



CORTE DEI CONTI

Sezione delle Autonomie

**RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA
DEGLI ENTI LOCALI**

ESERCIZI 2010 – 2011

(Legge 26 febbraio 1992, n. 51 - Legge 5 giugno 2003, n. 131)

DELIBERAZIONE N. 13/SEZAUT/2012/FRG

2 La finanza locale nell'esercizio 2011

2.1 Le prime analisi dei risultati dell'esercizio

L'analisi sugli andamenti generali della finanza locale nell'ultimo esercizio di seguito condotta, è stata realizzata sulla base delle rilevazioni di cassa, non essendo ancora disponibili le elaborazioni dei dati tratti dai rendiconti; tuttavia, l'anticipazione del termine²¹ per l'approvazione dei documenti contabili consuntivi degli enti e una maggiore fluidità nell'acquisizione dei modelli telematici, potranno in prospettiva consentire prime analisi sulla finanza locale supportate dal rendiconto.

Per ottenere questo risultato per l'esercizio 2011 è stato ulteriormente abbreviato il termine per la resa del conto telematico; permane, tuttavia, la necessità che tutti gli enti provvedano tempestivamente a tale adempimento, potendosi in tal modo avvalersi della completa operatività del sistema per la trasmissione telematica dei rendiconti²².

Al riguardo la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 4 dell'8 febbraio 2012, nel rilevare un significativo livello di inadempienza alla rendicontazione telematica, specie da parte dei Comuni di minori dimensioni, ha sollecitato un più puntuale assolvimento dell'obbligo. Con la deliberazione n. 7/2012 la Sezione delle autonomie, nello stabilire gli adempimenti connessi alla trasmissione del rendiconto per il 2011, ha fissato scadenze più ravvicinate al termine previsto per l'approvazione. Peraltro, la presenza di termini per la rendicontazione dilazionati per gli enti di alcune Regioni a statuto speciale può rendere meno agevole la tempestività della rilevazione.

In attesa dell'operatività del sistema suddetto sono state utilizzate, anche per l'esercizio 2011, altre fonti finalizzate a garantire il monitoraggio dei conti pubblici. A tale fine l'art.13 della legge n. 196 del 2009 ha previsto che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche, secondo modalità da stabilire sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e l'Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

²¹ Il termine di approvazione del rendiconto della gestione, in precedenza fissato al 30 giugno, è stato anticipato al 30 aprile dall'art. 2-quater, comma 6 del decreto-legge 7 ottobre 2008 n. 154 convertito, con modificazioni nella legge L. 4 dicembre 2008, n. 189 recante *disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali*, che ha modificato l'art. 151, comma 7 e l'articolo 227, comma 2, primo periodo del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

²² La procedura di trasmissione telematica del rendiconto, introdotta dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ha reso più complete e tempestive le informazioni a disposizione della Corte dei conti per effettuare analisi sulla finanza locale. La piena entrata a regime di tale norma, la cui attuazione è stata graduale, consente la raccolta di una notevole mole di informazioni e la netta riduzione dei tempi di esame dei rendiconti. Dall'esercizio 2009 -sesto anno di applicazione della procedura- la trasmissione telematica ha riguardato tutti i comuni a prescindere dalle loro dimensioni e anche le comunità montane. Le informazioni vengono raccolte utilizzando uno standard accreditato per il colloquio telematico tra sistemi, consentendo di ricevere il complesso dei quadri di rendiconto.

(DigitPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e quelli relativi alle operazioni gestionali.²³

Tra le fonti di informazioni suddette si è fatto riferimento, in particolare, al sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)²⁴ fondato su contestuali rilevazioni di cassa che intercettano tutte le operazioni di incasso e pagamento effettuate dai tesoriери delle amministrazioni pubbliche. Tale sistema rappresenta uno strumento utile ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento comunitario (procedura su disavanzi eccessivi e patto di stabilità e crescita)²⁵.

Gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (articolo 14, commi da 6 a 11, della legge 31 dicembre 2009, n.196) devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale e i tesoriери/cassieri degli enti non possono dare corso alle operazioni prive della codifica SIOPE.

L'uniformità delle rilevazioni per tipologia di enti consente di superare le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione. La classificazione dei dati secondo una codificazione uniforme consente il miglioramento delle informazioni relative ai conti pubblici sia sotto il profilo qualitativo, dato il livello di dettaglio, sia sotto il profilo della tempestività.

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

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

²³ Il Ministero dell'economia e delle finanze svolge compiti di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati della banca dati unitaria e provvede a consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti, a monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno.

²⁴ In attuazione dell'articolo 28 della legge n. 289/2002 è stato istituito un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche (SIOPE) in collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT. Rispetto al precedente sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, il SIOPE dovrebbe consentire la disponibilità di informazioni più complete per la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, oltre che una maggiore tempestività. Nella finanziaria per il 2008 al comma 379 dell'art. 1 è presente un ulteriore accenno alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati, in questo caso riguardanti la competenza finanziaria, che dovrebbe completare le rilevazioni di mera cassa.

²⁵ Il sistema di rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, dismesso dall'esercizio 2010, ha rappresentato sino a tale esercizio la fonte utilizzata per il monitoraggio dei conti degli enti locali, attraverso la rilevazione del fabbisogno e l'acquisizione delle informazioni necessarie alla predisposizione delle relazioni di contabilità nazionale.

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

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

I dati raccolti per il 2011 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 2011

Nell'esercizio 2011 si sono intensificati gli effetti della crisi finanziaria che ha interessato particolarmente l'Europa e l'Italia e l'andamento dei conti pubblici è stato influenzato da un quadro congiunturale ben più sfavorevole rispetto al precedente nel quale si intravedeva un percorso di uscita dalla crisi finanziaria mondiale.

L'andamento positivo del prodotto nel 2010 (in crescita dell'1,8%) è proseguito nei primi mesi del successivo esercizio nel quale ha perso di slancio sino ad invertire la tendenza, attestandosi complessivamente allo 0,4 per cento²⁶. Il volume del Pil nel 2011 resta ancora a livelli ben inferiori a quelli registrati negli anni precedenti la crisi economica. Nel triennio 2009-2011, la diminuzione complessiva in termini reali ha superato il 3 per cento. Tale situazione risulta molto diversa da quella programmata nel DPEF del 2008 che per il triennio 2009-2011 prevedeva una crescita cumulativa del 4 per cento.

Le previsioni per il 2011, relative sia all'andamento dell'economia che ai conti pubblici contenute nel Documento di economia e finanza 2011 (DEF), non evidenziavano elementi di preoccupazione e in tale sede è stato previsto il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2014 per conseguire l'obiettivo europeo di medio termine (MTO) e il rispetto delle prescrizioni per il superamento della procedura per disavanzo eccessivo.

Le stime macroeconomiche contenute nel DEF prevedevano un leggero incremento del PIL nel 2011 (1,1 per cento) e, per gli anni successivi, un progressivo miglioramento del tasso di crescita dell'economia (1,6 per cento nel 2014). A ciò si sarebbe connesso un tendenziale miglioramento dei conti pubblici nel medio termine²⁷.

²⁶ Dopo la flessione particolarmente elevata del 2009 (-5,2 per cento), nel 2010 la crescita economica aveva manifestato una moderata ripresa, tuttavia l'andamento del prodotto negli ultimi mesi del 2011 ha riportato un rallentamento, essendosi manifestato un andamento recessivo.

²⁷ L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si sarebbe attestato al di sotto del 3 per cento dal 2012. Il saldo primario sarebbe tornato su valori positivi già nel corso del 2011, con ulteriori e progressivi miglioramenti negli anni successivi. Era invece previsto un progressivo aumento dell'incidenza sul PIL degli interessi passivi, in considerazione dell'incremento atteso dei tassi di interesse sui mercati.

Tuttavia, il rallentamento dell'economia mondiale e l'acuirsi della crisi finanziaria conducevano a rivedere al ribasso le previsioni di crescita che nella nota di aggiornamento al DEF 2011 era stimata allo 0,7 per cento, mentre la stima dell'indebitamento restava invariata al 3,9 per cento. Le difficoltà generate dalla crisi hanno comportato una revisione decisa della impostazione del DPEF 2009-2013 che non prevedeva interventi correttivi degli andamenti tendenziali dei conti pubblici, mentre nel corso del 2011, sono stati adottati interventi correttivi del disavanzo pubblico di poco inferiori a 50 miliardi.

Gli interventi adottati, pur in presenza delle suddette difficoltà, hanno consentito di contenere l'indebitamento netto al 3,9 per cento del PIL, risultando quindi in miglioramento di 0,7 punti percentuali rispetto a quanto registrato nel 2010. Il livello d'indebitamento²⁸ rimane al di sopra della soglia stabilita e il percorso previsto nei successivi esercizi per rientrare nei più rigorosi parametri²⁹, in presenza di una fase recessiva, si dimostra di notevole complessità.

Il saldo di parte corrente (risparmio o disavanzo delle Amministrazioni pubbliche) è stato negativo e pari a -24.936 milioni di euro, a fronte dei -24.763 milioni del 2010. Tale peggioramento è da imputare ad un aumento delle uscite correnti di circa 9,2 miliardi di euro, di poco superiore a quello delle entrate correnti (pari a circa 9 miliardi).

La riduzione dell'indebitamento netto può, quindi, essere messa in relazione alla riduzione delle spese complessive, soprattutto quelle in conto capitale. L'aumento della spesa per interessi ha reso più problematico l'impegno di contenere la spesa corrente. Gli effetti migliorativi del disavanzo sono addebitabili al lieve aumento delle entrate complessive, alle misure di contenimento delle spese, alla riduzione degli investimenti ed al blocco temporaneo delle spese di personale, dovuto al d.l. n. 78 del 2010.

Le entrate totali delle amministrazioni pubbliche sono aumentate dell'1,7%. L'aumento deriva maggiormente dalle imposte in conto capitale. Tra le entrate correnti crescono in particolare le imposte indirette a causa dell'aumento del gettito IVA e delle imposte sugli oli minerali e gas metano. Flettono invece le imposte dirette per via della contrazione dell'Irpef. La pressione fiscale complessiva è risultata in lieve calo rispetto all'esercizio precedente (-0,1 per cento).

Le spese di parte corrente, hanno dimostrato un incremento meno vivace, per via dell'andamento in flessione dei redditi da lavoro dipendente, dovuto sia al calo degli addetti che alla contenuta dinamica delle retribuzioni. Si riducono anche le spese per prestazioni sociali in natura, mentre quelle per consumi intermedi registrano un aumento lievemente superiore a

²⁸ In valore assoluto l'indebitamento netto è diminuito di circa 9,1 miliardi di euro, attestandosi sul livello di -62.363 milioni di euro.

