumentato , nel biennio considerato, da 54 a 68 unita; e così l'importo totale dei debiti riconosciuti è aumentato dell'14,70%, da 48,130 a 55,260 milioni di euro (prospetto n. 11.3).

L'importo medio per abitante dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle province è quasi invariato da 1,33 ad 1,37 euro.

Nelle regioni della Lombardia, del Veneto, della Basilicata e della Campania l'importo dei debiti riconosciuti registra un aumento percentuale consistente, rispettivamente da 110 mila a 3,081 milioni di euro, da 135 mila a 819 mila euro, da 212 mila a 584 mila di euro, da 7,068 milioni a 14,543 milioni di euro.

Nel biennio 2008-2009, sono 46, il 67,65% dell'intero comparto, le Province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli anni: 46,226 milioni di euro nel 2008 e 48,945 milioni di euro nel 2009 (prospetto n. 11. 5).

Nel prospetto n.11.7 sono riportate le 35 province che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio negli ultimi cinque anni; rappresentano nel 2005 l'87,06%, 38,781 milioni di euro, dell'importo totale riconosciuto nell'anno, nel 2006 il 24,51%, 26,784 milioni di euro, nel 2007 il 77,82%, 42,188 milioni di euro, nel 2008 il 76,64%, 36,886 milioni di euro, e nel 2009 il 70,78%, 39,073 milioni di euro .

Nel comparto Amministrazioni comunali, dai dati trasmessi da 7788 enti nel 2008, pari al 96,14% di tutti i comuni italiani, e da 6519 enti nel 2009, l'80,47% degli interpellati, l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti, nel biennio, è aumentato da 623,674 a 632,200 milioni di euro, con un aumento dell'1,37%, in corrispondenza con una diminuzione del numero degli enti coinvolti nel fenomeno, da 1828 a 1550, -15,20%.

Con riferimento alla classe demografica, permangono, nel biennio, molto elevati gli importi del complesso dei Comuni della 7^ ed 11^ classe.

Nel biennio 2008-2009, sono 922, più del 40,51% degli enti interessati dal fenomeno nell'ultimo anno di riferimento, i Comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli esercizi: 468,175 milioni di euro nel 2008 e 537,582 milioni di euro nel 2009, gli importi più significativi, anche tra questi enti, riguardano la 7^ ed 11^ classe demografica. (prospetto n. 11.5).

Nell'esercizio 2008, viene previsto il ripiano nel triennio, come prescritto dal TUEL, per il 94,26% dei debiti riconosciuti nell'anno dai Comuni e per il 94,93% dalle Province, mentre per i debiti riconosciuti nell'anno successivo, il ripiano triennale è previsto, rispettivamente

per il 97,07% e per il 100% dell'importo complessivo; i debiti riconosciuti per i quali non è prevista alcuna copertura diminuiscono, nel biennio, per i comuni dal 5,59% al 2,87% del totale , per le province dal 5,07 allo zero.

In entrambi gli anni i debiti per far fronte agli oneri conseguenti a sentenze esecutive rappresentano la tipologia più importante rispettivamente, il 49,39% ed il 57,61% dell'intero importo dei debiti riconosciuti nei comuni , il 65,27% ed il 60,97% nelle province; seguono i debiti contratti per l'acquisizione di beni e servizi di pubblica utilità.

Gli strumenti di copertura più importanti sono, in tutti e due gli anni, le disponibilità del bilancio di parte corrente e l'avanzo di amministrazione.

9.2.4 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009 dai medesimi enti

Nel prospetto n. 11.6 vengono indicati gli enti che negli ultimi 7 anni, 2003-2004-2005-2006-2007-2008 e 2009, hanno sempre riconosciuto debiti fuori bilancio, 26 province e 302 comuni, i cui importi rappresentano nel 2008 il 50,73% e nel 2009 il 60,77% del totale dei riconoscimenti; nella lettura dei dati occorre, tuttavia, tenere presente che le province, da 100 nel 2003, sono diventate 104 dal 2005 e che i dati relativi ai comuni scontano la diversa consistenza numerica della platea degli enti che hanno risposto al questionario inviato dalla Sezione.

L'importo totale dei debiti riconosciuti da queste province e comuni, nel 2003 pari a 263,344 milioni di euro, si incrementa nell'anno successivo del 17,50%, 309,428 milioni di euro, tale somma aumenta nel 2005 del 7,31% a 332,077 milioni di euro, mentre nel 2006 subisce un decremento del 22,37 %, 257,777 milioni di euro,nel 2007, -5,63%, 243,251 milioni di euro, aumenta nel 2008 rispetto all'esercizio precedente del 40,12%, a 340,836 milioni di euro e nel 2009 aumenta del 22,57% a 417,768 milioni di euro.

L'andamento del fenomeno si presenta leggermente difforme, nel complesso delle 26 province rispetto ai 302 comuni, nelle prime l'importo relativo all'esercizio 2003 di 21,789 milioni di euro, aumenta nell'anno successivo del 10,21%, aumenta ancora dell'4,35%, quindi diminuisce del -17,33% nel 2006, nel 2007 raggiunge i 30,304 milioni di euro e nel 2008 decresce di circa il -27%, a 22,153 milioni di euro, mentre nell'ultimo anno di riferimento si attesta a 29,199 milioni di euro, +31,81% ; nei secondi l'importo di 241,554 milioni di euro del primo anno aumenta del 18,15% nel 2004, aumenta ancora l'anno successivo del 5,57%, diminuisce nel 2006 del -22,79% rispetto all'anno precedente, nel 2007 diminuisce ancora a -212,948 milioni di euro , nel 2008 aumenta a 318,683 milioni di euro e si attesta nell'ultimo anno a 388,568 milioni di euro.

Dall'anno 2005 il numero delle province non è variato e poiché questi enti hanno sempre inviato tutti il questionario compilato, è possibile analizzare, con esattezza, l'andamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti dalle stesse province negli ultimi cinque esercizi (prospetto n. 11.7): le 35 province che hanno presentato il fenomeno negli ultimi cinque anni riconoscono, nel 2005, debiti fuori bilancio per un importo di 38,781 milioni di euro che rappresenta l'87,06% dei 44,546 milioni di euro riconosciuti dal totale delle province, nel 2006, di 26,784 milioni di euro, il 24,51% del totale, nel 2007, di 42,187 milioni di euro, il 77,82% del totale dell'anno, nel 2008, l'importo di 36,886 milioni di euro, il 76,64% ed infine nel 2009 l'importo di 39,073 milioni di euro, il 70,78% dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'ultimo esercizio considerato.

9.2.5 Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2007 e nel 2008 dalle Province e dai Comuni con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. Incidenza sulla finanza locale

Anche in questo referto, come in quelli degli anni precedenti, si verifica l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti, costituendo questa voce, insieme all'avanzo di amministrazione, lo strumento più significativo per la copertura dei debiti stessi.

La Sezione riferisce, quest'anno, sull'andamento della finanzia locale delle province e dei comuni, con popolazione sia superiore che inferiore agli 8.000 abitanti, per il biennio 2007-2008, mediante l'elaborazione dei dati tratti dai rendiconti approvati, ma il raffronto tra debiti riconosciuti ed entrate correnti si riferisce, per i comuni, soltanto agli enti con popolazione superiore agli 8000 abitanti, in quanto è consistente il numero degli enti con popolazione inferiore agli 8000 abitanti che non ha inviato i conti consultivi (1070 enti nel 2007 e 426 enti nel 2008), pertanto l'elaborazione non sarebbe significativa.

Tale confronto ha piena significatività nel comparto delle Province, i cui dati sono tutti a disposizione, mentre il comparto dei Comuni, con popolazione superiore agli 8000 abitanti, sconta la mancata risposta al questionario informativo sui debiti da parte 108 enti, nel 2007, e di 26 enti, nel successivo 2008; inoltre, dei 710 enti che, nel 2007, presentavano debiti fuori bilancio solo 655 hanno inviato il conto consuntivo e, pertanto, il raffronto tra debiti ed entrate correnti viene effettuato soltanto per questi ultimi; nel 2008, i comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti e debiti fuori bilancio sono 756, ma il raffronto riguarda i 693 enti che hanno inviato sia il questionario sui debiti che il conto consultivo.

Nel comparto delle amministrazioni provinciali, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2007, sulle entrate correnti delle sole 54 Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio è dello 0,91%, ma del 6,55% nel Molise, del 2,85% nel Veneto e del 2,60% nella Calabria (prospetto n.13.4).

Nell'esercizio 2008 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti delle Province interessate al fenomeno dei debiti fuori bilancio è dello 0,82%, pressoché invariata, sale al 10,69% nel Molise, al 3,39% nella Liguria e del 2,95% nella Calabria (prospetto n.13.2).

Nel comparto delle amministrazioni comunali, con popolazione superore agli 8000 abitanti, l'incidenza dei debiti fuori bilancio, nell'anno 2007, sulle entrate correnti dei soli Comuni interessati al fenomeno dei debiti fuori bilancio e che hanno inviato il conto consuntivo, è dell'1,87%, ma sale al 5% nella Basilicata, al 3,64% nella Puglia, al 3,62 nel Lazio ed al 3,20% nella Sicilia (prospetto n. 12.2).

Nell'esercizio 2008 l'incidenza dei debiti fuori bilancio sulle entrate correnti dei Comuni è dell'1,98%, ma raggiunge il 4,99% nella Campania, il 3,34% nel Molise ed il 3,20 nella Puglia (prospetto n. 12.4).

9.3 Considerazioni d'insieme

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio, da indizio di patologia nella gestione del bilancio degli enti locali, sembra rientrare ormai nella fisiologia, data la rilevanza degli importi riconosciuti e del numero degli enti coinvolti.

Il legislatore che, con la disciplina sanzionatoria delle norme del TUEL, rafforzata dalle limitazioni al ricorso all'indebitamento per la copertura dei debiti e, con la legge finanziaria per il 2003, con l'obbligo dell'invio alle Procure regionali della Corte dei conti delle delibere di riconoscimento dei debiti, aveva cercato di porre, sebbene con scarsi risultati, forti limiti al dilagare del fenomeno, con la legge finanziaria per il 2006, al 142° comma dell'art. 1, aveva previsto, in discontinuità con le precedenti disposizioni, nei calcoli per determinare la congruità della gestione dell'ente locale con il patto di stabilità, la detrazione, dal complesso delle spese correnti, delle "spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio".

A seguito di ciò nel 2006 si è avuto un notevole sviluppo della quota di debiti derivanti da sentenze, mentre negli esercizi successivi non sussistendo più l'incentivo legato al rispetto del patto la quota di debiti da sentenze si è ridotta.

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

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio è rappresentato, nella sua interezza, dai dati relativi al comparto delle Amministrazioni provinciali, del quale si dispongono tutti gli elementi relativi a tutte le Province.

Tabella debiti fuori bilancio riconosciuti dalle Province
esercizi 2004-2005-2006-2007-2008-2009

In euro

Province	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Enti di competenza	100	104	104	104	104	104
Enti adempienti	100	104	104	104	104	104
Enti con d.f.b.	39	53	58	54	54	68
Debiti fuori bilancio	**44.759.387**	**44.545.551**	**109.285.990**	**54.211.860**	**48.130.489**	**55.206.320**

Le Province riconoscono, nel 2008, debiti fuori bilancio per 48,130milioni di euro, gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 65,27%, quelli da acquisto di beni e servizi il 27,16% del totale dei riconoscimenti, poco più del 5% non è prevista alcuna copertura nel triennio; nell'esercizio 2009 sia il numero delle Province interessate al fenomeno che l'importo dei debiti riconosciuti aumentano, 68 Enti, circa il 26% in più, e 55,206 milioni di euro, il 14,70% di aumento (prospetto n.11.3); gli oneri derivanti da sentenze ne rappresentano il 60,97%, quelli da acquisto di beni e servizi il 32,81% del totale dei riconoscimenti.

