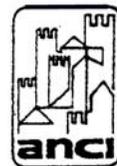


IN COLLABORAZIONE CON



UPI Emilia Romagna



Emilia Romagna

I BILANCI DI PREVISIONE DEI COMUNI 2002



OTTOBRE 2002

Considerazioni generali _____	2
Il bilancio di previsione per l'esercizio 2002 _____	3
Entrate Correnti _____	5
Entrate tributarie _____	8
Entrate extratributarie _____	14
Entrate in conto capitale _____	16
Spese di investimento _____	22
Equilibrio economico _____	24
Personale _____	26
Imposta comunale sugli immobili _____	27
Servizi a domanda individuale _____	28
Servizi Produttivi _____	30
Indicatori _____	30

Considerazioni generali

I dati che seguono sono rilevati dal *documento certificativo* al bilancio di previsione per l'esercizio 2002 e sono riferiti a 340 Comuni dei 341 presenti nella Regione Emilia Romagna.

Il documento contabile per il 2002 presentava, al momento della redazione, diversi elementi di incertezza che hanno condizionato le previsioni **rendendo di fatto i dati non sempre omogenei fra loro**.

Il termine per l'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2002, definitivamente individuato nel 31 marzo 2002, ha consentito agli enti di giungere all'appuntamento in tempi diversi e in un arco temporale piuttosto lungo (Dicembre – Marzo) con inevitabili e significative differenziazioni nelle norme di riferimento.

Le Amministrazioni comunali che hanno approvato il bilancio entro il 31 dicembre 2001 (circa il 40%), hanno fatto riferimento alla normativa allora in vigore, (legge finanziaria per il 2001) con la conseguenza che ad esempio i trasferimenti statali indicati non hanno trovato conferma nel proseguo del 2002.

La legge finanziaria 2002 (n. 488/2001) infatti, ha introdotto notevoli differenze nella determinazione delle varie tipologie dei trasferimenti rendendo spesso impossibile per l'ente la corretta quantificazione.

In particolare, l'introduzione della Compartecipazione all'IRPEF, non è risultata supportata da validi elementi informativi (anche attualmente sono disponibili solo i dati relativi all'imposta riscossa nel 1999), e gli stessi trasferimenti dallo Stato presentano criteri di redistribuzione fra gli enti molto più complicati che nel recente passato, determinando una situazione di incertezza che il Ministero dell'Interno, durante questi ultimi mesi, ha chiarito solo parzialmente.

Ciò ha determinato, come spesso in passato, stime da parte dei Comuni che possono essere definite “prudenziali”, in particolare, per assoluta mancanza di informazione, gli enti definiti “sottodotati” di trasferimenti rispetto alla media nazionale, hanno indicato, in modo generalizzato, risorse inferiori rispetto a quelle individuate dal Ministero nel mese di Settembre 2002.

Tutto ciò unito al fatto che la presente attività di monitoraggio inizia con l’esercizio 2002, non permettendo perciò confronti generalizzati con serie storiche riferite agli anni pregressi, **limita la capacità informativa degli elementi presenti nell’indagine**, che vanno considerati con le cautele del caso.

E’ chiaro che la contabilità finanziaria alla base del bilancio di previsione del Comune indica elementi di tendenza da confermare o smentire con i dati dei Rendiconti consuntivi, che non appena disponibili consentiranno analisi più complete sulle gestioni.

Il bilancio di previsione per l’esercizio 2002

L’evoluzione che sta interessando la finanza locale negli ultimi anni ha prodotto effetti importanti sulle previsioni del 2002, in particolare i mutamenti nelle componenti delle entrate hanno di fatto contribuito a rendere lo strumento contabile più “caotico” che in passato.

Ciò dipende dalla aumentata autonomia degli enti nella determinazione dei livelli e della natura giuridica di alcune poste di entrata nonché dalla diversa forma di gestione di alcuni servizi con conseguente ricaduta sulle previsioni delle uscite.

Per le entrate le principali novità riguardano:

- *La Tassa per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani* di cui, da alcuni anni, è in corso la trasformazione in tariffa spesso accompagnata dalla individuazione di un gestore terzo, con conseguente fuoriuscita dal bilancio della relativa previsione di entrata e di spesa (al 1° gennaio 2002 gli enti già passati a tariffa erano circa 50 su 341 Comuni);

- *La Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche* che in diversi Comuni è stata trasformata in Canone a partire dall'esercizio 1999. (nel bilancio 2002 n. 185 Comuni prevedono ancora la Tassa);
- *L'imposta sulla pubblicità* trasformata in alcune realtà in Canone per l'utilizzo dei mezzi pubblicitari nonché interessata dalla esenzione sulle insegne pubblicitarie prevista dalla legge finanziaria 2002 (n. 448/2001);
- *L'addizionale comunale sull'IRPEF* applicata in modo disomogeneo da ente ad ente anche nelle stessa area geografica.

Le prime tre situazioni modificano in diminuzione le previsioni del titolo primo (entrate tributarie) a vantaggio delle entrate extratributarie rilevate al titolo terzo.

Anche sul versante della partecipazione dello Stato al finanziamento dei bilanci degli enti locali si sono determinate situazioni molto diverse fra di loro, in particolare la “compartecipazione all'IRPEF”, pari al 4,5% dell'imposta riscossa nel territorio di ogni singolo Comune e comunque pari ad un importo massimo fino alla concorrenza di quanto di spettanza del singolo ente in base ai trasferimenti definiti per il 2002, ha determinato una situazione per la quale, a livello regionale, n. 39 Comuni presentano l'azzeramento dei trasferimenti statali, tutti riassorbiti dalla nuova fonte di entrata.

Le difficoltà di valutazione di questa nuova importante entrata, sopra precisate, sono facilmente rilevabili dalla tabella n. 2 dalla quale emerge che gli enti che hanno inserito tale voce nei propri bilanci sono solo 31 per un totale di €72.899.310,00 mentre nella tabella 6 sono state riportate le indicazioni riferite alla quantificazione della “compartecipazione” che il Ministero dell'Interno ha reso note nel mese di Settembre 2002.

Da tale tabella risulta che il totale della compartecipazione a livello regionale ammonta a € 450.829.665,00 in sostituzione di altrettanti trasferimenti; questo conferma quanto prima precisato in ordine alla validità degli indicatori che prendono in considerazione tale elemento.

Per quanto attiene ai trasferimenti dalla Regione, si evidenzia come gli enti locali, di norma, riproducano la previsione dell'anno precedente, ciò probabilmente in relazione al fatto che la mancata coincidenza dei tempi di predisposizione degli strumenti previsionali dei due enti non consentiva in passato livelli di conoscenza accettabili.

Questo determina spesso indicazioni “sottostimate” che vengono poi variate nel corso dell'esercizio rendendo molto interessante il dato a consuntivo.

In questo senso è da valutare positivamente l'anticipo con cui la Regione dal 2002 ha approvato il proprio bilancio, perché consente ai Comuni di disporre di informazioni utili per la corretta previsione dei propri interventi.

Come accennato prima anche il versante delle spese presenta diversità legate soprattutto alla “esternalizzazione” di alcuni servizi effettuate anche sulla spinta dei limiti imposti dal “patto di stabilità”; queste variazioni riguardano sia servizi “produttivi” che servizi “a domanda individuale” prima gestiti in economia e determinano una diminuzione, alcune volte anche notevole, delle previsioni riferite alle entrate extratributarie e alle spese correnti.

Questa tendenza si è rafforzata nel 2002 e probabilmente continuerà anche negli esercizi prossimi, tenuto conto del disposto dell'art. 35 della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002) che ha rivisto il disposto dell'art. 113 del D.Lgs. n. 267/2000 introducendo nella stessa norma l'art. 113/bis.

Entrate Correnti

Le entrate correnti sono costituite dalle fonti di finanziamento utilizzate, di norma, per affrontare le spese di funzionamento del Comune.

Sono ricorrenti anno per anno e sono legate alla autonomia impositiva dell'ente, ai trasferimenti da parte dello Stato, della Regione e di altri enti nonché alle entrate correlate ai servizi gestiti ed alla utilizzazione dei beni di proprietà.

I bilanci di previsione per l'esercizio 2002 presentano entrate correnti per complessivi € 3.604.922.253,00 pari a € 893,78 ad abitante con un incremento di € 25,45 pro capite pari a + 2,93% rispetto all'esercizio precedente (nel 2001 l'entrata corrente media pro capite ammontava a € 868,33).

Analizzando la natura delle entrate si evidenzia come le entrate tributarie rappresentino il 47,39% del totale; questo dato deve essere quasi totalmente ricondotto alla azione di autonomia tributaria che gli enti svolgono sul loro territorio tenuto conto che nei bilanci di previsione la "compartecipazione all'Irpef" risulta solo marginalmente prevista per circa 70 milioni di Euro.

Il titolo primo riguardante le entrate tributarie può essere però rivisto se si tiene conto di quanto espresso nelle considerazioni iniziali riferite alla compartecipazione all'Irpef.

Calcolando infatti l'importo che il Ministero dell'Interno indica quale quota provvisoria per il 2002 emerge che dai tributi i Comuni riceveranno nell'esercizio complessivi € 2.086.436.121,00 pari al 57,89% del totale delle entrate correnti.

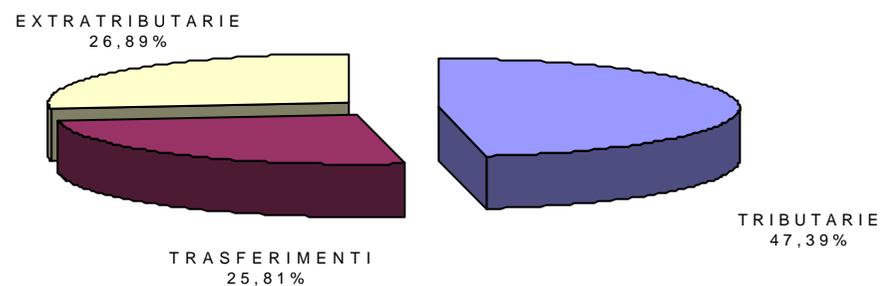
I trasferimenti da altri enti ammontano a 926.893.209,00 € e rappresentano il 25,71% del totale che, per effetto della compartecipazione, si riduce a € 548.962.854,00 pari al 15,22%.