²⁹ Con il decreto legge n. 138/2011 e la Nota di aggiornamento al DEF 2011 l'obiettivo del pareggio di bilancio è stato anticipato al 2013.

quello del 2010. Le tensioni finanziarie hanno spinto al rialzo la spesa per interessi passivi che fa registrare un aumento del 9,7 per cento dopo la sostanziale stabilità del precedente esercizio.

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è risultata in aumento dello 0,4 per cento in termini di prodotto per via della riduzione di quella in conto capitale. Nel biennio 2010 – 2011, la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche è risultata in riduzione nei valori assoluti, ma non nell'incidenza sul Pil, proprio a causa del forte rallentamento nella dinamica del prodotto

L'avanzo primario, che nel 2010 era rimasto di segno negativo, torna positivo nel 2011 anche se ridotto all'1 per cento del Pil³⁰.

Il debito pubblico, che dal 2009³¹ si era sviluppato ad un ritmo elevato, raggiungendo il 118,7 per cento del PIL nel 2010, continua a crescere e tocca il 120,1%, costituendo un onere per la finanza pubblica nel suo complesso e rendendo difficile la mobilitazione di risorse per il sostegno della crescita economica.

I risultati della finanza locale vanno inquadrati nel descritto contesto di finanza pubblica³², che permane indebolito dalla crisi economica, e i fievoli segnali di ripresa del precedente esercizio scompaiono. Il percorso di risanamento dei conti pubblici nazionali si dimostra arduo e le difficoltà si proiettano sui prossimi esercizi in presenza di una crescita economica negativa che non mostra segnali di ripresa.

Dai risultati di contabilità nazionale emerge che il contributo delle amministrazioni locali (Regioni, enti locali e sanità) all'indebitamento complessivo è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, in parziale controtendenza rispetto al disavanzo complessivo delle Pubbliche amministrazioni. Ciò deriva dal contenimento delle spese complessive³³ degli enti che riescono a compensare la riduzione delle entrate da trasferimenti.³⁴

2.1.2 La manovra di finanza pubblica per il 2011

Nel 2011 le difficoltà del contesto italiano si sono riflesse anche sul sistema delle misure che riguardano la finanza locale; la difficile fase congiunturale ha imposto l'adozione di reiterati provvedimenti, rivolti in via prioritaria a fronteggiare la situazione di emergenza finanziaria, ad assicurare il controllo della spesa e dell'indebitamento. Nonostante tale difficile

³⁰ Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari a 15.658 milioni di euro (-345 milioni di euro nel 2010), con un'incidenza sul Pil dell'1,0%.

³¹ 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 2004-2009. Il rapporto debito/Pil aumenta nel 2009 di oltre dieci punti rispetto al 2008, fino ad elevarsi nel 2010 al 118,7%.

³² Per approfondimenti su tali aspetti si veda Corte dei conti Sezione Riunite in sede di controllo deliberazione n. 14/CONTR/2012 del 31 maggio 2012, *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*.

³³ Corte dei Conti deliberazione n. 28/2011/CONTR citata p. 9-10 "Nel 2010 le uscite complessive delle amministrazioni locali si sono ridotte del 1,9% (contro una crescita dell'1,9% dell'anno precedente), un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del PIL nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7%), la spesa corrente segna una sensibile flessione".

³⁴ Al riguardo si veda *infra* il paragrafo 3.1.2 "Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali".

situazione è proseguita la linea di revisione degli assetti dell'ordinamento istituzionale nel segno della maggiore autonomia.

Nel biennio 2010-2011 sono stati emanati numerosi provvedimenti che hanno coinvolto la finanza locale, accomunati dall'intento di conseguire obiettivi di finanza pubblica per avviare un percorso di riequilibrio a fronte delle difficoltà che andavano progressivamente a prospettarsi, gli interventi erano maggiormente rivolti alla prospettiva di tenere sotto controllo la spesa pubblica.

In questo difficile contesto sono stati compiuti progressi nel processo di riforma delle entrate degli enti locali, infatti nel 2011 si è registrata una prima applicazione dell'articolato sistema di finanziamento previsto dal d.lgs. n. 23 del 2011, la cui completa attuazione verrà progressivamente realizzata attraverso un complesso procedimento.

Premesso che le disposizioni in materia che coinvolgono gli enti locali a concorrere alla realizzazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica sono qualificate "*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*", ai sensi dell'art. 117 comma terzo e art. 119 comma secondo della Costituzione, la Legge di stabilità 2011 (legge n. 220 del 13 dicembre 2010), ha rivisto la disciplina del patto di stabilità interno per le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti per il triennio 2011-2013. Non sono modificati gli obiettivi complessivi della manovra stabiliti dal decreto legge n. 112/2008, (2,9 miliardi per i Comuni e 400 milioni per le Province) ed anche la riduzione dei trasferimenti erariali, introdotta del decreto legge n. 78/2010 resta invariata (1,5 miliardi per i Comuni e 300 milioni per le Province).

Tra le novità introdotte va riportato che l'art. 1, comma 108 prevede misure di contenimento del debito degli enti locali³⁵, mentre le procedure di monitoraggio degli adempimenti (commi 109 e 110) non si discostano nella sostanza dalle regole già dettate dal d.l. n. 112/2008³⁶. Le misure di carattere sanzionatorio (commi 119, 120 e 121) corrispondono, nella sostanza, a quelle già previste dai commi 20 e 21 dell'articolo 77-bis del d.l. n. 112/2008 (introdotto dalla legge di conversione n.133 del 2008), per il mancato rispetto del patto negli anni 2008-2011. Risulta, invece ridisegnato il sistema di premialità

³⁵ Con la delibera n. 11 del 2011 la Sezione regionale per il controllo della Corte dei conti per il Piemonte ha espresso un orientamento in merito alle modalità di applicazione del tetto all'indebitamento degli enti locali.

³⁶ Il monitoraggio interessa tutti gli enti cui si applica il Patto (tutte le province e i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti), anche al fine di acquisire elementi informativi utili per la finanza pubblica anche relativamente alla loro situazione debitoria. Gli enti sono tenuti a trasmettere semestralmente al Ministero dell'economia e finanze le informazioni riguardanti le risultanze in termini di competenza mista, attraverso il sistema *web*. La mancata trasmissione del prospetto contenente gli obiettivi programmatici entro 45 giorni dalla pubblicazione del relativo decreto costituisce inadempimento al Patto di stabilità interno. Analogamente, la mancata comunicazione della situazione di commissariamento di un ente per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso determina, per l'ente, l'assoggettamento alle regole del Patto di stabilità interno. Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità interno, gli enti ad esso soggetti devono inviare al Ministero dell'economia, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione del saldo finanziario conseguito in termini di competenza mista; la mancata trasmissione entro il termine del 31 marzo costituisce inadempimento al Patto di stabilità interno. Ai sensi del comma 115, le informazioni inviate dagli enti locali al Ministero dell'economia ai fini del monitoraggio devono essere messe a disposizione dell'UPI e dell'ANCI e delle Camere da parte del Ministero medesimo.

per gli enti virtuosi³⁷; infatti, il meccanismo introdotto dal comma 122 prevede la possibilità di ridurre gli obiettivi annuali degli enti locali sottoposti al patto, sulla base di criteri da stabilire con decreto ministeriale³⁸, in misura pari alla differenza, registrata nell'anno precedente, tra l'obiettivo programmatico assegnato ed il saldo conseguito da Comuni e Province inadempienti al patto di stabilità interno.

Viene confermata dal comma 123, sino all'attuazione del federalismo fiscale, la sospensione del potere degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti, fatta eccezione per gli aumenti relativi alla tassa sui rifiuti solidi urbani (TARSU). Tale sospensione è stata successivamente rimossa dall'esercizio 2012 con la manovra correttiva dell'estate 2011.

La legge di stabilità ha anche previsto misure per intervenire sulla onerosa situazione di ritardo nei pagamenti che interessa le pubbliche amministrazioni locali, istituendo un fondo per gli interessi passivi per ritardati pagamenti al quale possono attingere gli enti che abbiano rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio ed abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore alla media.

Il d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella legge 26 febbraio 2011, n. 10, c.d. "decreto milleproroghe", ha prorogato a tutto il 2012 la facoltà per i Comuni di destinare a spese correnti fino al 75% delle entrate derivanti da oneri di urbanizzazione³⁹, inoltre ha rivisto la misura del limite all'indebitamento, derivante dal rapporto tra quota interessi e spesa corrente, riducendolo progressivamente nel triennio⁴⁰, sino a raggiungere l'8 per cento nel 2013. Tale misura è stata ulteriormente ridotta ad opera della legge di stabilità per il 2012. Lo stesso d.l. n. 225/2010 ha, inoltre, posticipato al 31 dicembre 2013 il termine entro il quale i Comuni con popolazione fino a 50 mila abitanti devono mettere in liquidazione le società partecipate ed ampliato i casi di esclusione del divieto⁴¹.

Il Decreto Sviluppo 2011 (d.l. n. 70 del 13/5/2011 convertito dalla Legge n. 106 del 12/7/2011) riguarda solo marginalmente gli enti locali recando disposizioni in materia di riscossione delle entrate dei Comuni, che riassegnano ai Comuni la facoltà di riscuotere direttamente, anche coattivamente, le entrate⁴².

³⁷ Il comma 122 reca una riformulazione del sistema di premialità già introdotto dal D.L. n. 112/2008 (art. 77-bis, commi 23-26) e disapplicato nell'anno 2010 ai sensi dell'articolo 14, comma 12 del D.L. n. 78/2010.

³⁸ Con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro dell'interno e di intesa con la Conferenza Stato-città.

³⁹ Tali risorse possono essere utilizzate per una quota non superiore al 50 per cento per il finanziamento di spese correnti e per una quota non superiore ad un ulteriore 25 per cento esclusivamente per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

⁴⁰ Il rapporto è fissato al 12% nel 2011 e al 10% nel 2012.

⁴¹ Gli enti possono evitare la cessione, qualora la società registri un bilancio attivo negli ultimi tre anni di esercizio, e non abbia subito negli esercizi precedenti ripiani di perdite o aumenti di capitale obbligatori.

⁴² La disposizione dell'articolo 7, comma 2, del decreto legge n. 70 del 2011 è stata modificata dall'articolo 14-bis del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, al fine di unificare le procedure e i poteri attribuiti agli organi di riscossione delle entrate comunali.

La manovra finanziaria correttiva per il 2011 (d.l. n. 98 del 6 luglio 2011 convertito dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011) interessa per vari aspetti gli enti locali ed in particolare l'art. 20 dedicato al patto di stabilità interno che introduce una nuova disciplina basata sui parametri di virtuosità e pone una serie di disposizioni rilevanti per la finanza locale. E' prevista dal 2012 la possibilità di concordare tra lo Stato e le Regioni le modalità per il raggiungimento degli obiettivi del patto interno di stabilità (art. 20, co. 1)⁴³. Gli obiettivi di correzione per gli enti soggetti al patto vengono stabiliti secondo nuovi criteri fondati sulla ripartizione in quattro classi sulla base di una serie di parametri di virtuosità (art. 20, co. 2). Le riduzioni dei trasferimenti disposte dal d.l. n. 78/2010 vengono estese agli anni 2014 e seguenti (art 20, co. 4).