Al riequilibrio dei bilanci si fa fronte, per il 46,03% con l'avanzo di amministrazione, per il 26,77% con disponibilità del bilancio di parte corrente, per il 13,86% con disponibilità del bilancio degli investimenti e per il 6,29% con l'alienazione di beni; per tutti i debiti riconosciuti è prevista la copertura nel triennio (prospetti n.5.2, n.6.2, n.7.2, n.8.2, n.9.2 e n.10.2).

L'importo dei debiti fuori bilancio delle 35 province, che hanno denunciato il fenomeno in ciascuno degli ultimi cinque anni, rappresenta, nel 2005, l'87,06% dell'importo totale dei debiti riconosciuti da tutte le province nell'anno, nel 2006, il 24,51%, nel 2007, il 77,82%, nel 2008, il 76,64% 2 nel 2009, il 70,78% (prospetto n.11.7).

Per quanto riguarda il comparto delle Amministrazioni comunali, l'importo totale dei debiti riconosciuti nell'esercizio 2008 di 623,674 milioni di euro, aumenta, nell'ultimo anno di riferimento, a 632,200 milioni di euro, ma tali dati, certamente, scontano la diversità numerica della platea degli enti che hanno risposto, fino ad ora, al questionario inviato dalla Sezione, per raccogliere gli elementi necessari ed indispensabile alla rappresentazione del fenomeno: sul totale di 8.101 Comuni (di cui 1.397 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti), hanno inviato compilato il questionario relativo ai debiti riconosciuti nell'esercizio 2008, 7788 Comuni, il 96,14% (di cui 1.371 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti); mentre i dati relativi ai debiti riconosciuti nel successivo esercizio 2009 riguardano soltanto 6519 Comuni, l'80,47% del totale (di cui 1.191 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti).

I comuni che hanno riconosciuto debiti fuori bilancio in entrambi gli ultimi due anni sono 922, con un importo complessivo di 537,582 milioni di euro nel 2009, il 14,82% in più rispetto all'anno precedente; gli enti interessati dal fenomeno in tutti e sette gli ultimi anni sono 302 e rappresentano, nell'ultimo anno, il 61,46% dell'importo di tutti i debiti riconosciuti dai comuni nell'anno.

Nella tabella sono riportati: il numero dei Comuni di competenza, il numero di quelli che hanno inviato il questionario compilato, il numero degli enti interessati dal fenomeno e gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti, negli ultimi sette esercizi.

Tabella dei debiti fuori bilancio riconosciuti dai Comuni
esercizi 2003-2004-2005-2006-2007-2008-2009

(in milioni di euro)

Comuni	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Enti comp.	8100	8100	8101	8101	8101	8101	8101
Enti adem p.	7280	7934	7967	7937	7463	7788	6519
Enti con dfb	1592	1670	1873	1899	1777	1828	1550
Tot. dfb	**494,642**	**588,004**	**659,642**	**592,101**	**518,538**	**623,674**	**632,200**

10 Gestioni in disavanzo di Comuni e Province

Cons. Andrea Liotta

10.1 Disavanzo e squilibrio effettivo

L'art. 227 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL), riprendendo la precedente normativa in materia, dispone che, oltre agli Enti locali con popolazione superiore agli 8.000 abitanti, anche quelli i cui rendiconti si chiudono in disavanzo, ovvero rechino l'indicazione di debiti fuori bilancio, devono presentare il rendiconto alla Sezione Enti locali (ora delle Autonomie) della Corte dei conti per il referto di cui all'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni[320]. Oggi, con le ultime disposizioni relative alla trasmissione telematica, attraverso il sistema Sirtel, dei conti degli Enti alla Corte, con la presentazione del consuntivo 2008, tutti gli Enti, indipendentemente dal numero degli abitanti, sono tenuti all'adempimento.

L'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è tutto ispirato al principio del "pareggio" e del suo mantenimento: le previsioni di bilancio devono presentare un "pareggio finanziario complessivo" e un equilibrio tra spese correnti ed entrate correnti. (artt. 162, comma 6 e 193).

Le ipotesi patologiche di disavanzi contabili di amministrazione, ovviamente, non hanno tutte la stessa gravità: questa varia in relazione non solo all'entità dello squilibrio – con riferimento in particolare alla incidenza percentuale sulle entrate correnti o al carico per abitante – ma anche in relazione al carattere ricorrente o persistente od episodico del disavanzo stesso.

Questa Corte ha avuto anche modo di segnalare come le passività non ancora inserite nei documenti contabili formali – i c.d. debiti fuori bilancio – siano delle vere e proprie poste passive di cui tenere debito conto nel misurare l'effettivo squilibrio finanziario degli Enti[321].

A questo dato composito non può non legarsi, poi, una precipua categoria contabile rappresentata dai c.d. "fondi a destinazione vincolata" che l'art. 187 TUEL individua, quale parte distintiva dell'avanzo di amministrazione, nei fondi per finanziamento spese in conto capitale, nei fondi di ammortamento e nei fondi vincolati propriamente detti.

La presenza di fondi vincolati in consuntivi che chiudono in disavanzo così come, peraltro, in quelli con avanzo di importo inferiore all'entità dei fondi vincolati stessi, rende il

---

[320] Negli ultimi anni, il numero degli Enti che chiudono il conto in disavanzo ha oscillato, per esercizio, tra i trenta e i settanta. Quello degli Enti che riconoscono debiti fuori bilancio tra i 1.500 e i 2.000.

[321] Qui il dato è costituito dai debiti fuori bilancio riconosciuti ma non impegnati sull'esercizio 2008 e da quelli riconosciuti successivamente nel 2009. Viene così rappresentata la situazione debitoria sicuramente esistente al 31/12/2008 e non espressa nella contabilità di chiusura di quell'esercizio.

quadro finanziario dell'Ente non rassicurante, per cui appare necessario sommare anch'essi ai disavanzi.

Infatti, il risultato di amministrazione è un saldo differenziale in cui confluiscono indistintamente tutte le grandezze che lo compongono e dove si perdono gli specifici caratteri delle stesse con le relative destinazioni.

Orbene, i "fondi" servono ad evitare che le risorse vincolate, confluite nel risultato complessivo, perdano la connotazione originaria.

Può peraltro verificarsi, ed è il caso che qui interessa, che le economie, che avevano consentito il formarsi dei fondi, risultino assorbite da un andamento così negativo delle restanti partite di bilancio che, a fine esercizio, non trovino "adeguata copertura" nel risultato di amministrazione o, addirittura, come nei casi di disavanzo, nessuna copertura.

L'obbligo di dover ricostituire i fondi, cioè creare risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per il pareggio, incide fortemente sulla gestione futura del bilancio. Il prospetto n. 6 elenca 24 enti che, pur manifestando un avanzo di amministrazione in senso tecnico, mostrano dati che evidenziano un chiaro squilibrio per essere quel valore di importo inferiore alla sommatoria dei fondi vincolati.

Si è ritenuto, pertanto, di sommare detti fondi al disavanzo e ai debiti fuori bilancio per ricavare un dato complessivo definibile "Squilibrio effettivo", per la cui significatività l'analisi procede a rapportarlo al dato degli accertamenti correnti e della popolazione residente. Ci si è, poi, preoccupati di indagare in che misura il costo del debito finanziario abbia contribuito a determinare lo stato di disavanzo e, comunque, quanto esso pesi sul mancato equilibrio.

10.2 I dati della rilevazione

Per l'esercizio 2008, è emerso che i Comuni che hanno chiuso il consuntivo con un disavanzo di amministrazione sono stati 82 (63 nel 2007) di cui 42 per il primo anno, 11 con persistenza biennale, 9 triennale, 6 quadriennale, 5 quinquennale e 2, addirittura, con persistenza, rispettivamente, di 6 e 8 anni. I rimanenti con disavanzi anche in esercizi non lontani. (prospetto n. 4).

L'ente Provincia è assente nel fenomeno.

L'ammontare complessivo dello squilibrio effettivo raggiunge quasi i 158,500 milioni di euro a fronte degli oltre 132 milioni di euro dell'anno precedente. L'incidenza media sulle entrate correnti di competenza è del 14,22%, con punte di oltre il 70%.(prospetto n.1).

Le classi demografiche più presenti sono la 2^ con 18 Enti e la 7^ con 13 enti. Quella con il maggiore squilibrio, 67,314 milioni di euro, pari al 43% del totale, è la 7^ classe.

Le Regioni in cui si registra il maggior numero di Comuni in disavanzo sono il Lazio ed la Campania con 13 enti ciascuna.

Per una valutazione sulla diffusione del fenomeno del disavanzo è da tenere presente che nell'area meridionale, nel periodo 1989-2009, ben 357 Enti su 435 in totale hanno dichiarato lo stato di dissesto. In questo modo hanno potuto riprendere ex novo la propria gestione finanziaria sulla base di un bilancio riequilibrato, accollando alla gestione commissariale di liquidazione i debiti pregressi[322].

Un primo modo di valutare la significatività dello squilibrio sta nel rapportarlo alla popolazione residente. (prospetto n. 2).

I dati, che indicano un valore medio di 133,90 euro per abitante, segnalano una forbice che va da 1.604,17 euro a 0,46 euro. La distribuzione interna alla forbice (sub prospetto) rivela il massimo affollamento (36 Enti) nell'ambito che va da 0 a 60 euro di incidenza *pro-capite*.

Il peso del servizio del debito – rata del mutuo (interessi + quota capitale) - è stato determinante per lo stato di crisi[323] in quasi tutte le realtà. Per 12 di esse il saldo di parte corrente era addirittura già negativo prima dell'incidenza del debito. Anche l'importo dello stock del debito, rapportato alle entrate correnti – che nella specie possono essere assimilate ad una sorta di prodotto interno lordo dell'ente – evidenzia valori percentuali nella generalità dei casi molto significativi e, per oltre il 67% degli enti, particolarmente elevati. (prospetto n. 5).

---

[322] 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.

[323] Valori percentuali oltre il 100% segnalano che il saldo della parte corrente non è in grado di offrire risorse per la copertura del costo del debito.

Per l'esercizio 2009, è emerso che una Provincia e 23 Enti comunali hanno chiuso i conti con un disavanzo di amministrazione. Corre l'obbligo, peraltro, di avvisare che si tratta di dati del tutto provvisori non sempre sorretti da consuntivi già approvati e che, soprattutto, non tutti gli Enti hanno finora provveduto all'invio delle loro contabilità (prospetto n. 7).

10.3 Considerazioni d'insieme

Dai dati dei conti consuntivi, nel confronto 2008-2007, si rileva un andamento in aumento, per numero di Enti coinvolti, pari ad oltre il 30%: da 63 a 82 enti, assenti le Province. In ordine all'importo globale dello squilibrio finanziario si registra ugualmente un andamento crescente di quasi il 20%.

L'incidenza media dello squilibrio sulle entrate correnti passa dal 23,07% al 14,22%.