Le entrate extratributarie pur risentendo delle "variabili" esposte nelle considerazioni generali determinano entrate per € 969.523.278,00 pari al 26,89% del totale.

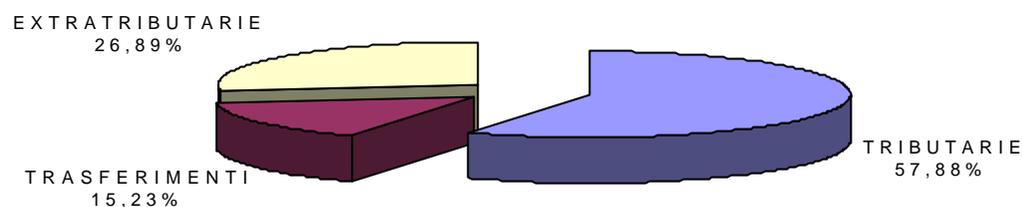
Da questi dati emerge che, tenuto conto della compartecipazione all'Irpef, **le risorse che l'insieme dei Comuni ricava dai propri territori rappresentano l'84,78%** e i trasferimenti incidono per solo il 15,22%.

Dall'esame dei dati emerge comunque un alto grado di autonomia finanziaria legata in massima parte alle scelte impositive che ogni singola Amministrazione può operare e, per quanto riguarda i servizi un discreto "movimento" nella scelta delle forme di gestione, sempre più orientate verso organismi "esterni" agli enti con conseguente contrazione delle indicazioni di bilancio sia per quanto riguarda l'entrata che la spesa.

La composizione dell'entrata corrente risultante dai bilanci è la seguente



Utilizzando i dati comunicati dal Ministero dell'Interno, con applicazione della “compartecipazione all'Irpef” la composizione risulta essere la seguente



Entrate tributarie

I tributi locali hanno assunto nel tempo sempre maggiore importanza divenendo la maggiore fonte di finanziamento dei bilanci dei Comuni.

Le norme attualmente in vigore permettono agli enti di agire sui livelli di applicazione dei singoli tributi consentendo la differenziazione fra ente ed ente.

Dal 2002 fra le entrate tributarie vengono compresi anche i proventi dalla “compartecipazione IRPEF” che, si ricorda, determina una destinazione locale a fonti di entrata riscosse dallo Stato e da questi trasferite.

Questa “compartecipazione” è fissata nel **4,5%** del gettito riscosso per *Imposta sul reddito delle persone fisiche* in ogni territorio comunale e sostituisce altrettanti fondi fino al 2001 trasferiti dallo Stato.

Pertanto per tale risorsa non si può parlare di autonomia del Comune ma più in generale di “risorsa collegata con il territorio”.

I tributi locali, composti di Imposte, Tasse e Diritti speciali presentano nei bilanci del 2002 previsioni per complessivi € 1.708.505.766,00 che, per effetto della compartecipazione di cui si è già parlato divengono 2.086.436.121,00.

Questo risultato permette di **definire in € 405,52 la pressione tributaria pro capite** senza considerare la compartecipazione, pressione che potremmo definire legata alla “volontà” delle singole Amministrazioni e in **€ 517,30 la pressione tributaria pro capite complessiva**.

La pressione tributaria conseguente alla azione autonoma degli enti **presenta, rispetto al 2001 un incremento di € 18,34 pro capite pari a + 4.73%** dovuto in larga parte alla necessità di coprire esigenze di bilancio per miglioramento dei servizi ed anche per affrontare entrate presenti nel 2001 venute meno nell’esercizio in corso.

Analizzando le singole componenti emerge che l’I.C.I. fornisce € 1.050.889.468,00 pari al 61,51% dei tributi e al 29,15% del totale delle entrate correnti.

Nel 2001 lo stesso tributo rappresentava il 66,47% delle entrate tributarie e il 29,64% delle entrate correnti.

Il calo percentuale sui tributi è spiegabile con l’incremento di altre leve prima fra tutte l’addizionale IRPEF che rispetto al 2001 è praticamente raddoppiata passando da 52.988.821,00 € a 101.250.764,00 €

Per quanto attiene all’imposta sulla pubblicità si evidenzia che la stragrande maggioranza dei Comuni sta continuando ad applicare il tributo che nel complesso della Regione consente di realizzare 35.209.534,00 € che possono anche essere “sovrastimati” per le vicende già

precisate, tenuto conto che la legge finanziaria per il 2002 (n. 448/2001) ha previsto la sostituzione dell'imposta dovuta per le insegne pubblicitarie con trasferimenti erariali.

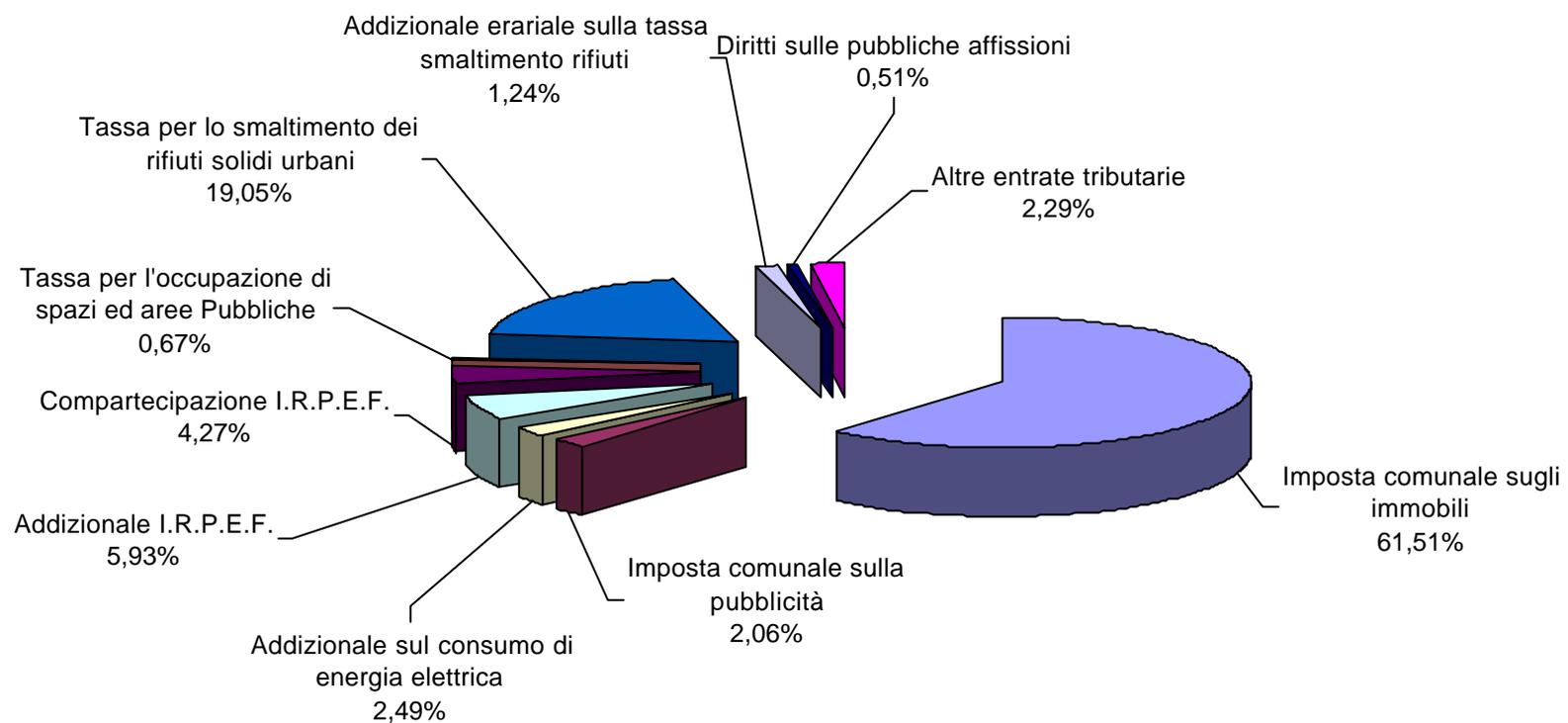
Per quanto attiene alla Tassa per la occupazione di spazi ed aree pubbliche, il gettito è previsto in € 11.484.979,00 a cui, per le medesime finalità devono essere aggiunti i 14.280.091,00 € previsti per il “Canone per la occupazione degli spazi ed aree pubbliche”.

A livello numerico i Comuni che sono passati al Canone al 1° gennaio 2002 risultano essere circa 150.

Lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani è coperto da tassa per € 325.408.540,00 importo destinato a scendere nei prossimi esercizi per il passaggio sempre più frequente a tariffa.

Al 1° gennaio 2002, come già precisato, i Comuni che hanno applicato il sistema tariffario risultano essere circa 50 mentre circa 290 Comuni applicano ancora il tributo.

ENTRATE TRIBUTARIE ANNO 2002



Entrate da Trasferimenti

I bilanci dei Comuni vengono finanziati anche da trasferimenti da parte dello Stato, della Regione e da altri enti del sistema pubblico.

Il titolo secondo dell'entrata considera i trasferimenti di natura corrente, quelli cioè che concorrono al finanziamento delle spese di funzionamento.

Negli ultimi 10 -15 anni la dinamica dei trasferimenti dallo Stato ha presentato notevoli novità facendo passare tale fonte di finanziamento da percentuali prossime al 60% delle entrate correnti degli ultimi anni '80 all'attuale 7,95% tenuto già conto della manovra relativa alla "compartecipazione Irpef".