Diverse disposizioni della manovra correttiva riguardano il tema delle società partecipate dagli enti locali, ponendo misure che nel complesso dovrebbero avere effetti ragguardevoli. In primo luogo vengono introdotti obblighi di trasparenza per le società a partecipazione pubblica (art. 8): gli enti sono tenuti ad inserire nel proprio sito istituzionale l'elenco delle società di cui detengono, anche indirettamente, quote di partecipazione, anche minoritaria, precisando anche se negli ultimi 3 anni dalla pubblicazione le singole società hanno raggiunto il pareggio di bilancio.

Tra i parametri di virtuosità indicati all'art.20, viene prevista l'effettuazione di operazioni di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente, misura questa che può essere configurata come un incentivo alla privatizzazione delle società partecipate. Un'ulteriore misura di notevole impatto è contenuta all'art. 20, co. 9⁴⁴, che interviene sul computo del tetto del costo del personale in quota percentuale della spesa corrente di cui al co. 7 dell'art. 76 del d.l. n. 112/2008⁴⁵, estendendone il calcolo alle società partecipate introducendo così un limite esteso al personale di "gruppo". Questa disposizione è stata, da ultimo, modificata dall'art. 4-ter, co. 10, d.l. n. 16/2012, convertito dalla l. n. 44/2012.

⁴³ A decorrere dall'anno 2012 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole regioni, esclusa la componente sanitaria, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, possono essere concordate tra lo Stato e le regioni e le province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e ove non istituito con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. Le predette modalità si conformano a criteri europei con riferimento all'individuazione delle entrate e delle spese da considerare nel saldo valido per il patto di stabilità interno. Le regioni e le province autonome rispondono nei confronti dello Stato del mancato rispetto degli obiettivi di cui al primo periodo, attraverso un maggior concorso delle stesse nell'anno successivo in misura pari alla differenza tra l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito. Restano ferme le vigenti sanzioni a carico degli enti responsabili del mancato rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno e il monitoraggio a livello centrale, nonché il termine perentorio del 31 ottobre per la comunicazione della rimodulazione degli obiettivi.

⁴⁴ Al comma 7 dell'articolo 76 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 2008, n. 133, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: "Ai fini del computo della percentuale di cui al periodo precedente si calcolano le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica alle società quotate su mercati regolamentari.

⁴⁵ Tale norma richiede di limitare l'incidenza delle spese del personale sul totale delle spese correnti nella misura massima del 40% (ora elevato al 50% dall'art. 4 ter della legge n. 44/2012 di conversione del d.l. 16/2012 c.d. "legge fiscale"), prevedendo come sanzione per chi superi questo limite il divieto assoluto di ulteriori assunzioni.

In ordine a tale misura con la deliberazione n. 14 del 28 dicembre 2011 la Sezione delle autonomie ha da un lato ribadito l'obbligo di calcolo delle spese di personale derivanti da società partecipate, determinandone l'ambito di efficacia e dall'altro ha fornito indicazioni in ordine ai criteri alla base del calcolo. Viene così chiarito l'ambito soggettivo di efficacia di tale disposizione, riferito alla "*partecipazione pubblica locale totale o di controllo*"⁴⁶, e sono indicate possibili modalità per calcolare il livello dell'indicatore stabilito⁴⁷.

Lo stesso art. 20, al comma 10, introduce il comma 111 bis all'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, che reca misure volte ad assicurare un effettivo rispetto della disciplina del patto stabilendo che: "*I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dalle Regioni e dagli enti locali che si configurano elusivi delle regole del patto di stabilità interno sono nulli.*" Inoltre, l'art. 20, co. 12, d.l. n. 98/2011, che ha aggiunto il comma 111-ter all'art. 1, l. n. 220/2010, ha previsto l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie agli amministratori e al responsabile del servizio economico-finanziario a seguito di accertamento, da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, del fatto che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o mediante altre forme elusive.

Il tenore di tali disposizioni, che sono state successivamente ribadite dal legislatore con la previsione di cui all'art. 31, commi 30 e 31, della legge di stabilità n. 183 del 12.11.2011, configura fattispecie elusive del patto di stabilità interno.

L'art. 20 co. 13⁴⁸ modifica, parzialmente, l'art. 14, co. 32 del d.l. n. 78/2010 eliminando il periodo che prevedeva che gli enti che non rientrano nei casi di esclusione dovranno, entro il 31 dicembre 2010⁴⁹, procedere alla liquidazione delle società costituite.

Altre disposizioni contenute nell'art. 20 co. 2 *quater* del d.l. n. 98/2011 (introdotto dalla legge di conversione n. 111/2011) riguardano l'esercizio associato delle funzioni fondamentali determinando il limite demografico minimo che i Comuni associati sono

⁴⁶ Tale espressione deve essere riferita a società partecipate al 100% da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, nonché di società controllate dall'ente locale, il quale possieda azioni che gli assicurano la maggioranza dei voti nelle assemblee ordinarie, oppure voti sufficienti ad esercitare un'influenza dominante, con esclusione di quelle sulle quali tale influenza è esercitata attraverso altra società, in base a particolari vincoli contrattuali. Si dovrà anche tenere conto delle società partecipate che hanno natura di holding, in quanto destinatarie di affidamento diretto.

⁴⁷ Per determinare la spesa del comparto personale dell'ente locale e delle società partecipate o controllate, si assumono i dati che derivano dai documenti contabili delle società (bilancio di esercizio) e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto degli enti, senza alcuna detrazione o rettifica. Ai fini del calcolo del rapporto di incidenza si agisce soltanto sul numeratore (quindi, la quota di spese del personale della società partecipata va a sommarsi alle spese di personale dell'ente, e il totale si divide per le spese correnti dell'ente), ma le spese di personale della società partecipata da sommare a quelle dell'ente sono da proporzionare in base ai corrispettivi a carico di quest'ultimo, così evitando le imprecisioni che si determinerebbero se si sommassero tutte le spese di personale delle società partecipate a quelle dell'ente.

⁴⁸ L'articolo 14, comma 32, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevede che i comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti non possono avere partecipazioni societarie. I comuni con popolazione da 30.000 a 50.000 abitanti possono avere una sola partecipazione azionaria. Sono esclusi da tali vincoli le partecipazioni in società con quota di partecipazione paritaria o proporzionale al numero degli abitanti costituite da più comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti.

⁴⁹ Termine differito al 31 dicembre 2011 dall'art. 16 co. 27 d.l. n. 138/2011.

obbligati a raggiungere e i tempi in cui si debba progressivamente procedere all'esercizio associato delle funzioni.

La difficile situazione della finanza pubblica, che si andava manifestando in corso di esercizio, ha reso necessario un ulteriore intervento correttivo contenuto nel d.l. n. 138 del 13 agosto 2011 (convertito dalla Legge 14 settembre 2011, n. 148).

Un punto di svolta di tale manovra è costituito dall'aver posto termine alla situazione di blocco della leva fiscale che si protraeva negli ultimi anni, restituendo ai Comuni a decorrere dal 2012 la facoltà di istituire l'addizionale all'Irpef, ovvero di aumentarne l'aliquota se già istituita. È prevista la possibilità di differenziazione delle aliquote a condizione che vengano seguiti gli stessi scaglioni stabiliti per l'imposta nazionale, nonché di stabilire soglie di esenzione. È stata, inoltre, elevata la quota (al 100%) di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario (già disciplinata dal d.lgs. n. 23/2011).

Altre rilevanti modifiche riguardano la disciplina del patto di stabilità interno: l'art. 1 co. 8 inasprisce le misure già adottate dall'art. 20 d.l. n. 98/2011 rivedendo gli obiettivi attesi sui saldi di finanza pubblica e anticipando la decorrenza (dal 2013 al 2012).

L'art. 1 co. 9 anticipa al 2012 la decorrenza del criterio di virtuosità già introdotto dal d.l. n. 98/2011 che ha lo scopo di calibrare in modo differenziato l'onerosità della manovra imposta ai singoli enti sulla base di una serie di indici.

Sempre relativamente alla disciplina del patto di stabilità interno, va riportato che il comma 31 dell'art. 16 (d.l. n. 138/2011) ne ha ampliato l'ambito soggettivo di applicazione includendo a partire dal 2013 anche i Comuni tra i 1.000 e 5.000 abitanti che erano stati sinora esclusi. È prevista, inoltre, a decorrere dal 2014 la sottoposizione al patto anche delle unioni di Comuni fino a 1000 abitanti (art. 16 co. 5).

Altre misure finalizzate alla riduzione dei costi della rappresentanza politica nei Comuni e la razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni comunali impongono ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni amministrative per i servizi di loro competenza⁵⁰ attraverso lo strumento dell'unione dei Comuni di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000. Per i Comuni con popolazione superiore a tale soglia il ricorso alla forma associata è facoltativo.

La seconda manovra di correzione all'art. 16 co. 27 interviene anche nei riguardi delle società partecipate da enti locali, anticipando di un anno l'applicazione dell'art. 14 co. 32 del d.l. n. 78/2010 che imponeva ai Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti di mettere in liquidazione le società da essi partecipate già costituite ovvero di cederne le partecipazioni ed il divieto di costituire società, prevedendo altresì alcune eccezioni.

⁵⁰ Da attuare entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti, da essi individuate tra quelle di cui all'art. 21 co. 3 della legge n. 42/2009.

Relativamente alle Province vengono apportate, dall'art. 1 co. 12, alcune modifiche relative alle tariffe dell'imposta Provinciale di trascrizione.

Il quadro risultante dall'insieme degli interventi normativi che hanno interessato nel 2011 gli enti locali è il seguente:

- radicale modifica dei criteri per l'erogazione dei trasferimenti erariali ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, essendo iniziata dal 2011 l'applicazione del d.lgs. n. 23/2011;
- contestuale applicazione delle riduzioni ai trasferimenti previste dal d.l. n. 78/2010 che incidono sul livello delle risorse assegnate;
- cessazione dell'assegnazione dei trasferimenti compensativi a seguito dell'esenzione dell'imposta comunale sugli immobili per l'abitazione principale, nei confronti dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario che percepiscono il fondo sperimentale di riequilibrio;
- rimozione dei blocchi all'impiego della leva fiscale per le addizionali ed altre imposte locali;
- conferma del criterio del saldo di competenza mista per l'applicazione del patto di stabilità interno e delle misure di flessibilità su base regionale, introduzione di nuovi criteri basati su parametri di virtuosità a partire dal 2012;
- prosecuzione e intensificazione delle misure per la riduzione della spesa per il personale e le limitazioni al *turn over*;
- misure rivolte a contenere il fenomeno delle partecipazioni societarie.