Si tratta di un trend sicuramente non incoraggiante riguardante quasi l'1% 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 e che altri 24 enti, pur non in formale disavanzo, mostrano uno squilibrio nel confronto tra risultato di amministrazione e fondi vincolati.

Nella maggior parte dei casi, il costo dell'indebitamento è determinante nell'insorgere dello squilibrio e l'ammontare dello stock, rispetto alle entrate correnti – che nella specie possono considerarsi una sorta di prodotto interno lordo dell'ente – evidenzia valori molto significativi che in alcuni casi vanno oltre il 200%.

È di rilievo che lo stesso stock si è prodotto con accumuli di indebitamento contratto nell'osservanza dei limiti posti dalla disciplina di settore (art. 204, comma 1 novellato, TUEL)[324].

[324] A riguardo vedasi le considerazioni d'insieme del capitolo "Il debito finanziario di Comuni e Province".

Prospetto n.1 ELENCO DEGLI ENTI CON DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31-12-2008 PIU' DEBITI F. B. E FONDI VINCOLATI.
RAPPORTO % CON LE ENTRATE CORRENTI COMPETENZA

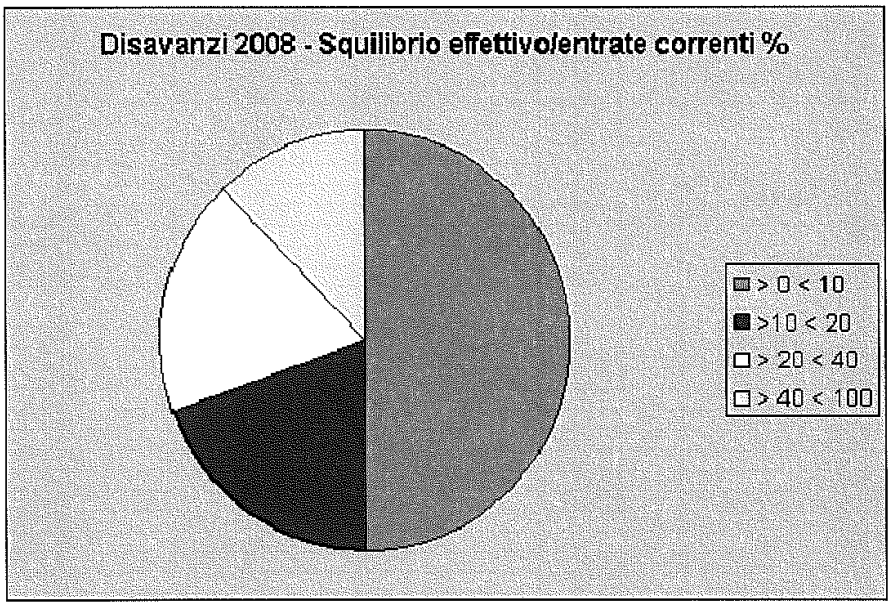
REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2008	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
Piemonte	Alessandria	AL	08	2.399.827,58	0,00	0,00	2.399.827,58	91.001.744,45	2,64
Piemonte	Rocchetta Ligure	AL	00	119.755,54	0,00	0,00	119.755,54	284.748,56	42,06
Piemonte	Argentera	CN	00	150.791,70	0,00	0,00	150.791,70	444.485,42	33,93
Lombardia	San Giovanni Bianco	BG	04	1.773.730,51	426.986,13	0,00	2.200.716,64	3.850.945,66	57,15
Lombardia	Torrevecchia Pia	PV	03	278.837,20	0,00	0,00	278.837,20	2.009.372,98	13,88
Veneto	Badia Polesine	RO	06	37.419,11	127.592,00	0,00	165.011,11	7.221.867,89	2,28
Veneto	Gaiba	RO	02	6.605,72	0,00	0,00	6.605,72	858.505,11	0,77
Veneto	Marano Vicentino	VI	05	501.806,74	0,00	0,00	501.806,74	6.328.817,98	7,93
E. Romagna	Cesenatico	FC	07	25.558,71	140.926,37	0,00	166.485,08	22.731.630,17	0,73
E. Romagna	Sarmato	PC	03	6.570,00	0,00	10.500,00	17.070,00	1.985.979,97	0,86
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	10.632.452,33	0,00	0,00	10.632.452,33	29.990.084,75	35,45
Toscana	Marciana	LI	03	539.895,18	0,00	0,00	539.895,18	4.894.403,99	11,03
Toscana	Massarosa	LU	07	211.050,42	0,00	0,00	211.050,42	17.689.164,35	1,19
Toscana	Viareggio	LU	08	6.461.149,12	719.134,30	0,00	7.180.283,42	89.249.338,87	8,05
Toscana	Fivizzano	MS	05	2.687.823,58	927.583,05	0,00	3.615.406,63	7.672.591,46	47,12
Toscana	Buti	PI	05	55.704,67	25.667,65	0,00	81.372,32	4.163.563,61	1,95
Toscana	Pistoia	PT	08	4.778.352,27	0,00	1.279.027,59	6.057.379,86	75.640.658,38	8,01
Toscana	Cutigliano	PT	02	170.747,41	563.223,98	0,00	733.971,39	2.146.908,81	34,19
Toscana	Buonconvento	SI	04	28.000,74	0,00	0,00	28.000,74	3.253.120,37	0,86
Umbria	Orvieto	TR	07	436.732,21	990.061,00	0,00	1.426.793,21	23.435.720,43	6,09
Marche	Falconara Marittima	AN	07	2.083.357,67	337.875,13	1.919.081,38	4.340.314,18	30.667.966,40	14,15
Marche	San Ginesio	MC	04	386.434,30	70.400,81	0,00	456.835,11	3.276.764,58	13,94
Lazio	Aquino	FR	05	73.420,46	42.928,00	0,00	116.348,46	2.239.996,92	5,19
Lazio	Arpino	FR	05	183.314,86	0,00	0,00	183.314,86	5.197.412,27	3,53
Lazio	Picinisco	FR	02	228.342,86	0,00	0,00	228.342,86	1.220.221,61	18,71
Lazio	Pignataro Interamna	FR	03	691.744,22	0,00	438.066,64	1.129.810,86	2.350.363,46	48,07
Lazio	Sant'apollinare	FR	02	464.785,35	0,00	0,00	464.785,35	1.118.360,13	41,56
Lazio	Aprilia	LT	07	7.732.002,55	0,00	0,00	7.732.002,55	38.466.160,76	20,10
Lazio	Cori	LT	06	141.098,59	464.630,00	0,00	605.728,59	6.577.324,24	9,21
Lazio	Priverno	LT	06	315.976,53	0,00	0,00	315.976,53	9.332.731,92	3,39
Lazio	Terracina	LT	07	973.232,94	65.346,31	0,00	1.038.579,25	35.103.296,41	2,96
Lazio	Roviano	RM	02	110.932,67	20.000,00	0,00	130.932,67	1.139.384,42	11,49
Lazio	Subiaco	RM	05	74.025,61	951.949,96	0,00	1.025.975,57	8.244.060,69	12,45
Lazio	Civita Castellana	VT	06	7.505,75	0,00	0,00	7.505,75	15.488.147,67	0,05
Lazio	Monte Romano	VT	02	514.360,39	535.795,75	0,00	1.050.156,14	3.981.634,78	26,37
Abruzzo	Francavilla Al Mare	CH	07	558.163,95	0,00	0,00	558.163,95	19.667.834,77	2,84
Abruzzo	Rosello	CH	00	163.009,84	0,00	0,00	163.009,84	564.371,77	28,88
Abruzzo	Villa Santa Maria	CH	02	195.078,94	0,00	0,00	195.078,94	1.459.655,78	13,36
Abruzzo	Penna Sant'Andrea	TE	02	86.302,53	0,00	0,00	86.302,53	1.473.843,76	5,86
Molise	Venafro	IS	06	702.519,63	733.280,45	0,00	1.435.800,08	7.116.704,96	20,18

Segue

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2008	DFB *	Fondi vincolati da ricostituire	Totale squilibrio effettivo	Entrate Correnti competenza	Rapporto % con entrate correnti
Campania	Atripalda	AV	06	2.277.114,16	234.053,00	0,00	2.511.167,16	8.194.925,30	30,64
Campania	Montecalvo Irpino	AV	04	400.189,08	0,00	0,00	400.189,08	2.602.526,41	15,38
Campania	Volturara Irpina	AV	04	369.246,75	1.142.027,45	30.674,48	1.541.948,68	2.098.105,19	73,49
Campania	Montemarano	AV	04	37.426,02	44.369,30	0,00	81.795,32	1.870.216,48	4,37
Campania	Pietrastornina	AV	02	9.147,62	0,00	0,00	9.147,62	1.260.806,53	0,73
Campania	Prata Di Principato Ultra	AV	03	283.801,01	35.566,35	0,00	319.367,36	1.838.852,29	17,37
Campania	Caserta	CE	08	15.553.254,24	6.374.042,84	0,00	21.927.297,08	83.007.429,26	26,42
Campania	Battipaglia	SA	07	8.962.628,89	2.463.558,38	0,00	11.426.187,27	36.282.912,46	31,49
Campania	Mercato San Severino	SA	07	1.181.963,83	0,00	0,00	1.181.963,83	16.312.043,59	7,25
Campania	Moio Della Civitella	SA	02	17.875,04	0,00	0,00	17.875,04	1.276.625,08	1,40
Campania	Polla	SA	05	616.574,92	1.427.581,07	0,00	2.044.155,99	4.079.258,71	50,11
Campania	Postiglione	SA	03	75.799,82	14.870,00	0,00	90.669,82	1.907.079,03	4,75
Campania	Roccagloriosa	SA	02	46.708,60	10.631,00	26.849,41	84.189,01	996.834,38	8,45
Basilicata	Lagonegro	PZ	05	250.230,98	1.572.352,43	0,00	1.822.583,41	5.512.694,32	33,06
Basilicata	Montemilone	PZ	02	501.726,27	0,00	0,00	501.726,27	1.888.218,39	26,57
Calabria	Cerzeto	CS	02	12.861,00	0,00	0,00	12.861,00	2.201.599,53	0,58
Calabria	Firmo	CS	03	89.034,53	0,00	0,00	89.034,53	1.766.039,82	5,04
Calabria	Fiumefreddo Bruzio	CS	04	178.157,66	0,00	0,00	178.157,66	2.574.739,48	6,92
Calabria	Lago	CS	04	531.211,37	0,00	0,00	531.211,37	1.701.361,33	31,22
Calabria	Pietrafitta	CS	02	37.305,52	14.770,32	0,00	52.075,84	953.284,34	5,46
Calabria	Palermiti	CZ	02	516.743,02	0,00	0,00	516.743,02	832.479,87	62,07
Calabria	Castelsilano	KR	02	246.466,35	0,00	0,00	246.466,35	847.597,73	29,08
Calabria	Monasterace	RC	04	215.922,32	0,00	0,00	215.922,32	2.638.494,96	8,18
Calabria	Placanica	RC	02	14.044,04	26.276,41	0,00	40.320,45	1.129.322,94	3,57
Puglia	Sammichele Di Bari	BA	05	240.129,77	0,00	0,00	240.129,77	3.753.530,82	6,40
Puglia	Foggia	FG	09	19.151.715,05	0,00	0,00	19.151.715,05	143.289.068,60	13,37
Puglia	Peschici	FG	04	946.660,25	775.045,73	0,00	1.721.705,98	3.891.935,09	44,24
Puglia	Sannicandro Garganico	FG	06	830.269,79	19.005,36	0,00	849.275,15	8.724.273,46	9,73
Puglia	Parabita	LE	05	239.005,97	0,00	0,00	239.005,97	4.316.531,50	5,54
Puglia	Racale	LE	06	396.241,41	413.105,92	0,00	809.347,33	6.335.641,11	12,77
Puglia	Specchia	LE	04	56.274,38	0,00	22.323,39	78.597,77	2.377.108,58	3,31
Puglia	Castellaneta	TA	06	606.096,22	438.427,68	140.016,35	1.184.540,25	11.837.416,27	10,01
Puglia	Montemesola	TA	04	292.230,45	0,00	0,00	292.230,45	2.212.557,62	13,21
Sicilia	Serradifalco	CL	05	14.076,25	0,00	0,00	14.076,25	3.948.683,28	0,36
Sicilia	Giarre	CT	07	458.781,04	369.822,27	1.000.000,00	1.828.603,31	19.494.861,81	9,38
Sicilia	Casalvecchio Siculo	ME	02	84.489,00	99.973,78	0,00	184.462,78	1.616.064,30	11,41
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	149.629,15	198.496,48	0,00	348.125,63	3.153.927,73	11,04
Sicilia	Bisacquino	PA	05	244.015,58	4.964,55	0,00	248.980,13	4.883.543,70	5,10
Sicilia	Monreale	PA	07	604.825,54	300.062,69	0,00	904.888,23	30.166.168,21	3,00
Sicilia	Comiso	RG	07	4.544.866,43	64.700,58	0,00	4.609.567,01	21.980.835,36	20,97
Sicilia	Modica	RG	07	21.815.518,52	0,00	0,00	21.815.518,52	50.306.486,57	43,37
Sicilia	Pozzallo	RG	06	358.406,51	0,00	0,00	358.406,51	19.007.359,41	1,89
Totale generale	**N. 82 enti**			**130.447.084,73**	**23.187.084,48**	**4.866.539,24**	**158.500.708,45**	**1.114.609.331,35**	**14,22**