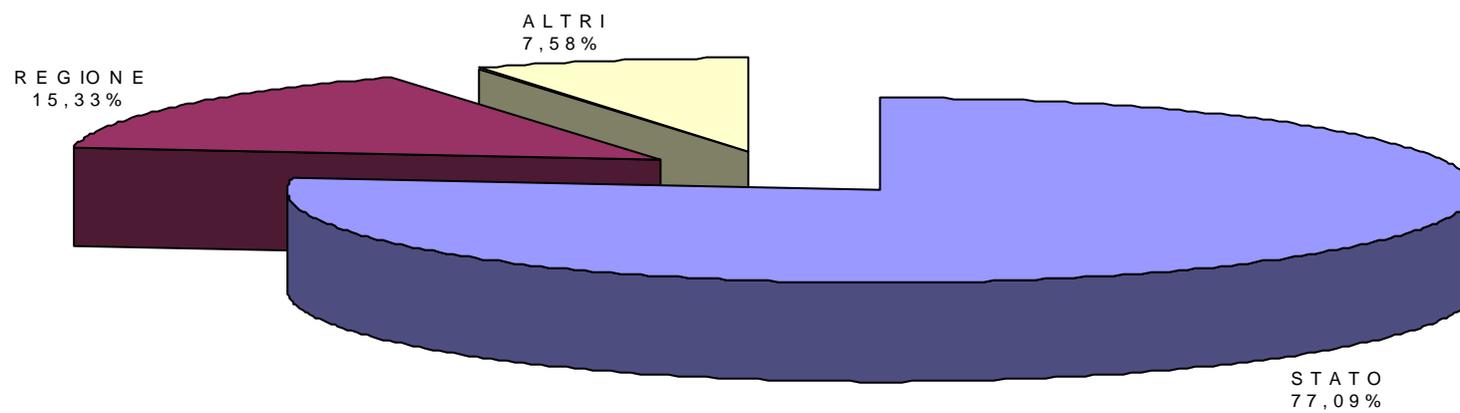
Giova ricordare, come peraltro già precisato nelle premesse, che le tabelle rappresentano gli importi che i singoli Comuni hanno previsto nei loro strumenti di programmazione e che la tab. 6 permette invece, per quanto attiene alla componente statale, di valutare la quota definita dal Ministero dell'Interno agli inizi di Settembre 2002.

Dalle valutazioni Ministeriali emerge che n. 39 Comuni non godono più di alcun trasferimento corrente e un alcuni casi gli stessi si sono visti riassorbire anche le quote (peraltro ridottissime) di trasferimento in conto capitale.

Questo azzeramento della partecipazione statale determina una ulteriore divisione fra gli enti con inevitabili riflessi su alcuni procedimenti (es. sanzione per il mancato rispetto dei limiti del "patto di stabilità") creando inoltre situazioni molto diverse fra loro in occasione di manovre centrali sugli importi dei trasferimenti o sulle riduzioni conseguenti a particolari situazioni previste dalle leggi.

Per quanto attiene ai trasferimenti della Regione va evidenziato un incremento rispetto agli anni precedenti, conseguente sia ad alcune nuove misure di finanziamento (es. indicazione corretta in bilancio della contribuzione per gli affitti) che al potenziamento di fonti già esistenti (es. fondi per i servizi sociali).

TRASFERIMENTI ANNO 2002



Entrate extratributarie

La gestione dei servizi pubblici locali e i proventi dei beni dell'ente rappresentano, insieme agli interessi attivi e agli utili netti delle aziende partecipate, le entrate extratributarie.

Questa tipologia presenta notevoli oscillazioni da ente ad ente in relazione alla consistenza dei servizi gestiti direttamente. E' evidente che la progressiva variazione nelle forme di gestione di alcuni servizi, (soprattutto produttivi ad esempio acquedotto, distribuzione gas metano, farmacie ecc.) quasi totalmente passate ad Aziende, ha prodotto una notevole riduzione nei gettiti rilevati al titolo terzo.

Alcuni Comuni, anche se in misura sempre minore, continuano a gestire in proprio i servizi e questo, peraltro rilevabile dalle tabelle seguenti, determina una espansione della entrata corrente che incide spesso in maniera determinante sugli indicatori che contemplano tale fonte.

Gli stessi servizi "istituzionali" e più spesso quelli a "domanda individuale" sono oggetto di variazioni per quanto attiene alla forma di gestione.

La diffusione di Istituzioni e di Aziende speciali e l'affermarsi di enti sovracomunali quali Unioni o spesso solo Associazioni fanno sì che le indicazioni riferite ai servizi cambino di anno in anno.

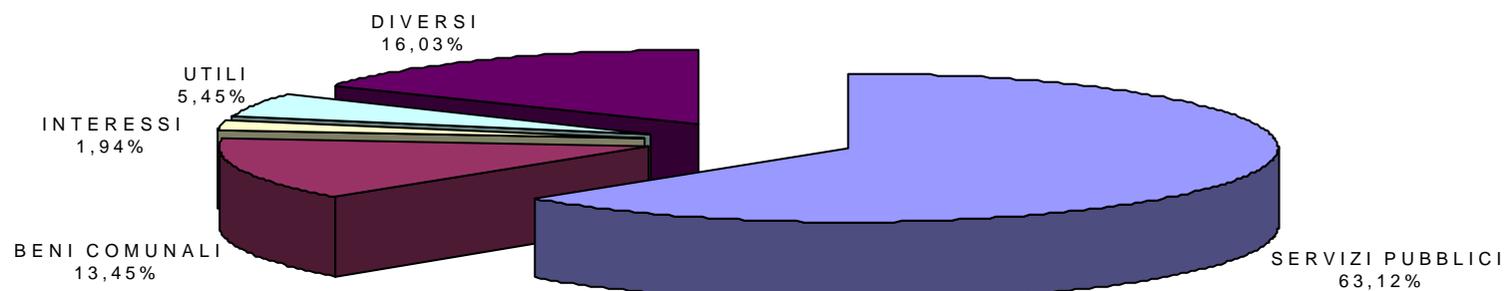
Le stesse norme relative al "patto di stabilità" incentivano la gestione "esterna" dei servizi e ciò comporterà nell'immediato futuro un sempre maggior ricorso a forme che prevedono la fuoriuscita dai bilanci delle voci di entrata e di spesa. Attualmente i Comuni che gestiscono servizi produttivi sono solo 138.

Per quanto riguarda i beni, i proventi ammontanti a € 130.425.364,00 sono costituiti da canoni di locazione e da altre voci conseguenti al loro utilizzo.

Spesso fra queste entrate vengono inseriti i proventi dei Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui ci siamo già occupati per complessivi € 14.280.091,00.

Gli interessi attivi presentano un totale di 18.803.171,00 € in linea con gli anni precedenti mentre sta aumentando negli ultimi anni l'entrata per utili di aziende e società partecipate.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE ANNO 2002



Entrate in conto capitale

Le entrate in conto capitale rappresentano, in linea di massima, le fonti di finanziamento delle spese di investimento e sono correlate alle alienazioni di patrimonio, ai trasferimenti dallo Stato, dalla Regione e da altri enti del settore pubblico, destinati a finanziare investimenti, nonché dal ricorso al credito.

Si tratta di entrate che presentano percentuali di realizzazione piuttosto ridotte nel corso dell'esercizio, legate ad azioni che spesso hanno tempi lunghi o che addirittura non trovano neppure inizio per il cambio di indirizzo dell'Amministrazione.

Il medesimo ragionamento vale anche per le spese in conto capitale, direttamente correlate, anche se, a dire il vero, in questi ultimi anni l'applicazione delle norme contenute nell'art. 14 della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni ha prodotto qualche elemento di certezza maggiore che in passato.

Ci sono comunque ancora ampi margini di miglioramento per raggiungere quella certezza di informazioni che il bilancio deve dare e mai come in questo caso è necessario adottare tutte le cautele nell'analisi dei dati, rinviando al Rendiconto consuntivo la possibilità di operare valutazioni corrette.

Negli ultimi anni si sono affermati comportamenti che prevedono l'utilizzazione, sempre più diffusa, di proventi in conto capitale per la copertura di spese di natura corrente.

Questi comportamenti, anche se previsti dalle leggi, agiscono in deroga al principio dell'equilibrio economico e determinano situazioni tecnicamente non lineari; ci si riferisce in genere all'utilizzo dei "proventi dalle concessioni edilizie", in misura sempre maggiore destinati alla manutenzione ordinaria del patrimonio (€ 119.181.884,00 nel 2002) nonché a collocazioni non sempre uniformi nei bilanci di previsione per quanto attiene ai proventi legati alla "concessione di loculi".

In alcuni casi ci si trova di fronte anche ad alienazione di patrimonio disponibile che finanzia situazioni di difficoltà rinvenute in occasione della verifica degli equilibri di bilancio.

Nell'esercizio 2002 una quota piuttosto consistente di alienazione patrimoniale serve al Comune di Ferrara per far fronte alla spesa conseguente alla estinzione anticipata di mutui con la Cassa DD.PP. nell'ambito della ristrutturazione della propria situazione debitoria. (66 milioni di €).

L'altra componente importante per il finanziamento degli investimenti è rappresentata dal ricorso al credito.

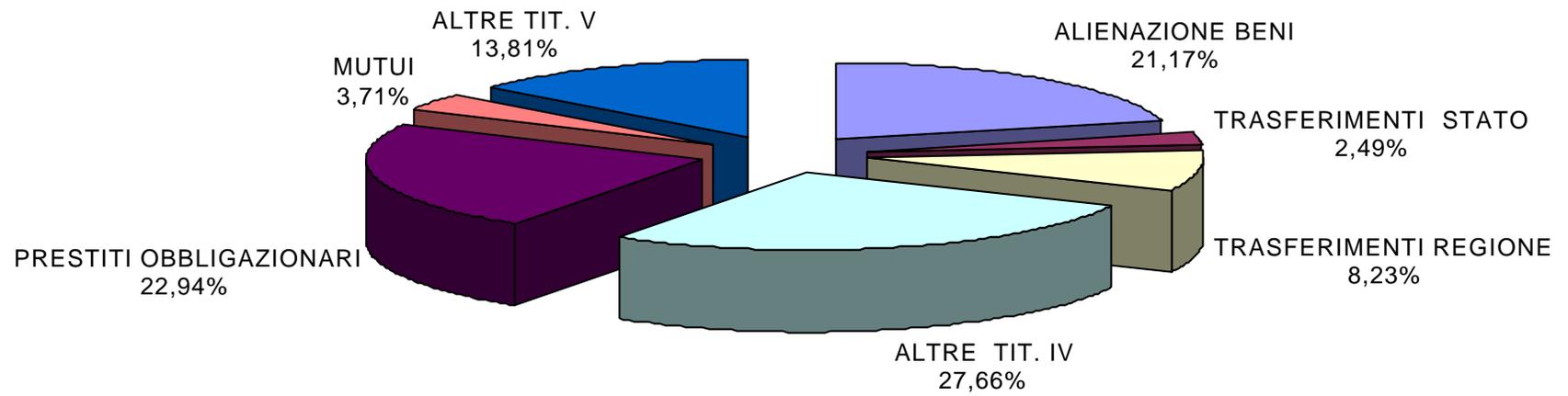
Come emerge dalle tabelle, a fronte di previsioni per complessivi € 823.379.012,00 i mutui rappresentano l' 86,08% e i prestiti obbligazionari il restante 13,82%.