2.1.3 Le entrate correnti e la disciplina dei trasferimenti erariali

La disciplina dei trasferimenti erariali è stata caratterizzata, nel 2011, da una prima definizione del quadro delle disposizioni di attuazione del federalismo fiscale disegnato dalla legge delega 5 maggio 2009 n. 42. La complessa applicazione delle nuove modalità di finanziamento ha inciso in modo determinante sulla struttura dei trasferimenti dallo Stato ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, che ne è risultata ampiamente modificata.

Risultano approvati i provvedimenti di attuazione del d.lgs. n. 23/2011⁵¹ che hanno trovato applicazione a partire dal 2011 e avranno incidenza sugli andamenti futuri dell'intervento erariale a sostegno della finanza locale⁵². Per i Comuni appartenenti alle

⁵¹ Si tratta di due decreti, in data 21 giugno 2011, del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, emanati ai sensi dell'articolo 2, commi 7 ed 8, del decreto legislativo n. 23 del 2011. Il decreto, emesso in applicazione dell'articolo 2, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 - ha individuato i trasferimenti erariali dei comuni appartenenti alle regioni a statuto ordinario da sopprimere e ha corrispondentemente attribuito ai comuni, per l'anno 2011, risorse a titolo di compartecipazione Iva, nonché per fondo sperimentale di riequilibrio.

⁵² I trasferimenti convertibili in entrate fiscali nel 2011 sono quantificati in 11.265 milioni. L'importo è composto dai 2.889 milioni (il 25,6%) della abolita compartecipazione al 2% del gettito Irpef, sostituita dalla nuova

Regioni a statuto ordinario, destinatari delle previsioni di cui alla legge n. 42 del 2009, risultano soppressi la quasi totalità dei trasferimenti erariali, ad eccezione del fondo per gli interventi di Province e Comuni, già "contributi sviluppo investimenti", ossia i contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali, nonché degli altri contributi speciali di cui all'articolo 119 comma 5 della Costituzione (per loro natura esclusi) o non fiscalizzabili, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 23 del 2011.

L'art. 2 co. 8 del d.lgs. n. 23/2011 ha previsto per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario la sostituzione dei trasferimenti con entrate tributarie ripartite in base al gettito prodotto in ciascun Comune, cioè in base al criterio geografico; tuttavia, nella prima applicazione tale criterio è risultato parzialmente attuabile in quanto solo una quota delle nuove compartecipazioni è stata ripartita in base al valore della base imponibile presente in ciascun Comune. La prima attribuzione a titolo di compartecipazione all'IVA è stata determinata in relazione alla base imponibile regionale pro-capite.

Le altre assegnazioni del fondo sperimentale di riequilibrio indicate dall'art. 2 co. 7 del d.lgs. n. 23, sono state disposte dal Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2011, sulla base di criteri che tengono conto della popolazione residente e del livello dei tributi immobiliari. L'assegnazione che doveva tenere conto dell'esercizio in forma associata delle funzioni non ha trovato applicazione in quanto non era stato ancora adottato il d.p.c.m. che ne permetteva l'attuazione⁵³. La metodologia di assegnazione adottata prevede un sistema di salvaguardia che garantisce ai Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti risorse pari ai trasferimenti fiscalizzati e consente di superarle solo se le quote provengono dalla compartecipazione al gettito dell'IVA e dalla popolazione residente. Per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti, il livello di salvaguardia prevede che il complesso delle assegnazioni provenienti da compartecipazione IVA, popolazione residente e tributi immobiliari non può essere superiore al 110 per cento dei trasferimenti fiscalizzati e nello stesso tempo non può essere inferiore al 99,72% dei trasferimenti soppressi.

Anche se l'impatto complessivo di questa prima attuazione non dovrebbe comportare eccessive modificazioni nel volume delle risorse⁵⁴, la struttura delle entrate comunali ne

compartecipazione all'Iva e dagli 8.376 milioni di ulteriori trasferimenti fiscalizzati attraverso compartecipazioni dei comuni al gettito di una serie di tributi erariali sugli immobili confluiti nel fondo sperimentale di riequilibrio.

⁵³ L'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali è stato introdotto dall'art. 14, commi 28 e seguenti del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ed è stato successivamente modificato dall'art. 16, comma 22 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

⁵⁴ L'operazione è stata finanziariamente neutrale per i comuni nel loro insieme, in quanto sono stati conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per € 610.568.756,46 mentre sono stati ridotti trasferimenti erariali per € 11.264.914.591,29, a fronte dei quali sono state attribuite risorse da federalismo fiscale municipale (per compartecipazione IVA e fondo sperimentale di equilibrio), di pari importo. Pertanto, le risorse derivanti dai soppressi trasferimenti erariali hanno alimentato le risorse per le nuove attribuzioni.

risulta decisamente modificata, in quanto i precedenti trasferimenti risultano sostituiti da entrate costituite da compartecipazioni a tributi erariali considerate di natura tributaria, anche se non effettivamente ascrivibili alla leva fiscale locale.

Il cambiamento nella struttura delle entrate comunali desumibile dai bilanci potrà risultare evidente, sulla base delle istruzioni che prevedono l'allocazione di tali entrate al titolo I⁵⁵. Secondo tali indicazioni, il gettito della compartecipazione all'Iva dovrà essere iscritto al Titolo I nella categoria "Imposte" e le assegnazioni del Fondo sperimentale di riequilibrio nella categoria "Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie".

Ciò comporta un ampliamento dell'indice di autonomia tributaria dei Comuni e il raggiungimento di un elevato livello di autosufficienza finanziaria, che, tuttavia, trova fondamento in assegnazioni di quote di gettito di tributi la cui gestione è assegnata ad un diverso livello di governo.

La devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare derivante dalla istituzione delle compartecipazioni (esclusa quella all'IVA) non avviene in via diretta ma tramite l'istituzione del fondo sperimentale di riequilibrio nel quale confluisce il gettito che viene ripartito tra i Comuni sulla base dei criteri innanzi accennati⁵⁶. La fase iniziale dell'attuazione della riforma è rivolta a criteri di progressività al fine di evitare eccessive penalizzazioni a carico dei Comuni a bassa capacità fiscale. Ove si fosse attuata contestualmente la sostituzione dei trasferimenti con entrate tributarie riferite principalmente alla dislocazione degli imponibili sarebbero emersi aspetti problematici per gli enti con elevata quota di trasferimenti. Il passaggio repentino dai precedenti criteri di assegnazione delle risorse, ancora in parte legati al fabbisogno di spesa (storico) dei singoli enti, al quale era improntato il sistema precedente dei trasferimenti, al criterio della collocazione geografica delle entrate tributarie sostitutive, comporterebbe una distribuzione territoriale direttamente correlata solo al valore della base imponibile presente in ciascun ente.

Per realizzare la progressiva entrata a regime del fondo perequativo previsto è necessario che vengano definiti preventivamente i costi standard relativi alle funzioni fondamentali dei Comuni.

⁵⁵ Con il decreto del 10 ottobre 2011 sono stati individuati i codici che gli enti locali devono utilizzare per classificare nel sistema SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) le voci elementari di spesa e di entrata. Tale provvedimento stabilisce che le due nuove tipologie di entrata per i comuni devono essere classificate nel Titolo I "Entrate tributarie" e non tra i trasferimenti.

⁵⁶ Il "fondo sperimentale di riequilibrio" è stato istituito in misura corrispondente (8.376 milioni) all'ammontare complessivo dei trasferimenti da sopprimere, esclusi i 2.889 milioni della compartecipazione all'Irpef. L'assegnazione a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio è stata disposta con le modalità contenute nel decreto interministeriale 21 giugno 2011; dagli esiti comunicati dal Ministero dell'Interno risulta che solo un numero limitato di enti (circa 200) ha fruito di assegnazioni superiori a quelle che avrebbe ottenuto nel 2011 in assenza della nuova disciplina; i comuni inferiori a 5.000 abitanti non hanno subito riduzione di risorse; i comuni con più di 5.000 abitanti hanno subito una riduzione di risorse dello 0,28 per cento circa.

Circa il livello delle risorse destinato agli enti locali, a prescindere dalle nuove modalità di assegnazione, è da ricordare che con il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 erano state previste riduzioni dei trasferimenti che proseguono per il triennio e si intensificano. L'articolo 14 del decreto legge n. 78 del 2010, al comma 2, ha previsto per le Province una riduzione di € 300 milioni per l'anno 2011 e di 500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012 dei trasferimenti erariali dal Ministero dell'interno, comprensivi della compartecipazione IRPEF; i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti sono ridotti di 1.500 milioni per l'anno 2011 e di € 2.500 milioni annui a decorrere dall'anno 2012⁵⁷.

Le limitazioni alla facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere hanno perso di incisività a seguito dell'abbandono del sistema di monitoraggio per l'assegnazione dei fondi; tuttavia, per effetto del citato sistema di monitoraggio sono rimasti comunque giacenti una gran mole di residui (considerati perenti per il bilancio dello Stato), il cui smaltimento avviene in modeste *tranche* annuali.

Nell'esercizio 2011 l'apporto richiesto agli enti locali per contribuire all'equilibrio della finanza pubblica è stato rappresentato da una serie di misure tra le quali risulta rilevante la riduzione del livello delle risorse trasferite. La prosecuzione del percorso verso la piena autonomia finanziaria ha segnato una prima tappa con l'attuazione del fondo sperimentale di riequilibrio che, tuttavia, ha una scarsa incidenza sull'effettiva realizzazione dell'ampliamento degli spazi di autodeterminazione ed incorpora le riduzioni dei trasferimenti previste dal d.l. n. 78/2010. L'attuazione di tale nuovo sistema nei confronti dei soli Comuni delle Regioni a statuto ordinario ha comportato la contemporanea vigenza di due sistemi di finanziamento: l'uno improntato alle nuove regole, che dovranno progressivamente acquisire operatività, l'altro che segue i precedenti criteri, imponendo il mantenimento di un duplice sistema presso l'amministrazione statale erogatrice.

Le linee caratteristiche della finanza locale nell'esercizio 2011 sono ancora risultate condizionate dagli effetti della crisi economica e dalla problematicità dell'equilibrio della finanza pubblica che hanno imposto misure che hanno determinato limitazioni all'attività degli enti e una contrazione delle risorse assegnate.