***D.F.B. (debiti fuori bilancio)**= riconosciuti 2008 e non impegnati + riconosciuti 2009

àmbito	%	numero enti
> 0 < 10	50,00	41
>10 < 20	19,51	16
> 20 < 40	18,29	15
> 40 < 100	12,20	10
totale	100,00	82

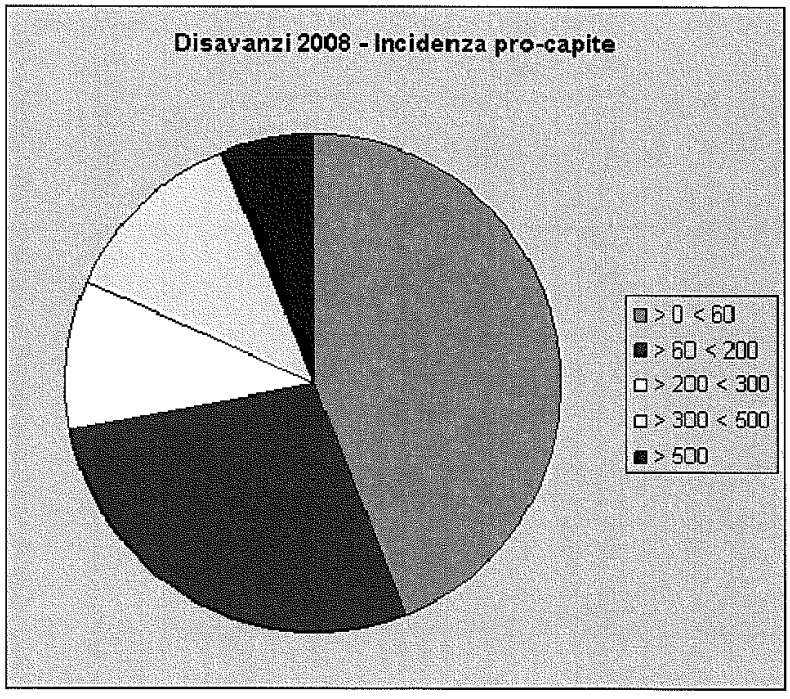


Prospetto n.2 ELENCO DEGLI ENTI CON DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31-12-2008.
RAPPORTO SQUILIBRIO EFFETTIVO / POPOLAZIONE

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2008	squilibrio effettivo	Popolazione	incidenza pro-capite
Piemonte	Alessandria	AL	08	2.399.827,58	2.399.827,58	91.734	26,16
Piemonte	Rocchetta Ligure	AL	00	119.755,54	119.755,54	224	534,62
Piemonte	Argentera	CN	00	150.791,70	150.791,70	94	1.604,17
Lombardia	San Giovanni Bianco	BG	04	1.773.730,51	2.200.716,64	5.126	429,32
Lombardia	Torrevecchia Pia	PV	03	278.837,20	278.837,20	3.160	88,24
Veneto	Badia Polesine	RO	06	37.419,11	165.011,11	10.793	15,29
Veneto	Gaiba	RO	02	6.605,72	6.605,72	1.124	5,88
Veneto	Marano Vicentino	VI	05	501.806,74	501.806,74	9.476	52,96
E. Romagna	Cesenatico	FC	07	25.558,71	166.485,08	23.780	7,00
E. Romagna	Sarmato	PC	03	6.570,00	17.070,00	2.791	6,12
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	10.632.452,33	10.632.452,33	39.793	267,19
Toscana	Marciana	LI	03	539.895,18	539.895,18	2.245	240,49
Toscana	Massarosa	LU	07	211.050,42	211.050,42	22.116	9,54
Toscana	Viareggio	LU	08	6.461.149,12	7.180.283,42	63.373	113,30
Toscana	Fivizzano	MS	05	2.687.823,58	3.615.406,63	8.853	408,38
Toscana	Buti	PI	05	55.704,67	81.372,32	5.717	14,23
Toscana	Pistoia	PT	08	4.778.352,27	6.057.379,86	86.514	70,02
Toscana	Cutigliano	PT	02	170.747,41	733.971,39	1.621	452,79
Toscana	Buonconvento	SI	04	28.000,74	28.000,74	3.185	8,79
Umbria	Orvieto	TR	07	436.732,21	1.426.793,21	20.865	68,38
Marche	Falconara Marittima	AN	07	2.083.357,67	4.340.314,18	27.962	155,22
Marche	San Ginesio	MC	04	386.434,30	456.835,11	3.841	118,94
Lazio	Aquino	FR	05	73.420,46	116.348,46	5.301	21,95
Lazio	Arpino	FR	05	183.314,86	183.314,86	7.684	23,86
Lazio	Picinisco	FR	02	228.342,86	228.342,86	1.243	183,70
Lazio	Pignataro Interamna	FR	03	691.744,22	1.129.810,86	2.542	444,46
Lazio	Sant'Apollinare	FR	02	464.785,35	464.785,35	1.970	235,93
Lazio	Aprilia	LT	07	7.732.002,55	7.732.002,55	64.758	119,40
Lazio	Cori	LT	06	141.098,59	605.728,59	10.788	56,15
Lazio	Priverno	LT	06	315.976,53	315.976,53	13.817	22,87
Lazio	Terracina	LT	07	973.232,94	1.038.579,25	42.915	730,88
Lazio	Roviano	RM	02	110.932,67	130.932,67	1.421	8,08
Lazio	Subiaco	RM	05	74.025,61	1.025.975,57	9.269	110,69
Lazio	Civita Castellana	VT	06	7.505,75	7.505,75	16.195	0,46
Lazio	Monte Romano	VT	02	514.360,39	1.050.156,14	1.961	535,52
Abruzzo	Francavilla Al Mare	CH	07	558.163,95	558.163,95	23.611	23,64
Abruzzo	Rosello	CH	00	163.009,84	163.009,84	311	524,15
Abruzzo	Villa Santa Maria	CH	02	195.078,94	195.078,94	1.435	135,94
Abruzzo	Penna Sant'andrea	TE	02	86.302,53	86.302,53	1.714	50,35
Molise	Venafro	IS	06	702.519,63	1.435.800,08	11.437	125,54
Campania	Atripalda	AV	06	2.277.114,16	2.511.167,16	11.206	224,09
Campania	Montecalvo Irpino	AV	04	400.189,08	400.189,08	4.081	98,06
Campania	Volturara Irpina	AV	04	369.246,75	1.541.948,68	4.170	369,77
Campania	Montemarano	AV	04	37.426,02	81.795,32	3.194	25,61
Campania	Pietrastornina	AV	02	9.147,62	9.147,62	1.580	5,79
Campania	Prata Di Principato Ultra	AV	03	283.801,01	319.367,36	2.873	111,16
Campania	Caserta	CE	08	15.553.254,24	21.927.297,08	79.228	276,76
Campania	Battipaglia	SA	07	8.962.628,89	11.426.187,27	50.769	225,06
Campania	Mercato San Severino	SA	07	1.181.963,83	1.181.963,83	20.953	56,41
Campania	Moio Della Civitella	SA	02	17.875,04	17.875,04	1.940	9,21
Campania	Polla	SA	05	616.574,92	2.044.155,99	5.338	382,94
Campania	Postiglione	SA	03	75.799,82	90.669,82	2.307	39,30
Campania	Roccagloriosa	SA	02	46.708,60	84.189,01	1.696	49,64
Basilicata	Lagonegro	PZ	05	250.230,98	1.822.583,41	5.926	307,56
Basilicata	Montemilone	PZ	02	501.726,27	501.726,27	1.827	274,62
Calabria	Cerzeto	CS	02	12.861,00	12.861,00	1.377	9,34
Calabria	Firmo	CS	03	89.034,53	89.034,53	2.365	37,65
Calabria	Fiumefreddo Bruzio	CS	04	178.157,66	178.157,66	3.174	56,13
Calabria	Lago	CS	04	531.211,37	531.211,37	2.885	184,13
Calabria	Pietrafitta	CS	02	37.305,52	52.075,84	1.422	36,62
Calabria	Palermiti	CZ	02	516.743,02	516.743,02	1.290	400,58
Calabria	Castelsilano	KR	02	246.466,35	246.466,35	1.160	212,47
Calabria	Monasterace	RC	04	215.922,32	215.922,32	3.493	160,90
Calabria	Placanica	RC	02	14.044,04	40.320,45	1.342	5,93
Puglia	Sammichele Di Bari	BA	05	240.129,77	240.129,77	6.800	35,31
Puglia	Foggia	FG	09	19.151.715,05	19.151.715,05	153.529	124,74
Puglia	Peschici	FG	04	946.660,25	1.721.705,98	4.293	401,05