La continua affermazione di quest'ultimo strumento come mezzo per procurarsi finanziamenti, spesso a costi vantaggiosi, ha come conseguenza più rilevante il coinvolgimento di interlocutori locali nella realizzazione di opere pubbliche.

Le tabelle danno conto di tutte le entrate per investimenti e pertanto il totale si presenta sovradimensionato rispetto alle tabelle delle spese di investimento.

Le motivazioni vanno ricercate nelle deroghe di cui si è parlato in precedenza e nelle indicazioni riferite a movimenti finanziari a breve termine indicati nei bilanci.

ENTRATE IN CONTO CAPITALE ANNO 2002



Spese Correnti

Le spese correnti sono quelle che consentono alle Amministrazioni comunali di esercitare la propria attività. Di norma rappresentano uscite che si ripetono anno per anno, esclusa una modesta percentuale legata a specifiche iniziative o a spese di funzionamento non ripetitive.

Il totale regionale ammonta ad € 3.483.105.567,00 pari ad una quota pro capite di € 863,58, in aumento rispetto al 2001 del 3,20%. L'esame delle varie componenti, per quanto attiene alla analisi economica della spesa presenta la seguente situazione:

Interventi	Importo in Euro	Percentuale
Personale	1.104.070.199,00	31,70%
Acquisto di beni e utilizzo beni di terzi	278.215.435,00	7,98%
Prestazioni di servizi	1.406.342.046,00	40,38%
Trasferimenti	331.191.789,00	9,51%
Interessi passivi	191.873.644,00	5,51%
Imposte e tasse	126.593.053,00	3,63%
Ammortamenti	7.170.058,00	0,21%
Fondo svalutazione crediti	1.119.277,00	0,03%
Altre spese correnti	36.530.066,00	1,05%
Totale	3.483.105.567,00	100%

Le spese di personale, peraltro analizzate in modo più puntuale in una altra parte dell'indagine, rappresentano una quota considerevole della spesa corrente, risultando percentualmente incrementate rispetto al 2001 dell'1,31%.

Si ricorda che una spesa di personale molto elevata produce rigidità al bilancio ma va altresì precisato che nella definizione degli enti strutturalmente deficitari vengono considerate percentuali di spesa di personale molto più elevate di quelle in parola (dal 41 al 48% a seconda della dimensione demografica del Comune).

Le spese per acquisto di beni e materie prime (acquisti di materiale vario per interventi tecnici, carburante, derrate alimentari, cancelleria ecc.) nonché per l'uso di beni di terzi presentano una flessione del 11% rispetto al 2001; questa tendenza, già rintracciabile negli anni precedenti, è normalmente collegata all'incremento della spesa per le prestazioni di servizi.

Va ricordato che la legge finanziaria 2002 prevedeva l'utilizzo di procedure di spesa particolari per l'acquisizione di diversi beni (CONSIP) e ciò può aver indotto gli enti al contenimento degli stanziamenti.

Le spese per "prestazioni di servizi" (utenze per illuminazione, spese telefoniche, gas, servizi appaltati, consulenze, ecc.) costituiscono il maggior fattore di spesa per i Comuni; la percentuale del 40,38% presenta rispetto al 2001 un incremento del 2,59%.

Le spese per "beni e servizi" raggiungono insieme il 48,36% delle spese correnti.

Gli interessi passivi presentano una riduzione percentuale del 6,68% rispetto al 2001, ciò anche in relazione alle operazioni di estinzione anticipata di prestiti effettuate da alcuni grandi enti in conseguenza delle previsioni del patto di stabilità degli anni pregressi.

La percentuale del 5,51% sul totale della spesa corrente fa comprendere quanto sia ampio il margine a disposizione dei Comuni per l'indebitamento, per raggiungere la percentuale limite del 25% complessivo (art.204 del D.Lgs: N: 267/2000).

La valutazione corretta va però fatta ente per ente tenuto conto che al di là del limite normativo l'ostacolo da superare rimane la disponibilità finanziaria per affrontare l'onere di ammortamento, spesso direttamente collegata alla necessità di incremento della pressione tributaria e fiscale a carico del cittadino.

Per quanto riguarda gli Ammortamenti va notato come l'applicazione intervenga solo in una ridotta quantità di enti questo anche in virtù della norma che ha reso facoltativo indicare in bilancio il relativo onere.

Ciò risolve sicuramente qualche problema di equilibrio ma contribuisce sempre più a rendere i bilanci rigidi e poco orientati ai piccoli investimenti senza la necessità di ricorrere all'indebitamento.

L'analisi della spesa corrente per funzioni mette in evidenza le quota destinate ad ogni settore della Amministrazione. L'Amministrazione generale, costituita dai servizi inerenti gli Organi dell'Ente, dalla segreteria, dal settore finanziario, dai servizi demografici, dall'ufficio tributi, dall'ufficio tecnico e dalla gestione del patrimonio rappresenta la voce più consistente dell'intervento dei Comuni, anche perché questo tipo di servizi è presente nella quasi totalità degli enti.

La seconda voce per quantità è rappresentata dai "servizi sociali", settore dove negli ultimi anni si sono concentrati gli sforzi delle Amministrazioni Comunali e dove l'intervento della Regione, in termini di trasferimenti, assume particolare importanza.

La gestione del territorio e l'istruzione pubblica rappresentano nell'ordine gli ulteriori settori dove maggiormente si concentra la spesa corrente degli enti.

Spese di investimento

Le spese di investimento sono quelle che permettono l'acquisto, la costruzione, la manutenzione straordinaria o il rifacimento di opere e di beni immobili facenti parte del patrimonio dell'Ente.

Le previsioni indicate nei bilanci fino a poco tempo fa rappresentavano spesso quanto le Amministrazioni desideravano investire e non sempre quello che effettivamente era possibile attivare nell'esercizio.

Questa situazione è stata in parte modificata con l'approvazione della legge n. 109/1994 e successive modificazioni ed integrazioni che ha collegato le previsioni di bilancio con la programmazione delle opere pubbliche prevista dall'art.14 della medesima norma.

Si ricorda che il documento di programmazione dei lavori deve contenere una serie di indicazioni in ordine alla effettiva possibilità di realizzazione ed anche una scala di priorità che se applicata correttamente ridurrà la percentuale delle indicazioni generiche a favore di interventi più realistici, per lo meno a livello iniziale nel singolo esercizio.

Il bilancio di previsione per l'esercizio 2002 è fra i primi nei quali questa programmazione è entrata in vigore e pertanto probabilmente non ha ancora del tutto sviluppato i suoi effetti.

I 340 Comuni considerati prevedono nel 2002 spese per investimenti per € 2.525.439.992,00 pari a € 626.14 per abitante.

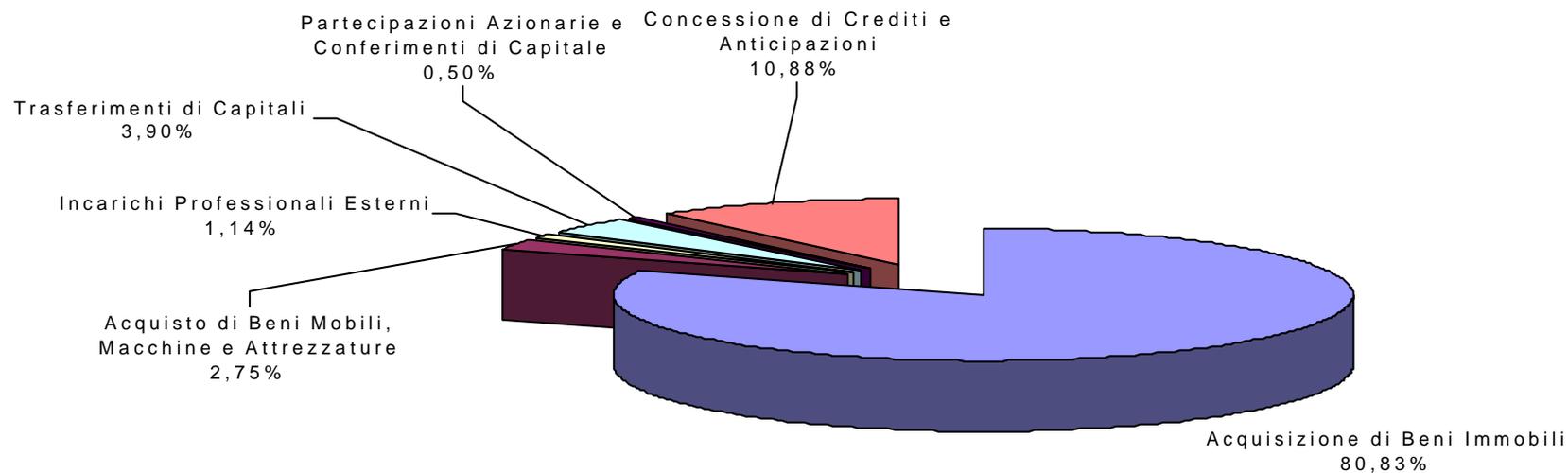
La parte principale è rappresentata dalla spesa per la "acquisizione di beni immobili" nella quale, di norma vengono fatte confluire le spese legate agli appalti di lavori pubblici intesi spesso come totale del quadro economico dell'opera.