⁵⁷ Il decreto del ministero dell'Interno 9 dicembre 2010 ha determinato le riduzioni dei trasferimenti 2011 a province e comuni con più di 5.000 abitanti. Le riduzioni - previste dall'articolo 14, comma 2, del decreto legge n.78/2010 - ammontano rispettivamente, per province e comuni, al 22,934% e all'11,722% del totale generale dei trasferimenti erariali attribuiti in spettanza al 16 novembre 2010. Sia per le province sia per i comuni sono previsti alcuni trasferimenti esclusi dalle riduzioni.

2.2 Le Province

2.2.1 Le entrate

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

Province - Entrate Correnti

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei Conti su dati SIOPE

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

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

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

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

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

Province - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

Province - Principali imposte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

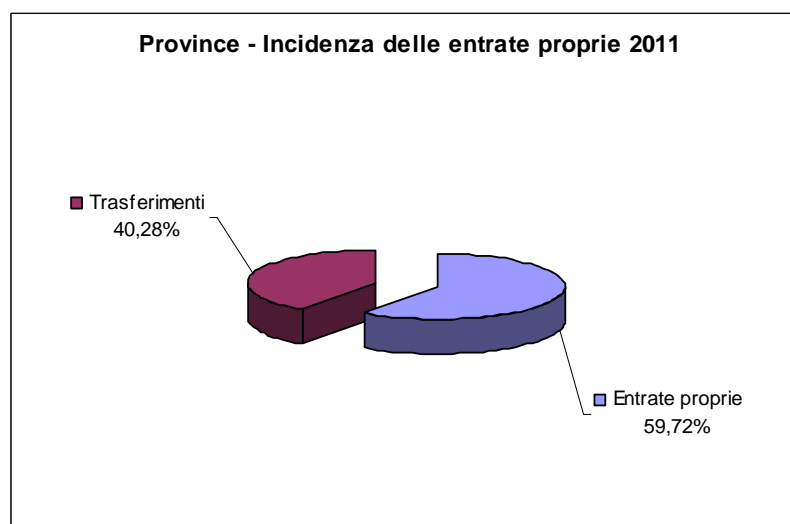
Gli andamenti degli ultimi anni sono indicativi di una fase di assestamento. Infatti, dopo che con la rivitalizzazione del ruolo delle Province si era ampliato anche il loro peso finanziario, la finanza provinciale risente di una fase di incertezza relativa alla possibile revisione dell'assetto ordinamentale,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

Province - Composizione % delle Entrate correnti

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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



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

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

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

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

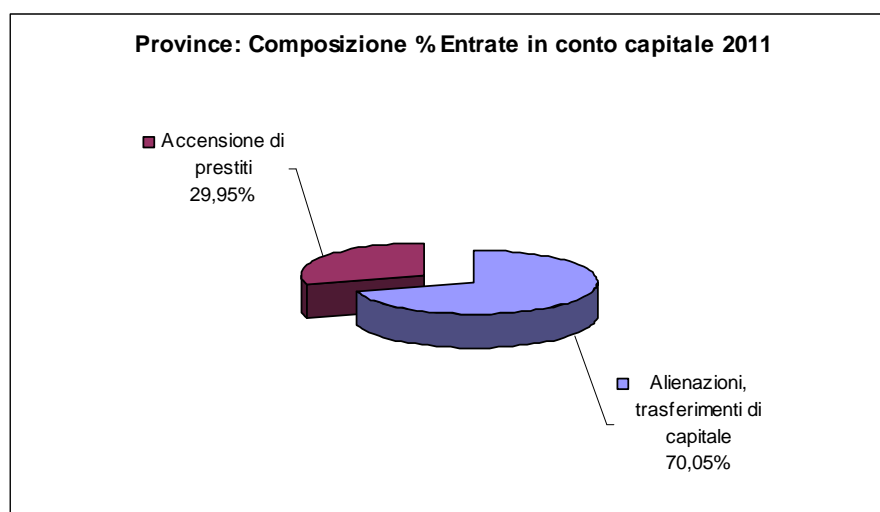
Province - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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



2.2.2 Le spese

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

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

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

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

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

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

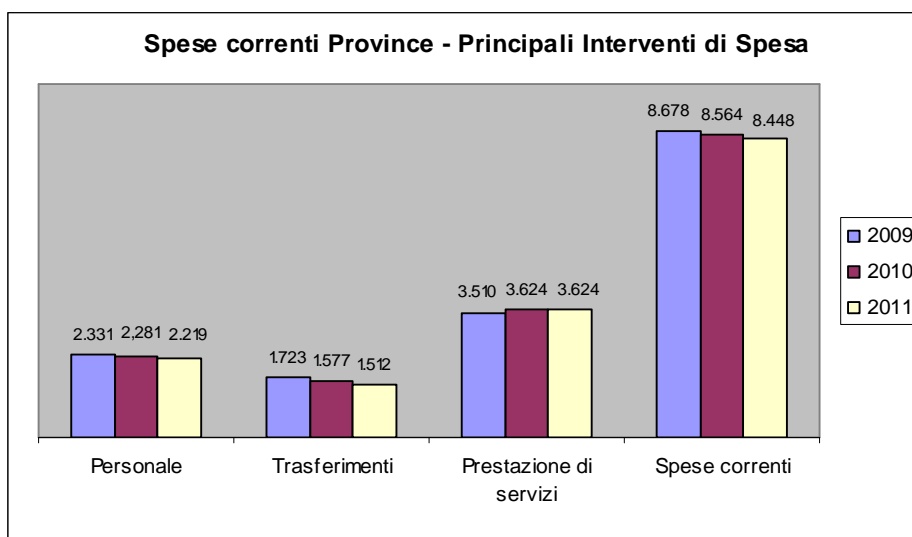
Province - Spese correnti

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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



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

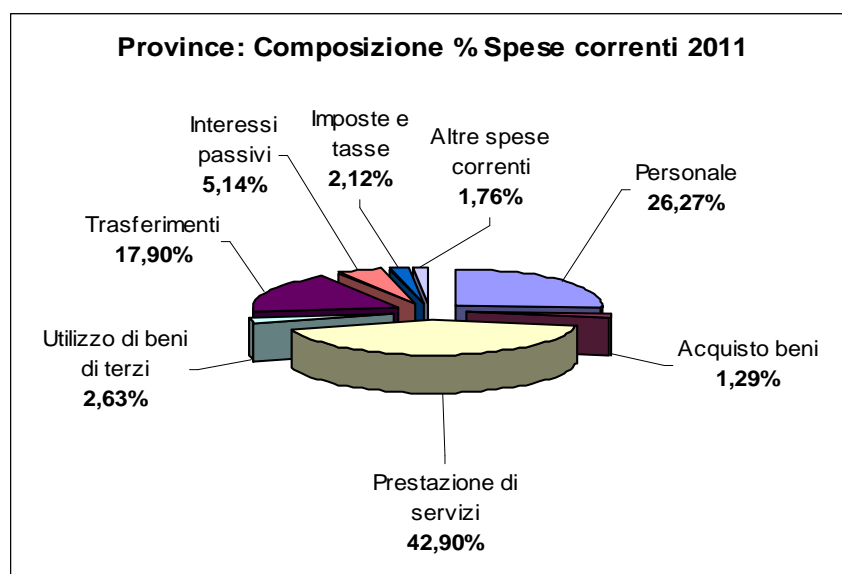
Tutte le componenti del titolo I, ad eccezione dell' utilizzo di beni di terzi, degli interessi passivi e voci residuali, risultano in calo. La maggiore contrazione riguarda i pagamenti per la spesa per trasferimenti e quella per il personale. I pagamenti totali per trasferimenti raggiungono i 1.512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

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

Province - Composizione % delle Spese correnti

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



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

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

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

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

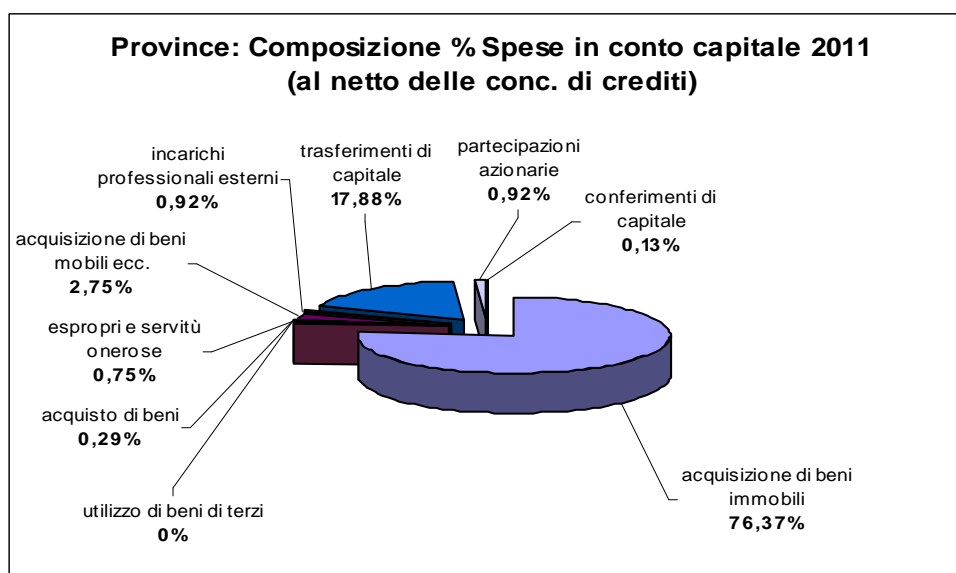
capitale, che costituiscono per importo la seconda componente del titolo, risulta meno elevata attestandosi al -2,05%.

Province - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



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

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

Province - Totale Spese

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

2.2.3 Il raffronto tra entrate e spese

L'esposizione dei dati di cassa delle Province per il 2011 si conclude ponendo a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci.

Va evidenziato che i saldi che verranno presi di seguito in esame non possono coincidere con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali (avanzo di amministrazione, situazione economica di cassa) che, peraltro, sono rivolti ad effettuare confronti contabili che si basano su elementi dei quali non si ha completa evidenza in questa sede.⁶²

⁶² Il dato di cassa, peraltro, non risentendo del riaccertamento dei residui fornisce risultati meno soggetti ad alterazioni e di immediata evidenza. Inoltre il livello di aggregazione dei dati di cassa disponibili non avrebbe comunque consentito di inserire nel calcolo alcuni elementi (quali l'avanzo di amministrazione) contemplati nello schema dei risultati differenziali previsto dalla contabilità, ma dei quali manca l'evidenza nelle rilevazioni di cassa.

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

Province - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Permane la situazione di avanzo, che aveva caratterizzato i precedenti esercizi, e si attesta ad un valore superiore (+680 milioni di euro). All'aumento delle entrate correnti corrisponde un calo delle correlative spese. Il rimborso prestiti ha un andamento altalenante pur mantenendosi su valori piuttosto omogenei ed influenza limitatamente il risultato del saldo.