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2008	squilibrio effettivo	Popolazione	incidenza pro-capite
Puglia	Sannicandro Garganico	FG	06	830.269,79	849.275,15	16.470	51,56
Puglia	Parabita	LE	05	239.005,97	239.005,97	9.424	25,36
Puglia	Racale	LE	06	396.241,41	809.347,33	10.696	75,67
Puglia	Specchia	LE	04	56.274,38	78.597,77	4.981	15,78
Puglia	Castellaneta	TA	06	606.096,22	1.184.540,25	17.254	68,65
Puglia	Montemesola	TA	04	292.230,45	292.230,45	4.212	69,38
Sicilia	Serradifalco	CL	05	14.076,25	14.076,25	6.388	2,20
Sicilia	Giarre	CT	07	458.781,04	1.828.603,31	26.941	67,87
Sicilia	Casalvecchio Siculo	ME	02	84.489,00	184.462,78	1.032	178,74
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	149.629,15	348.125,63	2.435	142,97
Sicilia	Bisacquino	PA	05	244.015,58	248.980,13	5.038	49,42
Sicilia	Monreale	PA	07	604.825,54	904.888,23	35.765	25,30
Sicilia	Comiso	RG	07	4.544.866,43	4.609.567,01	29.647	155,48
Sicilia	Modica	RG	07	21.815.518,52	21.815.518,52	53.869	404,97
Sicilia	Pozzallo	RG	06	358.406,51	358.406,51	18.653	19,21
Totale generale	**N. 82 enti**			**130.447.084,73**	**158.500.708,45**	**1.183.730,00**	**133,90**

àmbito	%	numero enti
> 0 < 60	43,90	36
> 60 < 200	28,04	23
> 200 < 300	9,76	8
> 300 < 500	12,20	10
> 500	6,10	5
totale	100,00	82



PROSPETTO N. 3 COMUNI CON DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE - ESERCIZIO 2008 - squilibrio effettivo - per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA											Squilibrio effettivo
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
PIEMONTE	n. enti	2								1			3
	squilibrio effettivo	270.547,24								2.399.827,58			2.670.374,82
LOMBARDIA	n. enti				1	1							2
	squilibrio effettivo				278.837,20	2.200.716,64							2.479.553,84
VENETO	n. enti			1			1	1					3
	squilibrio effettivo			6.605,72			501.806,74	165.011,11					673.423,57
E. ROMAGNA	n. enti				1				1				2
	squilibrio effettivo				17.070,00				166.485,08				183.555,08
TOSCANA	n. enti			1	1	1	2		2	2			9
	squilibrio effettivo			733.971,39	539.895,18	28.000,74	3.696.778,95		10.843.502,75	13.237.663,28			29.079.812,29
UMBRIA	n. enti								1				1
	squilibrio effettivo								1.426.793,21				1.426.793,21
MARCHE	n. enti					1			1				2
	squilibrio effettivo					456.835,11			4.340.314,18				4.797.149,29
LAZIO	n. enti			4	1		3		2				13
	squilibrio effettivo			1.874.217,02	1.129.810,86		1.325.638,89	929.210,87	8.770.581,80				14.029.459,44
ABRUZZO	n. enti	1		2			1						4
	squilibrio effettivo	163.009,84		281.381,47			558.163,95						1.002.555,26
MOLISE	n. enti							1					1
	squilibrio effettivo							1.435.800,08					1.435.800,08
CAMPANIA	n. enti			3	2	3	1	1	2	1			13
	squilibrio effettivo			111.211,67	410.037,18	2.023.933,08	2.044.155,99	2.511.167,16	12.608.151,10	21.927.297,08			41.635.953,26
BASILICATA	n. enti			1			1						2
	squilibrio effettivo			501.726,27			1.822.583,41						2.324.309,68
CALABRIA	n. enti			5	1	3							9
	squilibrio effettivo			868.466,66	89.034,53	925.291,35							1.882.792,54
PUGLIA	n. enti					3	2	3				1	9
	squilibrio effettivo					2.092.534,20	479.135,74	2.843.162,73			19.151.715,05		24.566.547,72
SICILIA	n. enti			1	1		2	1	4				9
	squilibrio effettivo			184.462,78	348.125,63		263.056,38	358.406,51	29.158.577,07				30.312.628,37
n. enti		3	0	18	8	12	13	10	13	4	1	0	82
squilibrio effettivo		433.557,08	0,00	4.562.042,98	2.812.810,58	7.727.311,12	10.691.320,05	8.242.758,46	67.314.405,19	37.564.787,94	19.151.715,05	0,00	158.500.708,45

PROSPETTO N. 4 ELENCO DEGLI ENTI IN SQUILIBRIO AL 31-12-2008 PERSISTENZA TEMPORALE 2000 AL 2008

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	Squilibrio effettivo 2008	Persistenza temporale								
Piemonte	Alessandria	AL	08	2.399.827,58								2007	2008
Piemonte	Rocchetta Ligure	AL	00	119.755,54									2008
Piemonte	Argentera	CN	00	150.791,70							2005	2006	2008
Lombardia	San Giovanni Bianco	BG	04	2.200.716,64									2008
Lombardia	Torrevecchia Pia	PV	03	278.837,20									2008
Veneto	Badia Polesine	RO	06	165.011,11									2008
Veneto	Gaiba	RO	02	6.605,72									2008
Veneto	Marano Vicentino	VI	05	501.806,74								2007	2008
Emilia Romagna	Cesenatico	FC	07	166.485,08									2008
Emilia Romagna	Sarmato	PC	03	17.070,00									2008
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	10.632.452,33							2006	2007	2008
Toscana	Marciana	LI	03	539.895,18									2008
Toscana	Massarosa	LU	07	211.050,42									2008
Toscana	Viareggio	LU	08	7.180.283,42							2.006		2008
Toscana	Fivizzano	MS	05	3.615.406,63							2006	2007	2008
Toscana	Buti	PI	05	81.372,32									2008
Toscana	Pistoia	PT	08	6.057.379,86									2008
Toscana	Cutigliano	PT	02	733.971,39									2008
Toscana	Buonconvento	SI	04	28.000,74									2008
Umbria	Orvieto	TR	07	1.426.793,21						2006	2007		2008
Marche	Falconara Marittima	AN	07	4.340.314,18						2006	2007		2008
Marche	San Ginesio	MC	04	456.835,11					2005	2006	2007		2008
Lazio	Aquino	FR	05	116.348,46									2008
Lazio	Arpino	FR	05	183.314,86				2004		2006			2008
Lazio	Picinisco	FR	02	228.342,86							2007		2008
Lazio	Pignataro Interamna	FR	03	1.129.810,86				2004	2005	2006	2007		2008
Lazio	Sant'apollinare	FR	02	464.785,35									2008
Lazio	Aprilia	LT	07	7.732.002,55				2004	2005	2006	2007		2008
Lazio	Cori	LT	06	605.728,59						2006	2007		2008
Lazio	Priverno	LT	06	315.976,53							2007		2008
Lazio	Terracina	LT	07	1.038.579,25									2008
Lazio	Roviano	RM	02	130.932,67									2008
Lazio	Subiaco	RM	05	1.025.975,57									2008
Lazio	Civita Castellana	VT	06	7.505,75									2008
Lazio	Monte Romano	VT	02	1.050.156,14									2008
Abruzzo	Francavilla Al Mare	CH	07	558.163,95									2008
Abruzzo	Rosello	CH	00	163.009,84		2001				2006	2007		2008
Abruzzo	Villa Santa Maria	CH	02	195.078,94						2006	2007		2008
Abruzzo	Penna Sant'andrea	TE	02	86.302,53							2007		2008
Molise	Venafro	IS	06	1.435.800,08				2004	2005	2006	2007		2008

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	Squilibrio effettivo 2008	Persistenza temporale								
Campania	Atripalda	AV	06	2.511.167,16									2008
Campania	Montecalvo Irpino	AV	04	400.189,08								2007	2008
Campania	Volturara Irpina	AV	04	1.541.948,68									2008
Campania	Montemarano	AV	04	81.795,32								2007	2008
Campania	Pietrastornina	AV	02	9.147,62	2001	2002		2004	2005	2006	2007	2008	2008
Campania	Prata Di Principato Ultra	AV	03	319.367,36									2008
Campania	Caserta	CE	08	21.927.297,08									2008
Campania	Battipaglia	SA	07	11.426.187,27					2005	2006	2007	2008	2008
Campania	Mercato San Severino	SA	07	1.181.963,83							2007	2008	2008
Campania	Moio Della Civitella	SA	02	17.875,04									2008
Campania	Polla	SA	05	2.044.155,99									2008
Campania	Postiglione	SA	03	90.669,82									2008
Campania	Roccagloriosa	SA	02	84.189,01									2008
Basilicata	Lagonegro	PZ	05	1.822.583,41		2002			2005				2008
Basilicata	Montemilone	PZ	02	501.726,27							2007	2008	2008
Calabria	Cerzeto	CS	02	12.861,00									2008
Calabria	Firmo	CS	03	89.034,53									2008
Calabria	Fiumefreddo Bruzio	CS	04	178.157,66									2008
Calabria	Lago	CS	04	531.211,37							2007	2008	2008
Calabria	Pietrafitta	CS	02	52.075,84									2008
Calabria	Palermiti	CZ	02	516.743,02					2005	2006	2007	2008	2008
Calabria	Castelsilano	KR	02	246.466,35					2005	2006	2007	2008	2008
Calabria	Monasterace	RC	04	215.922,32							2007	2008	2008
Calabria	Placanica	RC	02	40.320,45									2008
Puglia	Sammichele Di Bari	BA	05	240.129,77									2008
Puglia	Foggia	FG	09	19.151.715,05									2008
Puglia	Peschici	FG	04	1.721.705,98									2008
Puglia	Sannicandro Garganico	FG	06	849.275,15						2006	2007	2008	2008
Puglia	Parabita	LE	05	239.005,97									2008
Puglia	Racale	LE	06	809.347,33						2006			2008
Puglia	Specchia	LE	04	78.597,77									2008
Puglia	Castellaneta	TA	06	1.184.540,25									2008
Puglia	Montemesola	TA	04	292.230,45				2004	2005	2006	2007	2008	2008
Sicilia	Serradifalco	CL	05	14.076,25							2007	2008	2008
Sicilia	Giarre	CT	07	1.828.603,31	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Sicilia	Casalvecchio Siculo	ME	02	184.462,78	2001		2003	2004	2005				2008
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	348.125,63					2005	2006	2007	2008	2008
Sicilia	Bisacquino	PA	05	248.980,13									2008
Sicilia	Monreale	PA	07	904.888,23									2008
Sicilia	Comiso	RG	07	4.609.567,01							2007	2008	2008
Sicilia	Modica	RG	07	21.815.518,52		2002			2005	2006	2007	2008	2008
Sicilia	Pozzallo	RG	06	358.406,51			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008
Totale generale	**N. 82 enti**			**158.500.708,45**									