Di conseguenza all'interno di tale previsione troviamo sia l'importo dei lavori che le spese tecniche che le spese per I.V.A. e quelle per le somme a disposizione della stazione appaltante.

I Beni mobili, per i quali è giusto precisare che si tratta di suppellettili, macchine, attrezzature ecc. che sono soggette ad inventariazione rispetto alle norme previste dai singoli regolamenti di contabilità, presentano uno stanziamento di 69.485.068,00 € .

I trasferimenti di capitale, intesi quali contributi che i Comuni versano ad altri soggetti per investimenti raggiungono i 98 milioni di € Per quanto attiene alla distribuzione fra le varie funzioni di interesse locale la “viabilità e trasporti” è quella maggiormente interessata con 780 milioni di € seguita dai “servizi generali” per i quali sono previsti 666 milioni di €

SPESE DI INVESTIMENTO ANNO 2002



Equilibrio economico

Il 6° comma dell'art.162 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede che il bilancio di previsione sia approvato nel rispetto del pareggio finanziario complessivo ed inoltre, all'interno di questo, "...le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge".

Questa indicazione, nota anche come "equilibrio economico" consente di valutare l'azione amministrativa di ogni singolo ente e di comprendere le manovre che sono alla base dell'utilizzo delle risorse.

Come già visto in altre parti della rilevazione il totale delle entrate dei primi tre titoli del bilancio assomma a € 3.604.922.253,00 mentre il totale delle spese correnti ammonta a € 3.483.105.567,00.

La spesa per le quote di capitale per l'ammortamento dei prestiti è prevista in € 301.772.181,00 *ma comprende anche una quota considerevole pari a 66 milioni di €. che il Comune di Ferrara ha stanziato per l'estinzione anticipata di mutui.*

Senza tale voce straordinaria le quote di capitale restituite ammontano a € 235 milioni.

Per quanto attiene all'equilibrio economico tuttavia occorre far riferimento a € 301.772.181,00 e ciò comporta che il totale dei bilanci dei Comuni della Regione presenta un **Disavanzo economico** di complessivi € 179.955.495,00.

Come detto in precedenza questo risultato negativo può essere correttamente coperto con risorse che la legge prevede possano essere utilizzate in deroga al principio.

La risorsa principale in tale senso è certamente rappresentata dai proventi derivanti dalle concessioni edilizie.

Si ricorda che il disposto dell'art. 12 della legge 10/77 prevede, fra le altre possibilità di utilizzo di tali fonti anche la "... Manutenzione ordinaria del patrimonio." , tipica spesa corrente finanziata pertanto da risorse indicata nel titolo quarto dell'entrata.

I Comuni nel complesso destinano a tale finalità 119.181.884,00 €, in qualche modo, per lo meno dal punto di vista tecnico, utilizzati in maniera diversa dalla loro naturale destinazione, quella cioè degli investimenti.

La cifra risulta molto importante se si pensa che l'intera entrata derivante dalla "addizionale all'IRPEF" per il 2002 ammonta a 101.250.764,00 €

Questo apre un fronte di discussione importante rispetto all'utilizzo delle risorse; è chiaro che da una parte al cittadino viene "risparmiata" una manovra fiscale importante che limita la pressione fiscale complessiva ma, dall'altra è altrettanto chiaro che la "diversa destinazione" di una così importante quota di risorse destinate agli investimenti comporta la necessità di maggiore "ricorso al credito" con conseguente onere finanziario a carico del bilancio corrente.

Dall'esame delle tabelle emerge che gli oneri in discussione sono di poco superiori all'importo delle previsioni dei prestiti obbligazionari totali indicati nei bilanci del 2002.

La possibilità di destinare diversamente tali risorse potrebbe consentire un risparmio di interessi valutabili in circa 7 milioni di €l'anno; è chiaro comunque che l'utilizzo dei proventi dalle concessioni è ormai consolidato e che non è pensabile poter restituire totalmente alla originale destinazione nel breve periodo tale risorsa, tenuto presente che la sostituzione di tale fonte con entrate tributarie comporterebbe un inasprimento della pressione fiscale del 7,30% rispetto alla situazione del 2002.

Personale

Le Amministrazioni comunali occupano n. 37.855 unità di personale rapportate ad anno.

Il dato è desunto dal certificato al bilancio e corrisponde al numero di posti espresso in anno-uomo che trovano finanziamento nei bilanci di previsione.

Nel 2001 i dipendenti, calcolati con lo stesso sistema, erano 39.040.

La spesa per il personale ammonta a complessivi € 1.104.070.199,00 con una variazione percentuale di + 4,53% rispetto all'anno precedente.

Il rapporto medio regionale fra gli abitanti ed il personale è di 1 dipendente ogni 106,55 abitanti con punte che vanno dal dipendente ogni 89 abitanti per gli enti della provincia di Bologna al dipendente ogni 138 abitanti per gli enti della provincia di Piacenza.

Il rapporto muta di molto da Comune a Comune ed è influenzato da variabili consolidate nel tempo che non sempre hanno rispettato le variazioni di popolazione degli enti.

E' giusto far presente che il numero dei dipendenti è legato a diversi fattori che non sempre rendono omogeneo il confronto, va però evidenziato come Comuni simili per dimensione e struttura presentano dati con differenziazioni sorprendenti.

La spesa media per dipendente ammonta a € 29.165,00.

Come già precisato l'incidenza della spesa del personale sul totale della spesa corrente produce rigidità del bilancio, il dato medio regionale indica nel 31,70% tale incidenza con punte del 36% per gli enti della provincia di Reggio Emilia e del 25,78% per quelli della provincia di Forlì – Cesena.

Imposta comunale sugli immobili

E' la voce più rilevante per quanto attiene alle entrate dei Comuni e da sola con € 1.050.889.468,00 rappresenta ben il 29,15% del totale delle entrate correnti degli enti.

I prospetti mettono in evidenza, per ogni Comune, l'aliquota "prima casa" e "ordinaria" nonché la detrazione applicata alla casa di abitazione.

Nel 2002 diversi enti hanno operato "manovre" sulle aliquote e sulle detrazioni restringendo sempre più il margine di "discrezionalità" disponibile.

Sono infatti diversi gli enti che applicano l'aliquota ordinaria del 7 per mille.

L'incidenza dell'Ici sul totale delle entrate tributarie raggiunge il 61,51% a livello regionale con punte del 74,51% negli enti della Provincia di Reggio Emilia e del 52,91% negli enti della Provincia di Ferrara.

L'incidenza delle entrate per ICI sul totale delle entrate correnti, rispetto alla media sopra indicata, raggiunge il 33,08% negli enti della provincia di Reggio Emilia mentre si attesta al 23,29% negli enti della provincia di Parma (dove è più alto il dato relativo alle entrate dei servizi produttivi che determinano una espansione del totale delle entrate correnti).

Le tabelle mettono in evidenza anche l'importo in € della "pressione tributaria per ICI", a questo proposito occorre tenere presente che si tratta dell'importo pro-capite espresso in €uro riferito ad ogni cittadino residente.

E' fin troppo chiaro che occorre prendere il dato con tutte le cautele del caso trattandosi di informazione soggetta a tutta una serie di variabili non sempre omogenee che possono modificare di molto il risultato finale.

Nei Comuni a vocazione turistica o in quelli con un'alta densità di fabbricati artigianali e industriali, ad esempio, il gettito riferito ai residenti non si presta a confronti con altre realtà.

Rispetto al dato medio regionale di € 260,55 per abitante emergono i Comuni della provincia di Rimini con una punta di € 310,65 e quelli della provincia di Piacenza con €188,01.

Si ritiene sia di qualche interesse anche l'analisi dell'incidenza dell'ICI sul numero degli immobili presenti nei singoli Comuni, intesi quale somma dei fabbricati, delle aree edificabili e dei terreni agricoli per gli enti non montani.

Va precisato che non è stato possibile disporre dei dati riferiti agli enti della Provincia di Rimini. La media regionale indica in € 337,15 l'importo previsto per ogni immobile, con punte di € 394,38 negli enti della provincia di Bologna e di € 193,37 per gli enti della provincia di Piacenza.

Le differenze sono senz'altro dovute ai valori catastali dei fabbricati e al valore di mercato delle aree edificabili.

Servizi a domanda individuale

Si tratta di tutte quelle attività, gestite dai Comuni, poste in essere ed utilizzate a richiesta dell'utente e che non siano state dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale.

Per tali servizi gli enti erogatori sono di norma tenuti a richiedere la contribuzione degli utenti anche a carattere non generalizzato.

Dopo una fase, iniziata negli anni '80, nella quale gli enti erano tenuti ad approvare la misura percentuale delle copertura dei costi con tariffe o contribuzioni, l'art.45 del D.Lgs. n. 504/92 ha stabilito che dal 1° gennaio 1994 sono sottoposti al rispetto del tasso di copertura dei servizi solo quegli Enti che si trovano in situazione strutturalmente deficitaria, individuati ai sensi dell'art.242 del D.Lgs. n. 267/2000: per tali Comuni, l'art.243 del medesimo Decreto prevede una copertura dei costi da parte dell'utenza non inferiore al 36%.

La tipologia dei “servizi pubblici a domanda individuale” è stata definita dal Decreto Ministeriale 31.12.1983 da parte del Ministero dell'Interno di concerto con i Ministeri del Tesoro e delle Finanze e comprende tra gli altri le case di riposo per anziani, gli asili nido, le colonie e i soggiorni stagionali, i corsi extrascolastici, gli impianti sportivi, le mense comprese quelle ad uso scolastico, i mercati e le fiere, i parcheggi, i teatri, i musei ecc.

Per quanto attiene al sistema tariffario ogni Ente presenta peculiarità affermatesi soprattutto negli ultimi anni, tenuto conto che alcuni di questi servizi prevedono contribuzioni “personalizzate” ricavate con l'applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica (I.S.E.).

Le tabelle mettono in evidenza le entrate e le spese riferite ai servizi gestiti nella maggioranza dei Comuni e permettono di valutare la copertura complessiva dei costi da parte dell'utenza.

Si ricorda che la norma consente, per quanto attiene agli asili nido, di prevedere i costi di gestione al 50%.