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

Province - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti)	1.526	1.523	1.368
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^])	840	580	585
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	3.126	2.641	2.399
Saldo gestione di parte capitale	-760	-538	-446

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 I Comuni

2.3.1 Le entrate

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

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

Comuni - Entrate Correnti

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

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

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

Comuni - Titolo I Entrata - Categorie

(milioni di euro)

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

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

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

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

Comuni - Principali imposte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

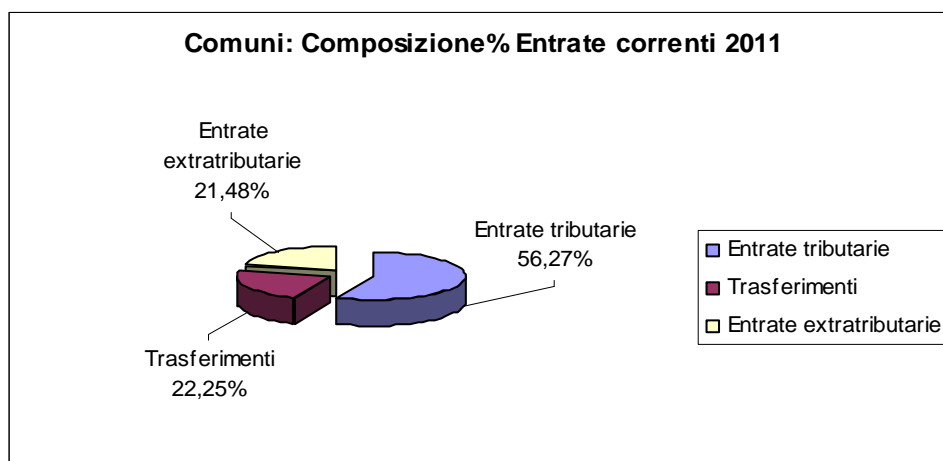
Le modificazioni intervenute risultano apparentemente nel segno della maggiore autonomia, anche se sostanzialmente le modifiche al riguardo intervenute, rispetto al biennio precedente, sono limitate e vanno ascritte alla riduzione dei trasferimenti.

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

Comuni - Composizione % delle Entrate correnti

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

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



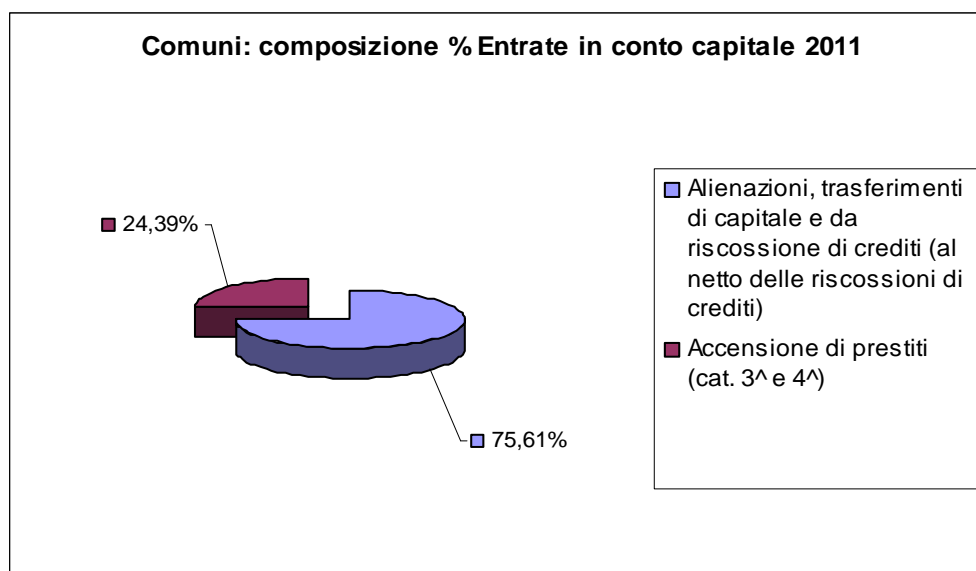
L'andamento rilevato conferma la situazione scarsamente dinamica del settore dei tributi comunali tradizionali osservata negli ultimi anni nei quali gli spazi di manovra consentiti sono stati limitati. Il recupero di un ruolo traente delle entrate proprie, potrà rilevarsi a seguito dell'attuazione delle norme che consentono un ampliamento degli spazi di manovra dei tributi locali.

Comuni - Entrate in conto capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.658	10.864	10.513	-6,81	-3,23
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	4.134	3.504	3.392	-15,24	-3,20
Totale Entrate in conto capitale	15.792	14.368	13.905	-9,02	-3,22

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Comuni - Entrate in conto capitale Accensione di prestiti

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Assunzioni di mutui e prestiti (cat. 3 [^])	3.935	3.428	3.374	-12,88	-1,58
Emissione di prestiti obbligazionari (cat. 4 [^])	199	76	18	-61,81	-76,32
Totale Accensione di prestiti (cat. 3[^] e 4[^])	4.134	3.504	3.392	-15,24	-3,20

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nell'esercizio 2011, per le entrate in conto capitale, si evidenzia ancora una situazione problematica dovuta sia al minore ricorso all'accensione di prestiti, sia all'andamento declinante dell'autofinanziamento; tuttavia, la flessione risulta meno intensa rispetto a quella del precedente esercizio (-3,22%).

Il minore ricorso all'indebitamento può trovare spiegazione nell'esigenza della progressiva riduzione del rapporto tra entrate correnti e spesa per interessi e risentire anche, in via indiretta, della riduzione dei pagamenti di spesa d'investimento indotta dalle misure del patto degli ultimi anni.

Il finanziamento degli investimenti attraverso il ricorso al mercato, risulta in calo meno intenso rispetto al passato (-3,20%), e in particolare la flessione dell'assunzione di mutui e prestiti (-1,58%) risulta ridotta. Diminuiscono invece, decisamente, le assunzioni di prestiti obbligazionari, che già negli esercizi precedenti si erano notevolmente ridotte in ragione del venir meno delle operazioni straordinarie di ristrutturazione avvenute in precedenza.

Il minore ricorso all'accensione di prestiti non viene compensato dal finanziamento degli investimenti con entrate del titolo IV (al netto delle riscossioni di crediti), anch'esso in calo (-3,23%). All'interno del titolo flettono decisamente i trasferimenti di capitale dallo Stato (-34,71%) e i trasferimenti di capitale dalla Regione (-9,04%), sintomo questo di una contrazione delle disponibilità degli enti finanziatori.

La crescita delle anticipazioni e dei finanziamenti a breve (cat 1[^] e 2[^]), in aumento di circa 855 milioni, potrebbe costituire un sintomo del riproporsi delle difficoltà di cassa che nell'esercizio precedente biennio sembravano superate (-246 milioni).

La situazione delle entrate destinate agli investimenti si dimostra meno drastica rispetto al passato, ma nello stesso tempo mette in evidenza una situazione del settore degli investimenti locali che permane difficile. Si conferma che la pressione esercitata dalle manovre intese a ridurre il concorso all'indebitamento netto della p.a. da parte degli enti decentrati, si concentra sugli investimenti, anche se la riduzione è meno intensa rispetto ai precedenti esercizi.

2.3.2 Le spese

Nel 2011 il titolo I della spesa nei Comuni esaminati ha comportato pagamenti totali per 51.191 milioni di euro, riportando una flessione dello 0,44%. L'andamento in crescita della spesa corrente, che si era dimostrato ridotto nel precedente esercizio, si interrompe nel 2011, nel quale si assiste ad una riduzione dei pagamenti complessivi.

Tale andamento trova riscontro nella situazione per cassa delle entrate correnti, anch'esse in calo ad un ritmo superiore, attestandosi quindi ad un livello non in grado di sostenere il livello di spesa corrente e del rimborso prestiti.

La moderata flessione può connettersi alle specifiche misure che hanno introdotto limiti particolari a specifiche categorie di spesa ed in particolare a quella per il personale, e può essere imputata solo indirettamente agli effetti delle misure previste dal patto di stabilità interno che non riguardano i pagamenti di spesa corrente, in quanto la limitazione degli impegni si riflette, anche se non immediatamente, sul livello dei pagamenti.

Non sono rilevanti al riguardo le misure che limitavano in qualche modo la facoltà di prelievo dei fondi presso il tesoriere, in quanto a seguito della dismissione del sistema di monitoraggio, sono venute ad estinguersi. In ordine alla gestione di tesoreria va anche tenuto presente che con l'art. 35 co. da 8 a 13 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, è stata sospesa sino al 2014 l'applicazione delle norme sul ritorno al sistema di tesoreria mista per gli enti locali; da ciò potrà derivare il venir meno delle entrate per interessi attivi percepite dagli enti che detengono liquidità.

Comuni - Spese correnti

(milioni di euro)

TITOLO I	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Personale	16.250	16.058	15.729	-1,18	-2,05
Acquisto beni	1.691	1.622	1.559	-4,08	-3,88
Prestazione di servizi	21.348	22.957	23.738	7,54	3,40
Utilizzo di beni di terzi	559	555	527	-0,72	-5,05
Trasferimenti	5.854	5.718	5.443	-2,32	-4,81
Interessi passivi	2.717	2.510	2.215	-7,62	-11,75
Imposte e tasse	1.214	1.205	1.175	-0,74	-2,49
Altre spese correnti	690	790	805	14,49	1,90
Totale spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La lieve flessione per cassa della spesa corrente nel 2011 si verifica attraverso un contenimento esteso a quasi tutte le componenti che fanno segnare andamenti in flessione. Proseguendo la tendenza di contenimento del biennio precedente, la spesa del personale dei Comuni subisce ancora un lieve calo (-2,05%) e si attesta a 15.729 milioni di pagamenti, risultando diminuito anche il peso di tale intervento di spesa nel rapporto di composizione.

La spesa per acquisto di beni di consumo e materie prime prosegue nella tendenza discendente, con riduzione del -3,88%. Al riguardo vanno richiamate le norme del d.l. n. 52 del 7 maggio 2012, convertito dalla l. 6 luglio, n. 94, che nell'ambito delle regole per la revisione della spesa delle pubbliche amministrazioni (*spending review*) stabiliscono misure volte a rispettare i parametri del rapporto tra prezzo e qualità delle convenzioni stipulate da Consip s.p.a.

Tra le categorie di spesa corrente sottoposte a specifiche misure di contenimento si nota che le spese di rappresentanza hanno subito una consistente riduzione nel triennio, mentre quelle per incarichi professionali, dopo il calo del 2010, risultano in lieve ripresa.