Prospetto n. 5 L'indebitamento

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	Stock 2008	Saldo corrente depurato	Int. Passivi + quota cap. amm.to	rapporto	Entrate correnti	Rapporto
				1	2	3	3/2	4	1/4
Piemonte	Alessandria	AL	08	146.228.754,18	9.295.349,01	12.978.729,61	139,63	91.001.744,45	160,69
Piemonte	Rocchetta Ligure	AL	00	588.009,16	29.968,80	54.004,19	180,20	284.748,56	206,50
Piemonte	Argentera	CN	00	683.651,59	23.075,02	63.978,17	277,26	444.485,42	153,81
Lombardia	San Giovanni Bianco	BG	04	12.322.981,32	641.875,77	1.167.102,70	181,83	3.850.945,66	320,00
Lombardia	Torrevecchia Pia	PV	03	2.065.890,60	-39.641,06	189.088,71	-477,00	2.009.372,98	102,81
Veneto	Badia Polesine	RO	06	19.038.683,49	1.618.703,24	1.995.342,81	123,27	7.221.867,89	263,63
Veneto	Gaiba	RO	02	1.024.812,83	90.735,90	109.818,47	121,03	858.505,11	119,37
Veneto	Marano Vicentino	VI	05	15.676.923,18	1.124.324,43	1.119.451,21	99,57	6.328.817,98	247,71
E. Romagna	Cesenatico	FC	07	70.182.320,85	2.594.545,15	9.743.275,05	375,53	22.731.630,17	308,74
E. Romagna	Sarmato	PC	03	1.645.386,28	39.155,18	156.989,72	400,94	1.985.979,97	82,85
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	78.951.193,57	4.940.263,81	5.835.601,01	118,12	29.990.084,75	263,26
Toscana	Marciana	LI	03	11.974.651,63	627.630,70	1.167.940,28	186,09	4.894.403,99	244,66
Toscana	Massarosa	LU	07	22.269.346,00	1.127.486,52	2.807.933,28	249,04	17.689.164,35	125,89
Toscana	Viareggio	LU	08	126.752.736,89	7.138.415,18	18.674.513,59	261,61	89.249.338,87	142,02
Toscana	Fivizzano	MS	05	10.799.530,42	1.063.535,19	1.309.925,40	123,17	7.672.591,46	140,75
Toscana	Buti	PI	05	5.035.757,72	437.693,48	477.508,17	109,10	4.163.563,61	120,95
Toscana	Pistoia	PT	08	125.523.025,28	4.357.975,09	12.796.009,45	293,62	75.640.658,38	165,95
Toscana	Cutigliano	PT	02	3.656.990,98	15.256,40	389.259,98	2.551,45	2.146.908,81	170,34
Toscana	Buonconvento	SI	04	4.816.659,15	452.635,02	519.986,65	114,88	3.253.120,37	148,06
Umbria	Orvieto	TR	07	50.095.126,42	1.204.967,91	4.295.281,31	356,46	23.435.720,43	213,76
Marche	Falconara Marittima	AN	07	73.195.161,95	5.822.339,92	5.454.483,99	93,68	30.667.966,40	238,67
Marche	San Ginesio	MC	04	6.235.039,51	698.343,71	759.873,07	108,81	3.276.764,58	190,28
Lazio	Aquino	FR	05	1.248.941,07	-261.151,80	138.456,78	-53,02	2.239.996,92	55,76
Lazio	Arpino	FR	05	5.691.528,82	753.876,80	896.424,84	118,91	5.197.412,27	109,51
Lazio	Picinisco	FR	02	1.894.619,25	126.421,02	164.483,28	130,11	1.220.221,61	155,27
Lazio	Pignataro Interamna	FR	03	1.102.565,43	191.754,08	171.820,80	89,60	2.350.363,46	46,91
Lazio	Sant'apollinare	FR	02	-124.914,47	-43.050,26	69.980,20	-162,55	1.118.360,13	-11,17
Lazio	Aprilia	LT	07	23.127.674,69	4.180.876,67	3.501.511,55	83,75	38.466.160,76	60,12
Lazio	Cori	LT	06	7.713.722,00	972.332,86	696.263,08	71,61	6.577.324,24	117,28
Lazio	Priverno	LT	06	5.548.271,70	308.977,64	1.087.178,94	351,86	9.332.731,92	59,45
Lazio	Terracina	LT	07	55.520.535,00	4.654.991,56	6.813.084,30	146,36	35.103.296,41	158,16
Lazio	Roviano	RM	02	1.523.954,74	156.769,10	166.719,66	106,35	1.139.384,42	133,75
Lazio	Subiaco	RM	05	9.265.977,66	1.363.791,14	1.174.964,69	86,15	8.244.060,69	112,40
Lazio	Civita Castellana	VT	06	11.300.795,36	2.506.128,18	3.527.563,44	140,76	15.488.147,67	72,96
Lazio	Monte Romano	VT	02	977.257,00	-315.487,21	226.905,90	-71,92	3.981.634,78	24,54

Segue

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	Stock 2008	Saldo corrente depurato	Int. Passivi + quota cap. amm.to	rapporto	Entrate correnti	Rapporto
				1	2	3	3/2	4	1/4
Abruzzo	Francavilla Al Mare	CH	07	30.629.845,85	3.144.099,68	3.793.564,25	120,66	19.667.834,77	155,74
Abruzzo	Rosello	CH	00	712.808,33	64.671,85	81.151,22	125,48	564.371,77	126,30
Abruzzo	Villa Santa Maria	CH	02	1.936.036,26	167.529,69	165.369,78	98,71	1.459.655,78	132,64
Abruzzo	Penna Sant'andrea	TE	02	1.675.362,72	140.508,55	170.866,64	121,61	1.473.843,76	113,67
Molise	Venafro	IS	06	5.213.211,88	125.657,73	662.666,75	527,36	7.116.704,96	73,25
Campania	Atripalda	AV	06	13.127.742,66	257.105,45	1.251.709,82	486,85	8.194.925,30	160,19
Campania	Montecalvo Irpino	AV	04	4.634.332,67	314.785,67	285.329,56	90,64	2.602.526,41	178,07
Campania	Volturara Irpina	AV	04	3.439.494,31	157.710,59	148.910,04	94,42	2.098.105,19	163,93
Campania	Montemarano	AV	04	2.051.793,40	269.666,70	269.171,95	99,82	1.870.216,48	109,71
Campania	Pietrastornina	AV	02	1.117.875,21	9.540,17	1.373.247,55	14.394,37	1.260.806,53	88,66
Campania	Prata Di Principato Ultra	AV	03	6.347.383,56	232.621,04	335.377,11	144,17	1.838.852,29	345,18
Campania	Caserta	CE	08	129.828.153,07	16.135.669,91	17.746.756,38	109,98	83.007.429,26	156,41
Campania	Battipaglia	SA	07	32.610.269,41	-851.077,97	3.439.009,56	-404,08	36.282.912,46	89,88
Campania	Mercato San Severino	SA	07	27.069.838,15	2.112.811,32	1.773.392,54	83,94	16.312.043,59	165,95
Campania	Moio Della Civitella	SA	02	1.896.019,17	302.129,82	327.274,22	108,32	1.276.625,08	148,52
Campania	Polla	SA	05	9.351.599,84	549.039,24	493.599,92	89,90	4.079.258,71	229,25
Campania	Postiglione	SA	03	1.522.152,05	-7.345,98	182.534,46	-2.484,82	1.907.079,03	79,82
Campania	Roccagloriosa	SA	02	1.246.825,14	-63.533,26	88.512,31	-139,32	996.834,38	125,08
Basilicata	Lagonegro	PZ	05	9.922.781,56	738.308,40	1.170.949,50	158,60	5.512.694,32	180,00
Basilicata	Montemilone	PZ	02	1.799.391,58	297.786,89	993.239,08	333,54	1.888.218,39	95,30
Calabria	Cerzeto	CS	02	1.691.189,00	83.057,80	51.191,60	61,63	2.201.599,53	76,82
Calabria	Firmo	CS	03	1.248.601,00	-12.010,22	579.388,68	-4.824,13	1.766.039,82	70,70
Calabria	Fiumefreddo Bruzio	CS	04	3.065.143,53	238.391,16	523.017,04	219,39	2.574.739,48	119,05
Calabria	Lago	CS	04	1.245.622,15	-48.145,79	120.970,26	-251,26	1.701.361,33	73,21
Calabria	Pietrafitta	CS	02	1.058.738,19	55.121,14	109.352,44	198,39	953.284,34	111,06
Calabria	Palermiti	CZ	02	1.619.703,53	119.803,88	172.296,40	143,82	832.479,87	194,56
Calabria	Castelsilano	KR	02	760.381,14	77.786,07	92.788,24	119,29	847.597,73	89,71
Calabria	Monasterace	RC	04	2.750.885,59	366.576,07	344.336,99	93,93	2.638.494,96	104,26
Calabria	Placanica	RC	02	1.647.616,78	227.546,31	239.001,54	105,03	1.129.322,94	145,89
Puglia	Sammichele Di Bari	BA	05	8.132.273,57	191.179,62	764.184,80	399,72	3.753.530,82	216,66
Puglia	Foggia	FG	09	128.768.330,06	13.009.442,58	17.972.659,98	138,15	143.289.068,60	89,87
Puglia	Peschici	FG	04	2.228.913,14	-1.108.122,33	351.348,46	-31,71	3.891.935,09	57,27
Puglia	Sannicandro Garganico	FG	06	4.663.430,17	-676.849,46	659.470,68	-97,43	8.724.273,46	53,45
Puglia	Parabita	LE	05	4.465.242,55	135.266,11	649.012,36	479,80	4.316.531,50	103,45
Puglia	Racale	LE	06	8.785.650,24	1.073.150,07	937.384,07	87,35	6.335.641,11	138,67
Puglia	Specchia	LE	04	1.770.674,53	106.060,46	224.132,03	211,32	2.377.108,58	74,49
Puglia	Castellaneta	TA	06	15.546.229,52	458.485,35	1.886.271,32	411,41	11.837.416,27	131,33
Puglia	Montemesola	TA	04	5.624.885,96	451.426,70	482.380,19	106,86	2.212.557,62	254,23

Segue

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	Stock 2008	Saldo corrente depurato	Int. Passivi + quota cap. amm.to	rapporto	Entrate correnti	Rapporto
				1	2	3	3/2	4	1/4
Sicilia	Serradifalco	CL	05	190.633,86	114.155,49	345.081,21	302,29	3.948.683,28	4,83
Sicilia	Giarre	CT	07	28.238.887,88	81.496,35	2.032.854,98	2.494,41	19.494.861,81	144,85
Sicilia	Casalvecchio Siculo	ME	02	2.196.693,31	82.288,34	203.281,26	247,04	1.616.064,30	135,93
Sicilia	Scaletta Zanclea	ME	03	2.142.729,18	242.768,72	207.823,89	85,61	3.153.927,73	67,94
Sicilia	Bisacquino	PA	05	3.903.376,05	263.569,76	278.756,50	105,76	4.883.543,70	79,93
Sicilia	Monreale	PA	07	28.900.928,15	568.312,61	2.240.541,44	394,24	30.166.168,21	95,81
Sicilia	Comiso	RG	07	25.717.785,39	-1.578.079,74	2.461.312,00	-155,97	21.980.835,36	117,00
Sicilia	Modica	RG	07	41.929.941,76	5.777.793,97	8.982.185,49	155,46	50.306.486,57	83,35
Sicilia	Pozzallo	RG	06	10.222.407,02	2.521.437,50	1.253.233,86	49,70	19.007.359,41	53,78
Totale generale	**N. 82 enti**			**1.538.203.371,32**	**104.820.458,16**	**179.618.344,63**	**171,36**	**1.114.609.331,35**	**138,00**

àmbito	%	numero enti
<0	1,22	1
>0 < 100	31,71	26
> 100	67,07	55
totale	100,00	82

àmbito	%	numero enti
<0	13,41	11
>0 < 100	19,51	16
> 100	67,07	55
totale	100,00	82

Prospetto n. 6 – Enti con avanzo di amministrazione inferiore ai fondi vincolati - 2008