A livello regionale la copertura per quanto attiene agli Asili nido risulta del 37%, mentre le mense comprese quelle scolastiche sono coperte dall'utenza per il 84,40%.

Complessivamente la copertura arriva al 58,11% con punte per gli enti della provincia di Forlì – Cesena al 64,75% e per quelli della Provincia di Rimini al 54,01%.

Servizi Produttivi

Si tratta di servizi gestiti dai Comuni che negli ultimi anni sono stati interessati da importanti variazioni nelle forme di gestione, sempre più orientante verso forme “esterne” ai bilanci degli enti. In particolare ci si riferisce alla gestione degli Acquedotti, alla distribuzione del gas metano, alle farmacie e ad altri servizi, spesso molto diversi fra loro, con importanza residuale presenti in alcuni Comuni.

Come si nota si tratta di situazioni concentrate in prevalenza nella Provincia di Parma dove diversi enti continuano la gestione diretta di tali attività.

Il totale regionale indica previsioni di entrata per complessivi € 184.061.888,00 e di uscita di € 168.094.905,00 con un saldo positivo di € 15.966.983,00 destinato a finanziare parte delle spese correnti dei bilanci.

Il settore è in continua evoluzione e presenterà sicuramente nel prossimo futuro modifiche sostanziali, tenuto anche conto delle norme del “patto di stabilità” e del disposto dell’art.35 della legge finanziaria per il 2002.

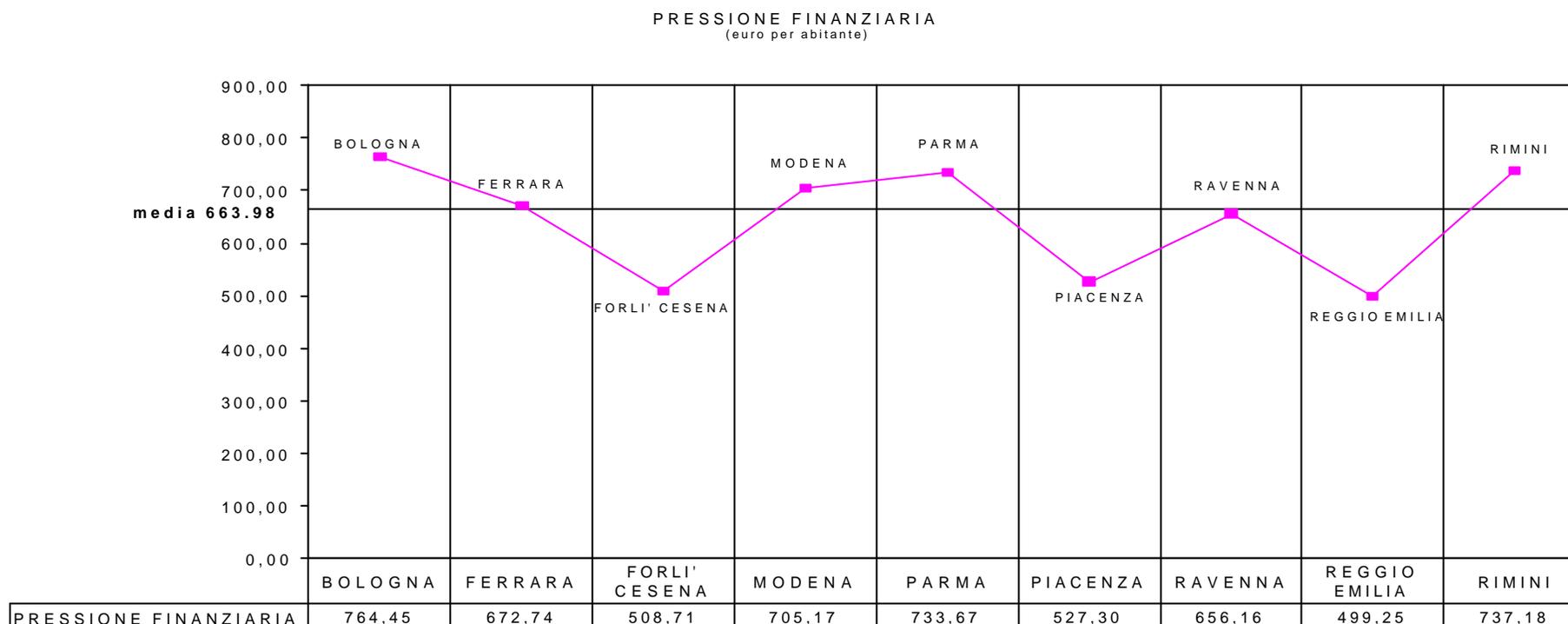
Indicatori

Mettendo in rapporto fra loro i dati emergenti dalle tabelle è possibile ricavare “indicatori” in grado di fotografare con immediatezza la situazione di ogni singolo ente e confrontarla con le medie regionali e provinciali.

I rapporti possibili sono molteplici, ci si è limitati ad esporne alcuni, i più diffusi, per non appesantire troppo l’indagine, lasciando agli utilizzatori la possibilità di ricavarne altri di sicuro interesse.

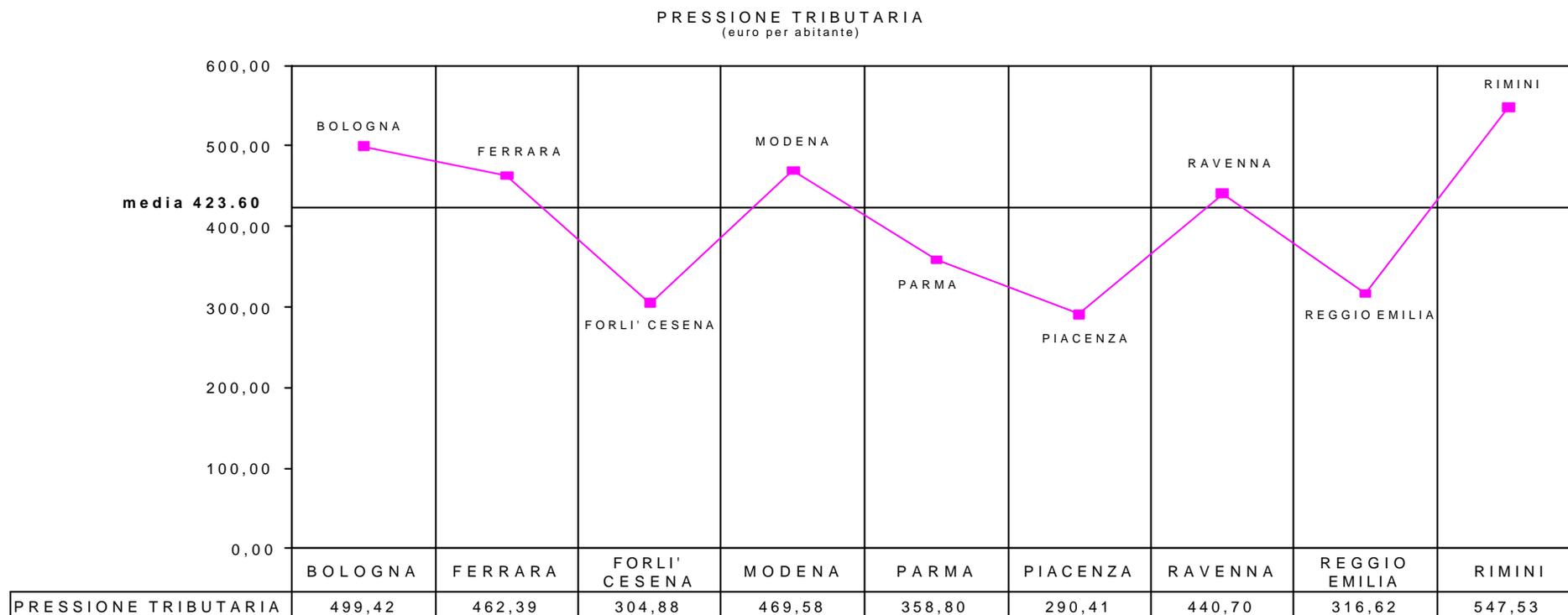
PRESSIONE FINANZIARIA (entrate tributarie + entrate extratributarie rapportate alla popolazione residente al 1.1.2002).

Consente di valutare il “carico” finanziario per abitante, la quota cioè conseguente ai tributi e alle tariffe per la fruizione dei servizi nonché alle altre entrate extra tributarie. Mediamente a livello regionale la quota per abitante ammonta a € 663,98 con una punta di 764,45 per gli enti della provincia di Bologna e di € 499,25 per i Comuni della provincia di Reggio Emilia.