Comuni		2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Titolo I int. 2	Acquisto di beni per spese di rappresentanza	28	25	19	-10,71	-24,00
Titolo I int. 3	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	26	22	16	-15,38	-27,27
Titolo I int. 3	Incarichi professionali	381	332	336	-12,86	1,20

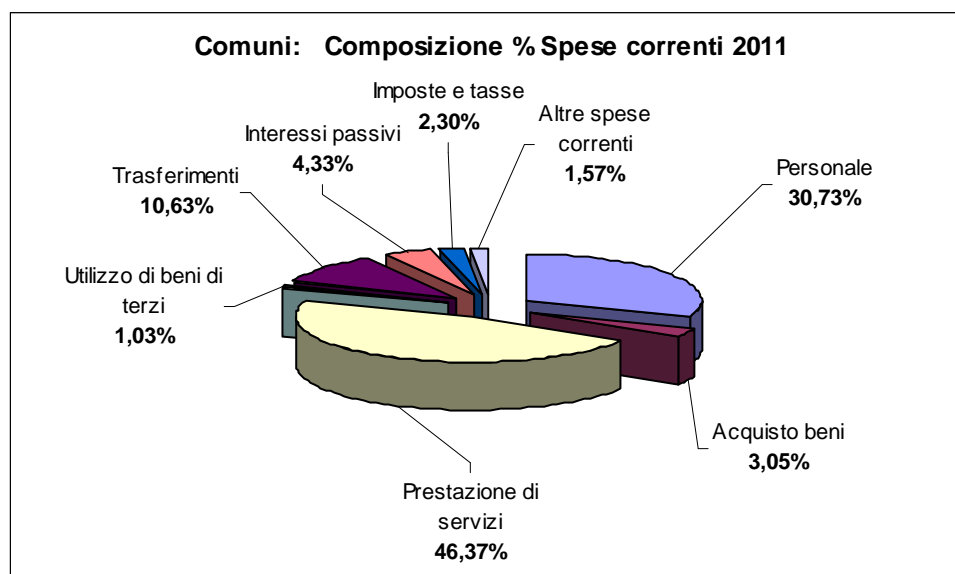
Si riduce anche la spesa per interessi passivi (-11,75%). Rilevano per questi ultimi sia l'andamento dei tassi che il minore ricorso all'indebitamento degli ultimi anni. Aumenta ancora (3,40%), la spesa per prestazione di servizi, che rappresenta il 46,37% del titolo, dimostrandosi in controtendenza rispetto agli altri principali interventi.

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

Comuni - Composizione % delle Spese correnti

TITOLO I	2009	2010	2011
Personale	32,29	31,23	30,73
Acquisto beni	3,36	3,15	3,05
Prestazione di servizi	42,42	44,65	46,37
Utilizzo di beni di terzi	1,11	1,08	1,03
Trasferimenti	11,63	11,12	10,63
Interessi passivi	5,40	4,88	4,33
Imposte e tasse	2,41	2,34	2,30
Altre spese correnti	1,37	1,54	1,57
Totale spese correnti	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE



Nel rapporto di composizione la spesa del personale nell'esercizio in esame si riduce al 30,73% di quella corrente.

Nel 2011 prosegue la flessione sul versante della spesa in conto capitale; infatti, il totale dei pagamenti di spesa del titolo II ammonta a 15.482 milioni di euro con un calo che si dimostra ridotto (-1,21%).

Tuttavia, depurando dalla spesa in conto capitale le concessioni di crediti, che costituiscono mere operazioni finanziarie, la flessione si espande (-3,35%); infatti, la loro evoluzione in crescita decisa (20,18%) ha influenzato positivamente l'andamento del titolo. Si inverte la tendenza osservata nel precedente esercizio nel quale i pagamenti di spesa per investimenti erano in calo ma il comparto della spesa di investimento al netto delle partite finanziarie dimostrava ancora una certa tenuta.

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

Comuni - Spese in conto capitale

(milioni di euro)

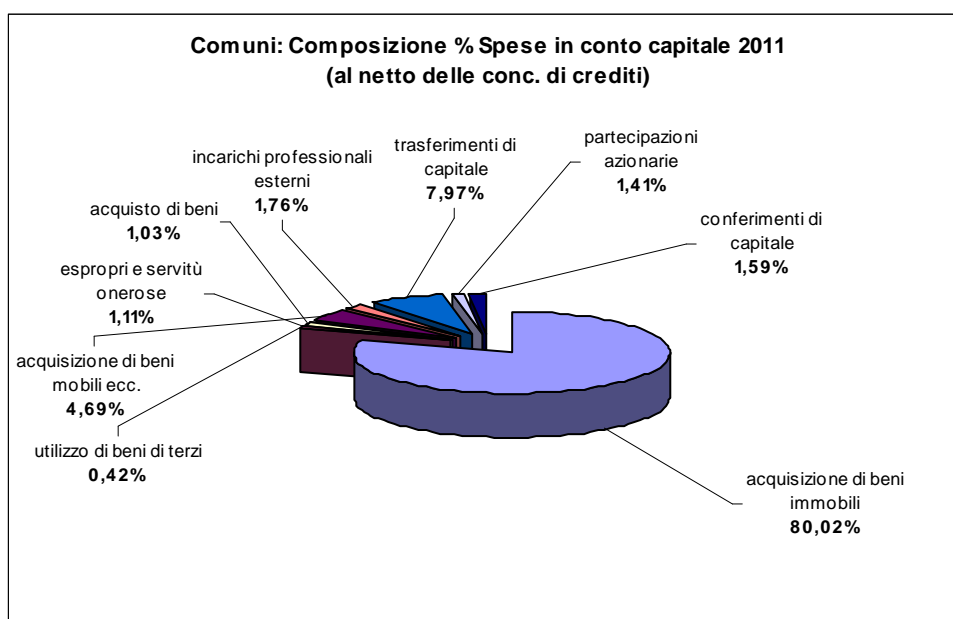
TITOLO II	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
acquisizione di beni immobili	13.749	11.539	11.016	-16,07	-4,53
espropri e servitù onerose	225	186	153	-17,33	-17,74
acquisto di beni	179	152	142	-15,08	-6,58
utilizzo di beni di terzi	70	59	58	-15,71	-1,69
acquisizione di beni mobili ecc.	808	650	646	-19,55	-0,62
incarichi professionali esterni	336	283	242	-15,77	-14,49
trasferimenti di capitale	1.312	1.130	1.097	-13,87	-2,92
partecipazioni azionarie	201	133	194	-33,83	45,86
conferimenti di capitale	267	112	219	-58,05	95,54
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	17.147	14.244	13.767	-16,93	-3,35
Int. 10 Concessioni di crediti e anticipazioni	2.190	1.427	1.715	-34,84	20,18
Totale Titolo II	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

All'interno del complessivo e deciso calo della spesa in conto capitale, l'analisi delle sue componenti fa emergere andamenti nel complesso convergenti. L'acquisizione di beni immobili, che costituisce la componente di maggior rilievo e sino al 2009 era ancora in espansione, nonostante l'operatività dei limiti del patto, risulta ancora in calo (-4,53%). Le altre voci che costituiscono gli investimenti diretti (acquisto di beni mobili ed espropri), risultano complessivamente in diminuzione. Diminuiscono anche i trasferimenti di capitale (-2,92%).

L'aumento deciso delle partecipazioni azionarie e dei conferimenti di capitale, che potrebbe sembrare non in linea con le norme che impongono limitazioni all'operatività delle partecipate locali, potrebbe derivare da interventi in soccorso a società in difficoltà, oppure operazioni di ristrutturazione indotte dall'esigenza di rivedere l'assetto della *governance* locale⁶⁹.

⁶⁹ L'aumento registrato nei conferimenti di capitale si riferisce essenzialmente ad un'operazione finanziaria effettuata dal comune di Campione d'Italia relativa ad un conferimento di diritto reale, cui corrisponde un'alienazione di beni per pari importo. Per quanto riguarda invece le partecipazioni azionarie, il comune di Milano nel 2011 ha effettuato



2.3.3 Il raffronto tra entrate e spese

I saldi presi di seguito in esame mettono a raffronto i dati della parte attiva con quella passiva dei bilanci, ma non coincidono con i risultati differenziali di bilancio previsti nella contabilità degli enti locali e tendono prevalentemente ad evidenziare la presenza di disavanzi di cassa⁷⁰.

Comuni - Saldo gestione di parte corrente

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Entrate correnti +	53.629	55.125	53.354
Spese correnti -	50.323	51.415	51.191
Rimborso prestiti (int. III - IV e V) -	3.726	3.506	3.453
Saldo gestione di parte corrente	-420	204	-1.290

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Appare di immediata evidenza il deciso peggioramento del saldo di cassa di parte corrente dei Comuni, da mettere in relazione all'andamento delle entrate correnti. Nel primo esercizio del periodo di osservazione è presente lo squilibrio di cassa di parte corrente che viene meno nel 2010, e si ripropone nel successivo esercizio nel quale la diminuzione delle entrate non risulta compensata da una corrispondente flessione della spesa corrente.

Il risultato non è particolarmente influenzato dall'andamento del rimborso prestiti. Nel 2011, pur risultando ancora in crescita il PIL nominale (0,4%), la spesa corrente complessiva

pagamenti per 82 milioni di euro (il 42% del totale nazionale) nel servizio 3 - Trasporti pubblici e servizi connessi - funzione 8 - Viabilità e trasporti, importo che raddoppia rispetto all'anno precedente (40 milioni).

⁷⁰ 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.

è in calo che, tuttavia, si dimostra inferiore a quello delle entrate correnti . Si evidenzia, quindi, un peggioramento della situazione economica di cassa dei Comuni che torna in disavanzo; risultato indicativo di uno squilibrio tra riscossioni e pagamenti di parte corrente.

Il saldo delle partite in conto capitale si rileva, per l'insieme degli enti esaminati, in linea di tendenza rispetto all'anno precedente in quanto, dopo il saldo negativo del 2009 (-1.355 milioni), nel 2010 si è avuto un avanzo della gestione di cassa pari a 124 milioni, che si eleva a 138 nel 2011. Il miglioramento del saldo è ancora dovuto essenzialmente ad un calo delle spese in conto capitale al netto delle concessioni di crediti, passate dai 14.244 del 2010 ai 13.767 del 2011. Tale risultato non può essere valutato positivamente, in quanto è indicativo di un livello di spesa in conto capitale inferiore a quello che avrebbe potuto consentire il pieno impiego delle correlative risorse e di un mancato apporto di risorse correnti destinate ad investimenti. Infatti, il parziale impiego delle risorse destinate agli investimenti non è auspicabile, mentre la presenza di un disavanzo di cassa nel saldo della gestione in conto capitale è un evento fisiologico indicativo del fatto che una quota di pagamenti è avvenuta attraverso economie della parte corrente.