REGIONE	ENTI	PR	CLASSE DEM.	Risultato di Amministrazione 2008	Sommatoria Fondi vincolati	Differenza Ris.Amm.ne-Sommatoria fondi vincolati 2008
Piemonte	Borgomasino	TO	01	133.224,93	199.422,78	-66.197,85
Piemonte	Carezzano	AL	00	34.103,09	206.777,99	-172.674,90
Lombardia	Gandellino	BG	02	1.102,29	17.416,30	-16.314,01
Lombardia	Grone	BG	01	58.388,06	274.227,60	-215.839,54
Campania	Castel di sasso	CE	02	54.110,01	454.571,13	-400.461,12
Campania	Pontelatone	CE	02	10.450,89	26.011,32	-15.560,43
Campania	Solopaca	BN	04	794,96	124.009,29	-123.214,33
Campania	Altavilla Silentina	SA	05	165.872,80	190.708,56	-24.835,76
Campania	Palomonte	SA	04	54.573,54	135.621,06	-81.047,52
Campania	Rofrano	SA	03	59.724,81	60.777,52	-1.052,71
Campania	San Mango Piemonte	SA	03	409,00	24.225,80	-23.816,80
Puglia	Panni	FG	01	365.993,88	2.485.367,65	-2.119.373,77
Puglia	Carpignano Salentino	LE	04	97.287,80	4.229.960,63	-4.132.672,83
Puglia	Salice Salentino	LE	05	2.929,71	715.560,02	-712.630,31
Puglia	San Donato di Lecce	LE	05	2.043,01	73.623,46	-71.580,45
Puglia	Supersano	LE	04	10.771,36	60.481,86	-49.710,50
Puglia	Trepuzzi	LE	06	1.252,85	338.661,82	-337.408,97
Basilicata	Trivigno	PZ	01	197.069,64	205.741,47	-8.671,83
Basilicata	Pomarico	MT	04	7.400,77	786.373,41	-778.972,64
Calabria	Bocchigliero	CS	02	12.332,38	105.108,90	-92.776,52
Calabria	Pietrapaola	CS	02	1.515,44	263.437,84	-261.922,40
Calabria	Villa San Giovanni	RC	06	187.716,03	1.006.220,42	-818.504,39
Sicilia	Santo Stefano Quisquina	AG	05	123.582,65	1.472.451,34	-1.348.868,69
Sardegna	Albagiara	OR	00	29.226,71	619.748,80	-590.522,09
Totale generale	**N. 24 Enti**			**1.611.876,61**	**14.076.506,97**	**-12.464.630,36**

Prospetto n. 7 Disavanzi presunti 2009

ELENCO DEGLI ENTI CON DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31-12-2009 RAPPORTO % CON LA POPOLAZIONE

REGIONE	Provincia	DISAVANZO 2009	POPOLAZIONE	Rapporto pro capite	Persistenza temporale
PIEMONTE	BIELLA	247.487,37	186.938	1,32	2009
Totale	**N. 1 ente**				

REGIONE	Comuni	PR	CLASSE DEM.	DISAVANZO 2009	POPOLAZIONE	Rapporto pro capite	Persistenza temporale							
Piemonte	Alessandria	AL	08	4.756.740,07	91.734	51,85						2007	2008	2009
Piemonte	Tortona	AL	07	470.960,18	26.733	17,62								2009
Piemonte	Grignasco	NO	04	763.699,16	4.838	157,85								2009
Liguria	Levanto	SP	05	667.879,97	5.635	118,52								2009
E. Romagna	Luzzara	RE	05	120.847,89	8.805	13,72								2009
E. Romagna	Coriano	RN	05	1.016.618,32	9.348	108,75								2009
E. Romagna	Pennabilli	RN	04	160.902,08	3.032	53,07								2009
Toscana	Campi Bisenzio	FI	07	1.871.798,14	39.793	47,04					2006	2007	2008	2009
Toscana	Fiesole	FI	06	147.412,36	14.113	10,45								2009
Toscana	Villafranca In Lunigiana	MS	04	2.014.776,28	4.705	428,22								2009
Toscana	Fivizzano	MS	05	2.659.331,56	8.853	300,39					2006	2007	2008	2009
Toscana	Prato	PO	09	1.187.000,00	185.660	6,39								2009
Toscana	Cutigliano	PT	02	162.678,83	1.621	100,36							2008	2009
Toscana	Pistoia	PT	08	3.479.658,95	86.514	40,22							2008	2009
Marche	Jesi	AN	07	114.951,71	39.966	2,88								2009
Lazio	Montefiascone	VT	06	1.414.268,09	13.321	106,17								2009
Campania	Battipaglia	SA	07	7.390.120,62	50.769	145,56					2005	2006	2007	2008	2009
Campania	Giffoni Sei Casali	SA	04	119.906,00	4.913	24,41									2009
Campania	Mercato San Severino	SA	07	414.872,32	20.953	19,80							2007	2008	2009
Basilicata	Lagonegro	PZ	05	515.966,74	5.926	87,07	2002				2005			2008	2009
Basilicata	Montemilone	PZ	02	545.909,23	1.827	298,80							2007	2008	2009
Calabria	Monasterace	RC	04	144.159,77	3.493	41,27							2007	2008	2009
Puglia	Racale	LE	06	300.124,81	10.696	28,06						2006		2008	2009
Totale	**N. 23 enti**			30.440.583,08											

Prospetto n. 8 COMUNI CON DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE - ESERCIZIO 2009 - disavanzo - per regione e classe demografica

REGIONE	DATI	CLASSE DEMOGRAFICA											Disavanzi presunti
		00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
PIEMONTE	n. enti					1			1	1			3
	disavanzo					763.699,16			470.960,18	4.756.740,07			5.991.399,41
LIGURIA	n. enti						1						1
	disavanzo						667.879,97						667.879,97
EMILIA ROMAGNA	n. enti					1	2						3
	disavanzo					160.902,08	1.137.466,21						1.298.368,29
TOSCANA	n. enti			1		1	1		1	1	1		7
	disavanzo			162.678,83		2.014.776,28	2.659.331,56	147.412,36	1.871.798,14	3.479.658,95	1.187.000,00		11.522.656,12
MARCHE	n. enti								1				1
	disavanzo								114.951,71				114.951,71
LAZIO	n. enti							1					1
	disavanzo							1.414.268,09					1.414.268,09
CAMPANIA	n. enti					1			2				3
	disavanzo					119.906,00			7.804.992,94				7.924.898,94
BASILICATA	n. enti			1			1						2
	disavanzo			545.909,23			515.966,74						1.061.875,97
PUGLIA	n. enti							1					1
	disavanzo							300.124,81					300.124,81
CALABRIA	n. enti					1							1
	disavanzo					144.159,77							144.159,77
n. enti		0	0	2	0	5	5	3	5	2	1	0	23
squilibrio effettivo		0,00	0,00	708.588,06	0,00	3.203.443,29	4.980.644,48	1.861.805,26	10.262.702,97	8.236.399,02	1.187.000,00	0,00	30.440.583,08

11 Il dissesto finanziario degli enti locali

Cons. Teresa Bica

11.1 Il sistema normativo vigente

L'istituto giuridico del dissesto finanziario degli Enti locali, che si ha se l'ente non puo' garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte, è stato introdotto nell'ordinamento con il D.L. 2 marzo 1989 n. 66, convertito, con modificazioni, nella L. 25 aprile 1989, n.144 e, dopo varie modifiche, compiutamente disciplinato nel titolo VIII della parte II del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali emanato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La modifica dell'art. 119 della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che disegna una finanza pubblica non più accentrata ed una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli Enti locali, ma non ancora completamente attuata, ha determinato un periodo transitorio nel quale, il legislatore ordinario è intervenuto sulla parte dell'istituto del dissesto relativa al risanamento, modificando il sistema previsto nel TUEL, e, con l'art.31, comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e con l'art. 5 della legge 28 maggio 2004 n. 140, ha ridisegnato un nuovo sistema del risanamento:

1) per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l'8 novembre 2001, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al titolo VIII della parte II del T. U. 267 del 2000, che disciplinano l'assunzione dei mutui per il risanamento e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento;

2) per gli Enti locali che hanno dichiarato lo stato di dissesto finanziario dopo l'8 novembre 2001 resta la facoltà di contrarre mutui senza oneri a carico dello Stato per finanziare passività relative a spese di investimento, nonché mutui per il ripiano dell'indebitamento di parte corrente limitatamente alla copertura dei debiti maturati entro la suddetta data dei entrata in vigore della legge costituzionale sopra richiamata, ogni altro onere deve essere coperto con risorse proprie dell'Ente non provenienti dall'indebitamento. Gli Enti che hanno dichiarato il dissesto dopo l'8 novembre 2001 ed entro il 31 dicembre 2003 hanno beneficiato di un contributo da attingere allo stanziamento annuo di 600.000 euro per il triennio 2004-2006. La Regione Sicilia, con legge n.8 del 6 febbraio 2006, ha previsto per gli esercizi finanziari 2006-2007 e 2008 l'erogazione di contributi straordinari per i comuni che hanno dichiarato il dissesto finanziario entro il 31 dicembre 2005.

Il legislatore statale è ancora intervenuto, con il D.L. n. 159/2007 convertito nella legge n. 222/2007 e con il D.L. n.248/2007 convertito nella legge n. 31/2008, prorogando precedenti termini ed estendendo il sostegno straordinario a molti dissesti successivi alla riforma costituzionale;

3) devono essere inseriti nella massa passiva tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giudiziale, successivamente a tale data, ma non oltre quella di approvazione del rendiconto della liquidazione di cui all'art. 256,comma 11, del T.U.

Per tutti gli Enti che dichiarano il dissesto e per i quali le risorse di parte corrente, costituite dai trasferimenti in conto al fondo ordinario ed al fondo consolidato e da quella parte di tributi locali calcolata in detrazione ai trasferimenti erariali, sono disponibili in misura inferiore alla media nazionale ed a quella della fascia demografica di appartenenza, il Ministero dell'Interno assicura, dall'anno dell'ipotesi di bilancio riequilibrato,l'adeguamento dei contributi statali.

Il ministero dell'Interno, inoltre, assegna, per il personale posto in disponibilità, un contributo pari alla spesa relativa al corrispondente trattamento economico, dalla data della deliberazione e per tutta la durata della disponibilità del personale stesso.

Il Ministero dell'Interno, con decreto 24 settembre 2009, ha aggiornato, per il triennio 2010-2012, i parametri obiettivi per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari, parametri che trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione esercizio 2009 e al bilancio di previsione esercizio 2011; la condizione di difficoltà di molte amministrazioni locali, determinata ,anche, dalla recessione in atto, rende il rischio di essere inclusi nell'elenco degli enti deficitari più elevato che nel passato. Gli enti deficitari vengono sottoposti a controlli più stringenti e misure per impedire che cadano nel dissesto.

Dichiarato il dissesto, si ha la netta separazione di compiti e di competenze tra la gestione passata e quella corrente: l'amministrazione locale deve occuparsi esclusivamente del bilancio risanato al fine di non incorrere in un nuovo dissesto.

Il capo III del titolo VIII del T.U. 267/2000 disciplina l'attività dell'organo straordinario di liquidazione, cui è demandata la competenza relativamente a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato e provvede alla:

a) rilevazione della massa passiva;
b) acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali;

c) liquidazione e pagamento della massa passiva.

IL capo IV detta la disciplina per il bilancio stabilmente riequilibrato, che, approvato dal Consiglio dell'Ente entro tre mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione e presentato al Ministro dell'Interno, deve riferirsi all'esercizio finanziario successivo a quello nel corso del quale è stato dichiarato il dissesto qualora per tale anno sia stato approvato il bilancio di previsione oppure all'esercizio in corso qualora non sia stato approvato il bilancio di previsione.