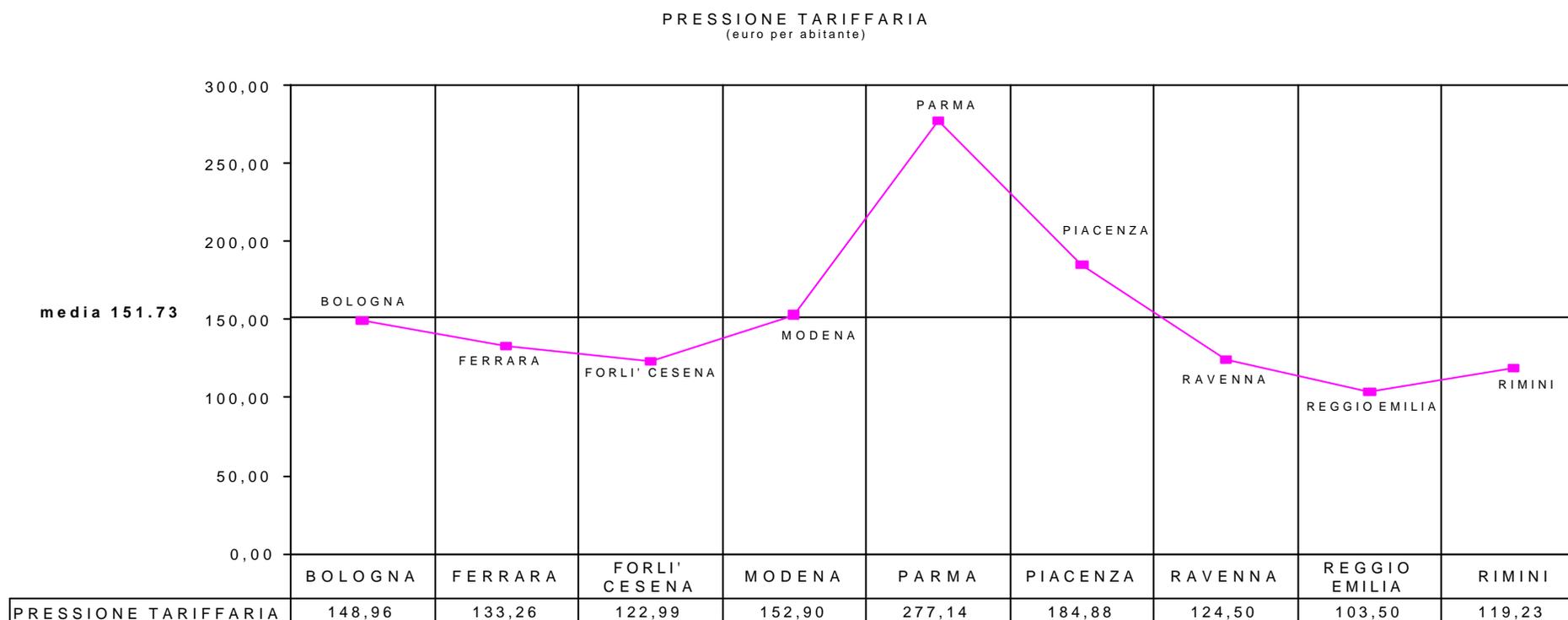
PRESSIONE TRIBUTARIA (entrate tributarie rapportate alla popolazione residente al 1.1.2002).

Consente di valutare il carico tributario per abitante, cioè le entrate da imposte, tasse e tributi speciali e tiene conto di quanto detto in altra parte per la “compartecipazione” all’IRPEF. Rispetto alla media regionale di € 423,60, gli enti della Provincia di Rimini con € 547,53 rappresentano la punta massima mentre quelli della Provincia di Piacenza con € 290,41 costituiscono il livello minimo.



PRESSIONE TARIFFARIA (provento dai servizi pubblici rapportato agli abitanti al 1.1.2002).

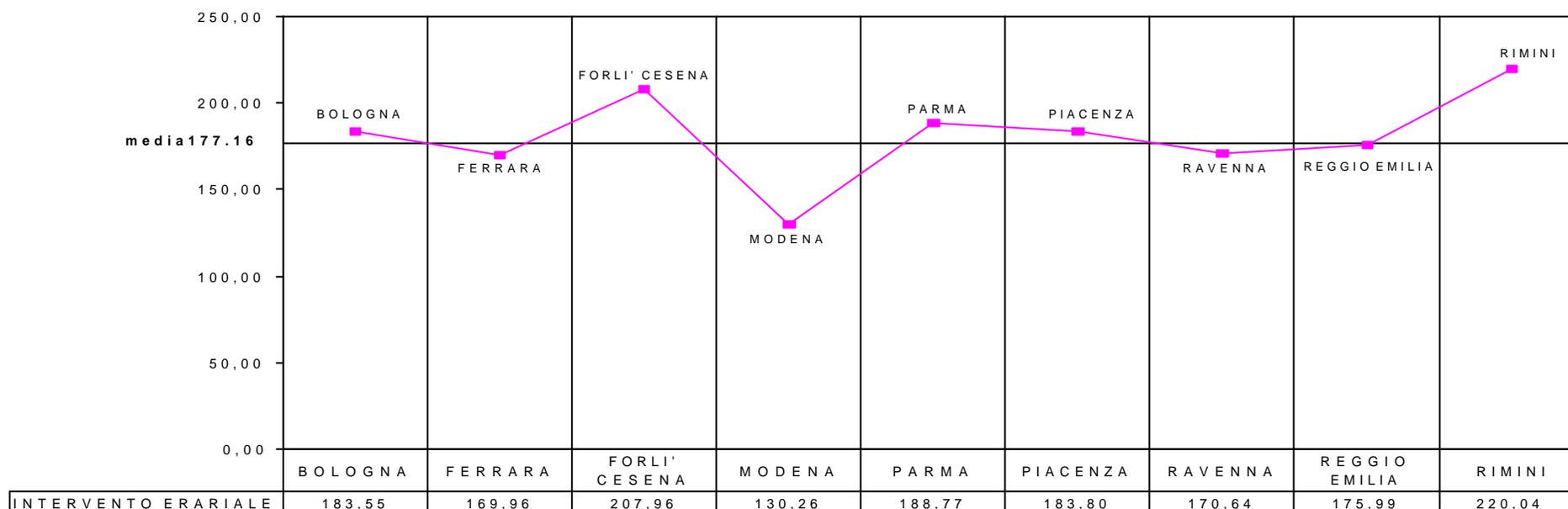
Permette di valutare il carico tariffario medio per abitante. La media regionale si attesta ad € 151,73 pro capite con punte di € 277,14 per gli enti della provincia di Parma, legati soprattutto alla gestione dei servizi “produttivi” di cui si è detto in precedenza e di € 103,50 per gli enti della provincia di Reggio Emilia.



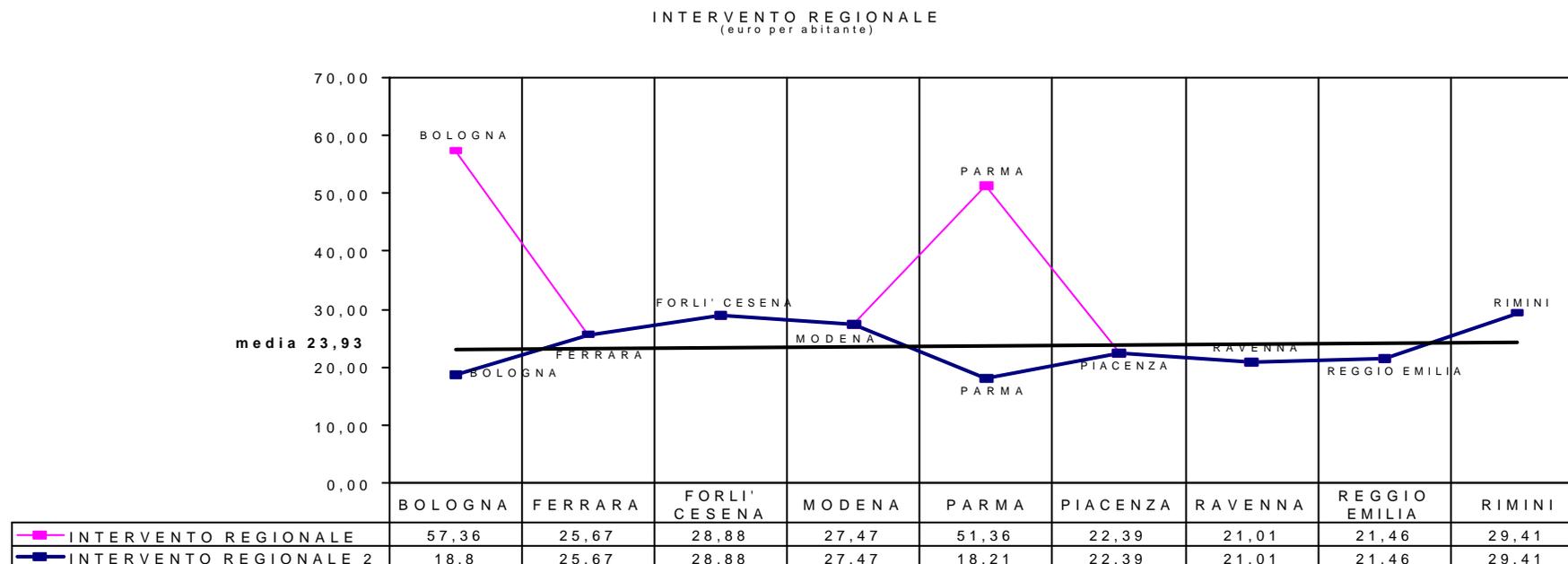
INTERVENTO ERARIALE (entrate da trasferimenti dallo Stato rapportato alla popolazione residente al 1.1.2002)

Indica l'importo pro capite del trasferimento dal bilancio dello Stato, che è stato rilevato con riferimento alle indicazioni di bilancio e pertanto non tiene conto della manovra legata alla "compartecipazione" che naturalmente determina una contrazione nell'importo. La media regionale si attesta ad € 177,16 con punte di 220,04 per gli enti della provincia di Rimini e di € 130,26 per gli enti della provincia di Modena.

INTERVENTO ERARIALE
(euro per abitante)