Comuni - Saldo gestione di parte capitale

(milioni di euro)

	2009	2010	2011
Alienazioni, trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti (al netto delle riscossioni di crediti) +	11.658	10.864	10.513
Accensione di prestiti (cat. 3 [^] e 4 [^]) +	4.134	3.504	3.392
Spese in c/capitale (al netto delle concessioni di crediti) -	17.147	14.244	13.767
Saldo gestione di parte capitale	-1.355	124	138

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il risultato del 2011 deriva da un calo esteso a tutte le componenti del saldo. Alla riduzione dei pagamenti fa riscontro una dinamica in flessione delle correlative entrate. Come nell'esercizio pregresso, la gestione degli investimenti genera una liquidità, seppur limitata. Si tratta di un risultato preoccupante che dimostra la crisi del settore estesa al fronte dell'entrata e indica anche un incompleto utilizzo delle risorse disponibili.

La riduzione dei pagamenti per gli investimenti, che corrispondono alle effettive realizzazioni, anche se si osserva in proporzioni meno rilevanti, appare comunque preoccupante e non può essere esclusivamente addebitata alle limitazioni del patto che impone misure di riduzione di cassa per tale spesa.

Comuni - Totale Spese

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44
TITOLO II - Spese in conto capitale	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.345	6.922	7.535	-5,76	8,86
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.484	7.205	6.619	-3,73	-8,13
Totale dei TITOLI	84.489	81.213	80.827	-3,88	-0,48

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Totale generale entrate Comuni

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
Entrate tributarie	19.621	20.671	30.020	5,35	45,23
Trasferimenti	23.387	23.679	11.872	1,25	-49,86
Entrate extratributarie	10.621	10.775	11.461	1,45	6,37
Entrate da alien. transf. cap. e risc. cred.	14.796	12.749	12.379	-13,83	-2,90
Entrate da acc. prestiti	7.838	6.960	7.704	-11,20	10,69
Entrate da servizi c/terzi	7.493	7.183	6.455	-4,14	-10,14
Incassi da regolarizzare	1.623	1.373	1.673	-15,40	21,85
TOTALE GENERALE	85.379	83.390	81.565	-2,33	-2,19
% Incassi da regolarizzare sul totale generale	1,90%	1,65%	2,05%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Totale generale spese Comuni

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	Var% 2009-2010	Var% 2010-2011
TITOLO I - Spese correnti	50.323	51.415	51.191	2,17	-0,44
TITOLO II - Spese in conto capitale	19.337	15.671	15.482	-18,96	-1,21
TITOLO III - Rimborso prestiti	7.345	6.922	7.535	-5,76	8,86
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	7.484	7.205	6.619	-3,73	-8,13
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	1.311	1.290	1.518	-1,60	17,67
Totale dei TITOLI	85.800	82.503	82.345	-3,84	-0,19
% Pagamenti da regolarizzare sul totale	1,53%	1,56%	1,84%		

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Nel 2011 l'andamento dei pagamenti totali relativi a tutti i titoli della spesa, che ammontano a circa 80,8 miliardi di euro, è in diminuzione dello 0,48% rispetto al 2010; effettuando la depurazione delle partite finanziarie la riduzione ammonta a -0,84%. La flessione riguarda sia il titolo primo che il secondo, mentre il rimborso prestiti è in aumento che potrebbe derivare dall'impiego degli avanzi ottenuti per effetto del patto di stabilità che alcuni Comuni hanno destinato ad estinzione mutui.

Nel comparto di conto capitale si genera un avanzo, mentre in quello di parte corrente un disavanzo; si tratta di una situazione opposta a quella auspicata, nella quale l'avanzo di parte corrente dovrebbe sostenere la spesa d'investimento. Il saldo tra gli incassi e i pagamenti in attesa di regolarizzazione presenta un saldo positivo per cui, all'esito della definizione delle partite sospese, il dato dell'avanzo potrebbe risultare sicuramente migliorato. Va, peraltro, considerato che al termine dell'esercizio il fondo cassa è risultato in diminuzione.

	2009	2010	2011
TOTALE GENERALE ENTRATE (comprensivo di incassi da regolarizzare)	85.379	83.390	81.565
TOTALE GENERALE SPESE (comprensivo di pagamenti da regolarizzare)	85.800	82.503	82.345
SALDO	-421	887	-780

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2009	2010	2011
TOTALE GENERALE ENTRATE (al netto di incassi da regolarizzare)	83.756	82.018	79.892
TOTALE GENERALE SPESE (al netto di pagamenti da regolarizzare)	84.489	81.213	80.827
SALDO	-733	805	-935

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze emerse per il 2011 mettono in evidenza segnali di maggiore instabilità per i Comuni. Deve essere valutata positivamente la pur lieve flessione delle spese correnti che interessa i principali interventi e potrebbe acquisire carattere strutturale; l'andamento declinante della spesa in conto capitale risulta meno spinto rispetto a quello registrato in precedenza. La contrazione delle entrate risulta comunque superiore a quella delle spese.

2.4 Conclusioni

Le risultanze di cassa per il 2011 dimostrano nel complesso che, pur proseguendo le difficoltà della finanza locale, entrambe le categorie di enti cercano di mantenere una situazione di sostanziale stabilità attraverso la riduzione della spesa corrente.

Gli effetti della crisi e delle misure attuate per l'equilibrio della finanza pubblica vengono risentiti maggiormente dai Comuni. La lieve crescita delle entrate correnti registrata nel 2010 si interrompe ed emergono segnali di difficoltà nel controllo del saldo corrente, in quanto le entrate diminuiscono in misura maggiore rispetto alle spese. La finanza comunale risulta complessivamente ridimensionata dopo un quadro di maggiore tenuta registrato nel 2010.

Nelle Province si assiste, invece, ad un aumento delle entrate correnti correlato ad un incremento dei tributi propri che consente di assorbire la riduzione dei trasferimenti statali.

Nelle due categorie di enti risulta ancora critico il fronte delle entrate e spese per investimenti.

L'andamento delle entrate correnti risulta più favorevole nelle Province. Infatti, a seguito di interventi di inasprimento delle aliquote, si elevano sia le entrate tributarie sia le entrate correnti, nei Comuni invece, nonostante un apparente sviluppo delle entrate proprie, il comparto delle entrate correnti segna una diminuzione.

L'andamento dei trasferimenti è, invece, omogeneo; infatti, sia nelle Province che nei Comuni si registra un sostanzioso calo.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale entrate correnti	55.125	9.492	53.354	9.776	-3,21	2,99

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Per le Province il calo dei pagamenti di spesa corrente è maggiormente significativo; tra le componenti della spesa corrente si nota che quella per il personale risulta in diminuzione sia nelle Province che nei Comuni.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Personale	16.058	2.281	15.729	2.219	-2,05	-2,72
Totale spese correnti	51.415	8.564	51.191	8.448	-0,44	-1,35

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Il calo della spesa in conto capitale nelle Province e nei Comuni, pur dimostrandosi meno intenso rispetto al passato, costituisce una costante degli ultimi esercizi.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
TITOLO II						
acquisizione di beni immobili	11.539	1.997	11.016	1.832	-4,53	-8,26
espropri e servitù onerose	186	13	153	18	-17,74	38,46
acquisto di beni	152	13	142	7	-6,58	-46,15
utilizzo di beni di terzi	59	0	58	0	-1,69	0,00
acquisizione di beni mobili ecc.	650	93	646	66	-0,62	-29,03
incarichi professionali esterni	283	29	242	22	-14,49	-24,14
trasferimenti di capitale	1.130	438	1.097	429	-2,92	-2,05
partecipazioni azionarie	133	50	194	22	45,86	-56,00
conferimenti di capitale	112	8	219	3	95,54	-62,50
concessioni di crediti e anticipazioni	1.427	296	1.715	235	20,18	-20,61
Totale Titolo II	15.671	2.937	15.482	2.634	-1,21	-10,32
Totale Titolo II (al netto delle conc. di crediti)	14.244	2.641	13.767	2.399	-3,35	-9,16

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

La flessione investe anche le entrate in conto capitale; le riscossioni per accensioni di prestiti che nei Comuni si riducono del 3,20%, nelle Province sono in lieve aumento. In entrambe le categorie di enti, non si verifica l'espansione delle entrate del titolo IV che in passato aveva compensato un minore ricorso all'indebitamento. Le emissioni di prestiti obbligazionari permangono in forte calo sia nelle Province sia nei Comuni. La riduzione del ricorso all'indebitamento nel finanziamento degli interventi in conto capitale, risulta meno intensa rispetto al passato. Questa riduzione dell'indebitamento risponde agli indirizzi di coordinamento finanziario, ma nello stesso tempo esplica un effetto deprimente sulle iniziative in conto capitale.

	2010		2011		Var. % 2010-2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Totale Entrate in conto capitale	14.368	2.103	13.905	1.953	-3,22	-7,13

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

	2010		2011	
	COMUNI	PROVINCE	COMUNI	PROVINCE
Saldo gestione di parte capitale	124	-538	138	-446

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIOPE

Le tendenze della gestione di cassa dei Comuni e delle Province osservano contestualmente maggiori difficoltà da parte dei Comuni al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, mentre le Province ottengono ancora un saldo finanziario consolidato ampiamente positivo.

Nel periodo tra il 2009 e il 2011 diminuisce la spesa complessiva sia nei Comuni che nelle Province, attestandosi su cali del 4,03% nei Comuni e dell' 8,90% nelle Province. Il comparto degli investimenti, nell'arco del triennio, registra una variazione negativa, rispettivamente, del 19,94% e del 25,87%.

La quota di bilancio del conto capitale si riduce di anno in anno, malgrado il *gap* infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l'economia. Il perdurare di tale diminuzione, specialmente per i Comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, concorre a determinare effetti depressivi.

Anche nell'attuale momento di grave difficoltà della finanza pubblica, è necessario che si ristabiliscano margini adeguati, in linea con gli obiettivi nazionali di finanza pubblica, che consentano agli enti di realizzare gli investimenti necessari alla crescita.

Le manovre attuate negli ultimi anni hanno dovuto misurarsi con gli effetti della crisi in atto che hanno accresciuto le difficoltà per la finanza pubblica e generato maggiori esigenze di sostegno ai redditi e all'economia. Tuttavia, è risultato difficile mobilitare risorse per sostenere la crescita economica, per cui lo sforzo si è maggiormente appuntato verso azioni di riqualificazione della spesa pubblica che hanno interessato in particolare la spesa per il personale.

Si accrescono gli strumenti per assicurare il finanziamento autonomo dei Comuni e possono consentire una ottimizzazione dell'utilizzo dei cespiti fiscali disponibili. Il superamento del blocco della leva fiscale, che ha caratterizzato gli ultimi esercizi, il completamento della disciplina sul federalismo fiscale e l'avvio dell'attuazione del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, relativo all'autonomia finanziaria dei Comuni, potranno restituire spazi di manovra agli enti in uno scenario in cui la pressione fiscale complessiva ha raggiunto livelli che non dovrebbero consentire ulteriori incrementi.