11.2 Enti in dissesto

Nel prospetto n. 1 sono indicati tutti i 442 enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1989 al 1° aprile 2010, divisi per regione di appartenenza ed anno del dissesto. Il maggior numero di dissesti è emerso nei primi anni dall'entrata in vigore della relativa normativa; dal 1998 non è stato mai superato il numero di 5 dissesti; cinque enti hanno dovuto affrontare un secondo dissesto.

Considerando la distribuzione degli enti, interessati al fenomeno, per classe demografica: il numero maggiore di enti si ha nella classe 2^, con 103 dissesti , mostrando la difficoltà degli enti minori ad affrontare situazioni gravi e particolari; per regione: la Calabria conta 127 dissesti, concentrati nelle prime sette classi demografiche, la Campania 113 enti, tra i quali una provincia e comuni, anche, dell' 8^ ed della 11^ classe. (prospetto n. 2).

Nel prospetto n. 3 è indicato il numero degli enti dissestati (24) per i quali, alla data del 1° aprile 2010, non è stato depositato il piano di estinzione delle passività, distinti per anno di dichiarazione del dissesto e per classe demografica di appartenenza.

Nel prospetto n. 4 dà conto dei mutui , con oneri a carico dello Stato, concessi ai 330 enti dissestati dal 1989 al 2001, ammontanti complessivamente a 871,175 milioni di euro.

Nel prospetto n. 5 sono indicati i mutui concessi, con oneri a carico dello Stato, dal 2002, dopo l'introduzione nell'ordinamento della modifica costituzionale di cui alla L. n. 3/2001.

11.3 Considerazioni d'insieme

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

L'effetto innegabile che ne è derivato, cioè la riduzione del numero degli enti che si avvalgono di tale procedura, non deve, tuttavia, indurre gli organi di controllo, soprattutto quelli di controllo interno,che sono dalle norme deputati a verificare costantemente la gestione economica e finanziaria dell'ente, ad abbassare la guardia, sussistendo pur sempre il rischio che una situazione di disavanzo finanziario o di gravi irregolarità di gestione possa trasformarsi in dissesto.

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

Tuttavia, poiché in molti casi il dissesto è dovuto alle condizioni socioeconomiche particolarmente difficili in cui versa ente locale, il legislatore ordinario statale e regionale, attento al dettato costituzionale, che prevede di rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone, ha disposto interventi straordinari a favore di Enti in dissesto.

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

Deve, infine, rilevarsi che la procedura semplificata ex art.258 del TUEL, con la definizione transattiva delle pretese dei creditori, ha risolto molte difficoltà; è apprezzata da tutti gli OSL e, ove possibile, attuata. L'applicazione di detta procedura, genera, oltre alla riduzione della massa passiva, l'importante effetto positivo di evitare all'Ente risanato le ulteriori richieste del creditore che vi aderisce.

PROSPETTO N. 1

Enti dissestati per regione ed anno del dissesto al 01/04/2010

REGIONE	DISSESTI																						
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale compl.
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		2	2	42
ABRUZZO	6	1	1	4	1	1	3														1		18
MOLISE	4	4		1	2	1															1	1	14
CAMPANIA	18	18	10	12	22	14	2	1	5		2	1		1	1	1		2		1	1	1	113
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	1	1					3			127
SICILIA	2	3	1	2	2	6	3	1			1						2	1					24
SARDEGNA	2													1									3
Totale complessivo	125	64	45	46	52	38	16	9	7	1	5	3	1	4	2	2	3	4	2	4	5	4	442

N.B.
I comuni di :ARPAIA (dissesto 1992 piano di estinzione 2001)-LUNGRO(dissesto 1989 ex art.25)-SORIANO CALABRO (dissesto 1990 piano di estinzione 1999) RIONERO SANNITICO (dissesto 1990 piano estinzione 2002) sono conteggiati due volte perché in dissesto per una seconda volta.

PROSPETTO N. 2

ENTI DISSESTATI PER REGIONE ECLASSE DEMOGRAFICA AL 1/04/2010

REGIONE	CLASSE DEMOGRAFICA												Totale compl.
	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	11	A.P.	
PIEMONTE	4	1											5
LOMBARDIA	4	4	3		2	1							14
LIGURIA	1	1	1										3
VENETO							1	2					3
EMILIA ROMAGNA			4	1	3								8
TOSCANA		1	1			2							4
UMBRIA			1	2				1					4
MARCHE		1	3	1	1								6
LAZIO	7	5	7	2	9	2	5	4	1				42
ABRUZZO	5	2	5	3	1	1		1					18
MOLISE	3	7	3			1							14
CAMPANIA	2	15	25	8	13	20	16	11	1		1	1	113
PUGLIA			4	3	9	16	1	1		1			35
BASILICATA		4	5	3	3	2	1		1				19
CALABRIA	2	20	36	19	30	14	6						127
SICILIA	2	1	5	1	4	5	5	1					24
SARDEGNA					1	1		1					3
Totale complessivo	30	62	103	43	76	65	35	22	3	1	1	1	442

legenda classi demografiche
00(da 1 a 499 abitanti)
01(da 500 a 1.999 abitanti)
02(da 1.000 a 1.999 abitanti)
03(da 2.000 a 2.999 abitanti)
04(da 3.000 a 4.999 abitanti)
05(da 5.000 a 9.999 abitanti)
06 (da 10.000 a 19.999 abitanti)
07 (da 20.000a 59.000 abitanti)
08 (60.000 99.999 abitanti)
09 (da 100.000a 249.999 abitanti)
10 (da 250.000 a 500.000 abitanti)
11 (da 501.000)

PROSPETTO N. 3

Enti dissestati per i quali, al 01/04/2010 non risulta depositato il piano di estinzione

REGIONE	ANNO DISSESTO	00	01	02	03	04	05	06	07	09	Totale compl.
MARCHE	2004				1						1
Totale MARCHE					**1**						**1**
LAZIO	2005							1			1
	2006				1						1
	2007							1			1
	2009					1		1			2
	2010					1			1		2
Totale LAZIO					**1**	**2**		**3**	**1**		**7**
ABRUZZO	2009						1				1
Totale ABRUZZO							**1**				**1**
MOLISE	2009						1				1
	2010			1							1
Totale MOLISE				**1**			**1**				**2**
CAMPANIA	2004					1					1
	2006			1	1						2
	2008			1							1
	2009					1					1
	2010						1				1
Totale CAMPANIA				**2**	**1**	**2**	**1**				**6**
PUGLIA	2007									1	1
Totale PUGLIA										**1**	**1**
CALABRIA	2008		1			2					3
Totale CALABRIA			**1**			**2**					**3**
SICILIA	2005	1						1			2
	2006								1		1
Totale SICILIA		**1**						**1**	**1**		**3**
Totale complessivo		**1**	**1**	**3**	**3**	**6**	**3**	**4**	**2**	**1**	**24**

PROSPETTO .N. 4

Enti in dissesto - mutui concessi dal 1990 al 2001 con oneri a carico dello Stato

(migliaia di euro)

REGIONE	Dati	ANNO MUTUO												Totale complessivo
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	
PIEMONTE	N.ENTE							2	2					4
	MUTUO							59	409					468
LOMBARDIA	N.ENTE			2			2	1	4	1	1		1	12
	MUTUO			264			2.012	91	496	162	314		126	3.464
LIGURIA	N.ENTE			1			1			1				3
	MUTUO			778			82			650				1.511
VENETO	N.ENTE			1				1						2
	MUTUO			12.626				479						13.106
EMILIA ROMAGNA	N.ENTE			1		1	2	1	1	1				7
	MUTUO			1.988		297	1.360	941	679	789				6.053
TOSCANA	N.ENTE		1	1				1				1		4
	MUTUO		520	425				2.667				656		4.268
UMBRIA	N.ENTE		1			1		1	1					4
	MUTUO		478			8.824		1.103	590					10.994
MARCHE	N.ENTE		1				1	1	1					4
	MUTUO		89				802	564	441					1.896
LAZIO	N.ENTE	1	1	5	1		1	2	13	3	1		2	30
	MUTUO	2.392	229	1.963	393		422	5.833	28.483	3.208	1.002		2.938	46.862
ABRUZZO	N.ENTE		1	3	1		1	1	6	1	1			15
	MUTUO		301	232	1.279		61	484	15.744	661	1.310			20.073
MOLISE	N.ENTE		2	3				4			1			10
	MUTUO		382	514				1.107			927			2.929
CAMPANIA	N.ENTE		1	8	1		1	4	24	14	11	5	7	76
	MUTUO		443	5.242	375		355	10.960	77.208	337.517	26.145	25.819	23.839	507.903
PUGLIA	N.ENTE	1	4	5	1	1	2	4	5	1	1	1	1	27
	MUTUO	1.638	1.639	6.114	1.484	1.383	548	6.827	18.432	1.800	2.537	2.112	1.534	46.049
BASILICATA	N.ENTE			1				2	2	3	4		2	14
	MUTUO			1.078				1.109	3.516	3.711	5.438		2.183	17.035
CALABRIA	N.ENTE	1		13	8	4	8	8	22	11	13	9	4	101
	MUTUO	248		13.203	8.611	3.266	11.348	13.774	30.819	20.071	18.778	22.290	5.554	147.962
SICILIA	N.ENTE							1	3	4	4	1	2	15
	MUTUO							933	2.176	12.436	10.026	3.785	3.831	33.187
SARDEGNA	N.ENTE		1			1								2
	MUTUO		724			6.690								7.414
TOTALE ENTI		3	13	44	12	8	19	34	84	40	37	17	19	330
TOTALE MUTUO		4.277	4.806	44.427	12.142	20.460	16.990	46.931	178.994	381.006	66.477	54.661	40.004	871.175

PROSPETTO N. 5

ENTI IN DISSESTO - MUTUI CONCESSI DAL 2002 ALL'1/04/2010 a carico dello Stato compreso fondo speciale 2007 a carico dello Stato

(migliaia di euro)

REGIONE	DATI	ANNO							Totale complessivo
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
VENETO	N. ENTE	1							**1**
	MUTUO	5.103							**5.103**
MARCHE	N. ENTE			1					**1**
	MUTUO			1.304					**1.304**
LAZIO	N. ENTE		2	1					**3**
	MUTUO		1.628	1.007					**2.635**
ABRUZZO	N. ENTE	1			1				**2**
	MUTUO	1.747			1.109				**2.856**
MOLISE	N. ENTE	1							**1**
	MUTUO	972							**972**
CAMPANIA	N. ENTE	7	10	3		9	1		**30**
	MUTUO	154.900	29.144	7.459		46.263	4.857		**242.624**
PUGLIA	N. ENTE	1	1	3		1			**6**
	MUTUO	3.903	1.734	6.422		1.331			**13.390**
BASILICATA	N. ENTE	1	3			1			**5**
	MUTUO	458	57.616			7.062			**65.136**
CALABRIA	N. ENTE	6	7	2	1	5		3	**21**
	MUTUO	14.599	14.609	4.677	1.037	11.964		2.147	**49.033**
SICILIA	N. ENTE	1	1	2		2			**6**
	MUTUO	5.543	2.899	1.543		7.915			**17.900**
TOTALE ENTI		**19**	**24**	**12**	**2**	**18**	**1**	**3**	**76**
TOTALE MUTUO		**187.228**	**107.629**	**22.413**	**2.146**	**74.534**	**4.857**	**2.147**	**400.954**

fonte: Ministero dell'Interno