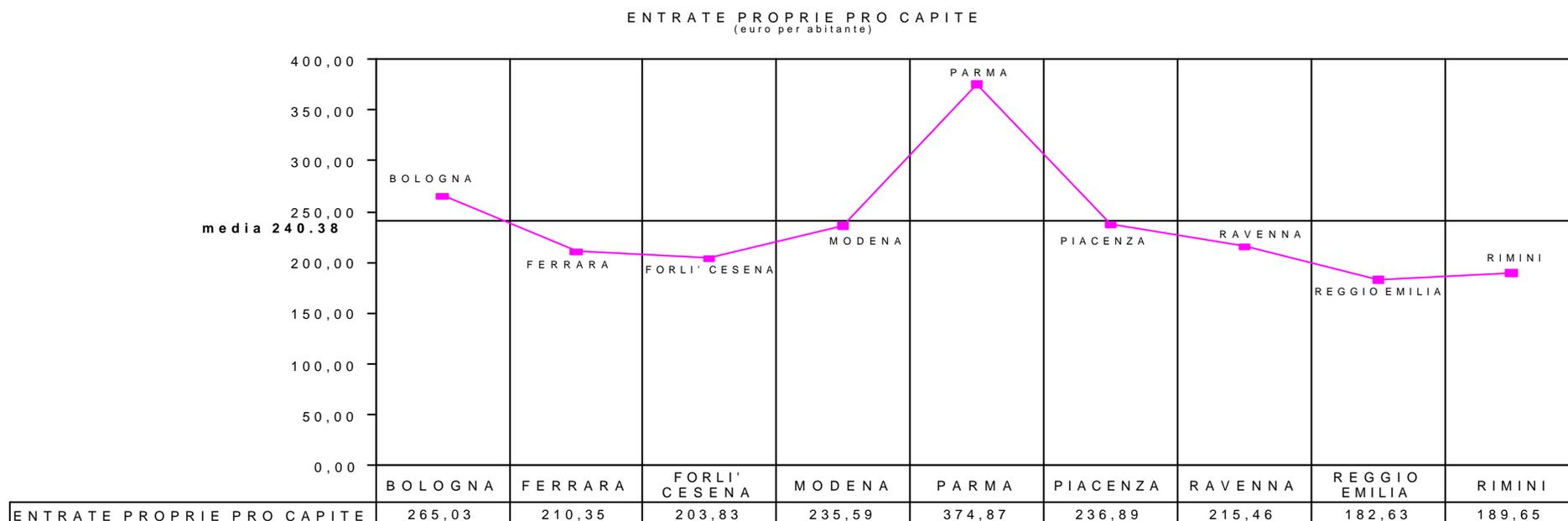


INTERVENTO REGIONALE (entrate da trasferimenti della Regione rapportate agli abitanti al 1.1.2002) Indica l'importo pro capite dei trasferimenti regionali emergenti dal bilancio di previsione e si attesta su una media di € 35,24 pro capite con gli enti della provincia di Bologna che prevedono € 57,36 per abitante e quelli della provincia di Ravenna che ne prevedono solo 21,01. *Il Comune di Bologna e quello di Parma hanno previsto in bilancio un trasferimento particolare da parte della Regione, collegato ai servizi minimi di trasporto di cui all'art. 10 della legge regionale n. 30/1998; tale trasferimento, destinato alle aziende di trasporto, ha come unico riferimento contabile l'indicazione di un importo speculare in entrata e spesa. Ciò rende non omogeneo il confronto con le altre realtà territoriali nelle quali il fondo è assegnato o alle Amministrazioni Provinciali o direttamente alle Agenzie di trasporto. Il grafico evidenzia le due situazioni, quella prevista in bilancio e quella senza i contributi straordinari in argomento, in tale caso la media regionale si attesta su € 23,93.*



ENTRATE PROPRIE PRO CAPITE (entrate extra tributarie rapportate agli abitanti al 1.1.2002)

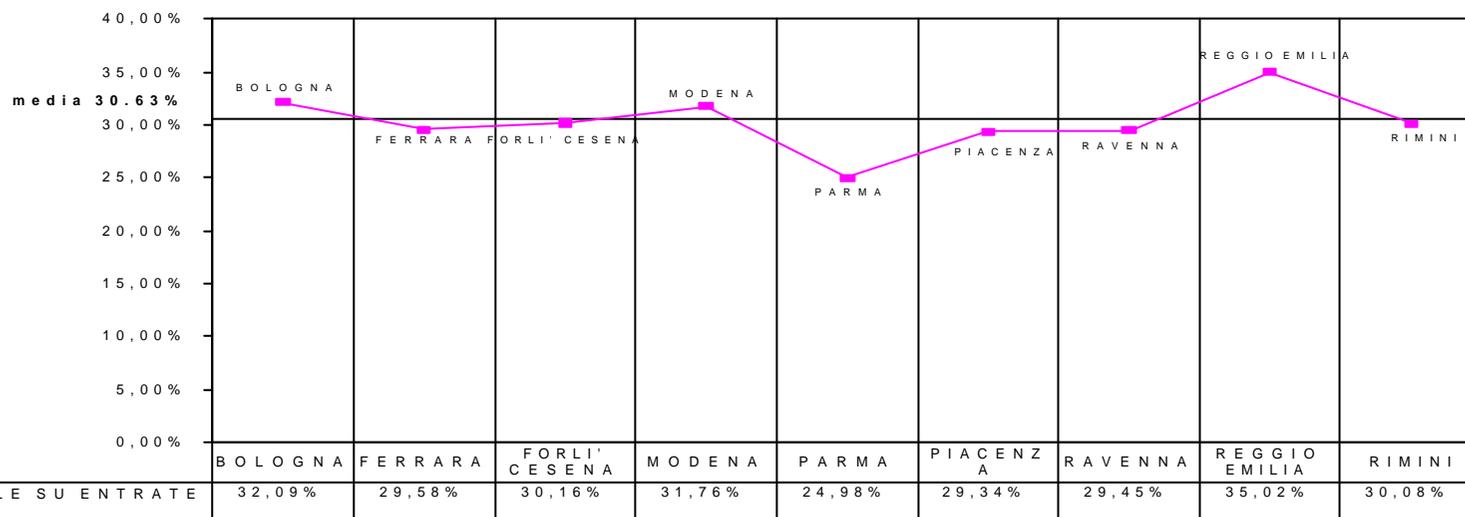
Permette di valutare il carico finanziario pro capite riferito alle entrate proprie escluse quelle tributarie. E' direttamente collegato ai servizi gestiti e presenta un dato medio regionale di € 240,38 con punta massima di € 374,87 per gli enti della provincia di Parma e di € 182,63 per gli enti della provincia di Reggio Emilia.



INCIDENZA DELLE SPESE DI PERSONALE SULLE ENTRATE CORRENTI

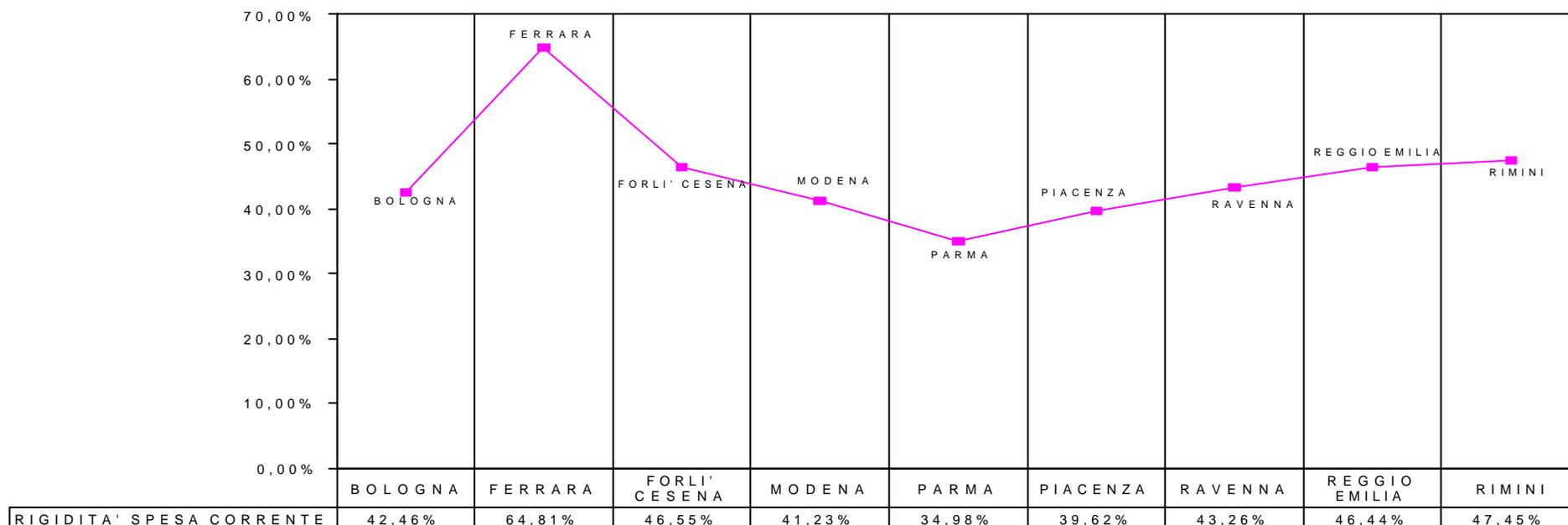
Misura la percentuale delle entrate correnti destinate alla copertura della spesa di personale previste nei bilanci di previsione. Rappresenta un elemento di rigidità in quanto “vincola” una quota di entrate per una finalità solo in minima parte “discrezionale”. La media regionale si attesta sul 30,63% con punta massima negli enti della provincia di Reggio Emilia 35,02% e minima nella provincia di Parma con il 24,98%.

INCIDENZA SPESE PERSONALE SU ENTRATE CORRENTI



RIGIDITA' DI SPESA CORRENTE (spesa per il personale e per oneri di ammortamento dei muti e prestiti rapportati al totale delle spese correnti) Fa comprendere quale sia la percentuale di spesa destinata a finalità non modificabili. *Il dato del Comune di Ferrara e di conseguenza dei riepiloghi provinciale e regionale va interpretato nel senso che tale Ente, prevedendo una somma notevolissima (€ 66 milioni) per la estinzione anticipata di Mutui ha influenzato i dati medi.* Si rimanda pertanto all'analisi di ogni singolo ente.

RIGIDITA' SPESA CORRENTE



A cura del “gruppo di lavoro” interdisciplinare in materia di monitoraggio e valutazione dei rapporti intercorrenti tra la finanza regionale e la finanza locale
Componenti:

Baruffi Cristiana	Leonardi Paolo	Pignatti Onelio
Barusso Edoardo	Mantello Nicola	Porrelli Maria Gabriella
Chiarini Franco	Medici Renzo	Rosa Nerio
De Prato Marco	Melloni Patrizia	Scheda Alberto
Fiorani Giuseppe	Michelini Stefano	Scianti Mario
Gabriele Luciano	Mirto Pasquale	Simoni Tamara
Gioiellieri Antonio	Palladino Francesco	Sirotti Marino
Iuvone Carmen	Paron Francesca	Tantini Guido

Raccolta ed elaborazione dati a cura di:

Alvisi Rosalba	Malpensi Mauro	Villari Gabriella
Caprara Gianluca	Palladino Francesco	Zironi Alberto
Fini Fiorella	Rosa Nerio	Zoboli Omar

del Servizio Segreteria della Conferenza Regione-Autonomie Locali. Verifica e monitoraggio dell'attività degli Enti Locali